



SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS:	
47-19-JD/22 En el Caso No. 47-19-JD Declárese que la presente sentencia no tiene efectos para el caso en concreto	2
8-18-IS/23 En el Caso No. 8-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 8-18-IS	18
27-18-IS/23 En el Caso No. 27-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de la Sentencia No. 043-15-SIN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 23 de septiembre de 2015, interpuesta por OTECEL S.A.	41
684-17-EP/23 En el Caso No. 684-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 684-17-EP	52
1080-17-EP/23 En el Caso No. 1080-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1080-17-EP	64
2051-17-EP/23 En el Caso No. 2051-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2051-17-EP	72
2185-17-EP/23 En el Caso No. 2185-17-EP Desestímese la demanda de acción extraordinaria de protección No. 2185-17-EP	84
2263-17-EP/23 En el Caso No. 2263-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2263-17-EP presentada por la compañía AOC LOGISTICS & FREIGHT FORWARDING CIA, LTDA,	96
& FREIGHT FURWARDING CIA, LIDA	90



Sentencia No. 47-19-JD/22 Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2022

CASO No. 47-19-JD

Revisión de garantías (JD)

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 47-19-JD/22

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional analiza si el contenido de una denuncia, la información referente a los denunciantes y el expediente de la investigación dentro de un procedimiento disciplinario son datos personales de la persona denunciada cuyo acceso puede ser solicitado a través de una acción de hábeas data. Para ello, la Corte distingue los tipos de datos que pueden estar contenidos en una denuncia y en el expediente de una investigación disciplinaria y concluye que (i) los datos de los denunciantes no son datos personales de la persona denunciada, por cuanto dichos datos no la identifican ni la hacen identificable; (ii) los datos que permiten la identificación de la persona denunciada -y que incluirían, por ejemplo, sus nombres, sus apellidos, su número de cédula o identificación, el cargo dentro de determinada organización, su relación con terceras personas y elementos de su entorno laboral o familiar- son datos personales de dicha persona y es procedente que solicite su acceso a través de una acción de hábeas data; y, (iii) el relato de los hechos denunciados y las acusaciones formuladas en contra de la persona denunciada no la identifican ni hacen identificable, por lo que no constituyen datos personales cuyo acceso pueda ser solicitado a través de un hábeas data.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 1. El 6 de mayo de 2019, la secretaria relatora de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió a la Corte Constitucional la sentencia dictada el 5 de abril de 2019 dentro de la acción de hábeas data No. 17230-2018-19732. La causa fue signada con el No. 47-19-JD.
- 2. El 28 de enero de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, seleccionó la causa No. 47-19-JD para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.
- **3.** En sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 11 de marzo de 2020, se sorteó la sustanciación de la causa No. 47-19-JD a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 13 de septiembre de 2022.

4. En sesión de 7 de noviembre de 2022, la Primera Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 24 de agosto de 2022, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora, en el marco de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución¹.

2. Competencia

- **5.** En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.
- **6.** Cabe aclarar que, en el caso bajo análisis, no existen elementos para afirmar que existen violaciones de derechos o daños que deban ser reparados con ocasión de la sentencia del hábeas data de origen². Tampoco se observa *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y que deba ser corregida. Por esa razón, conforme las sentencias No. 159-11-JH/19 y No. 1178-19-JP/21, la presente sentencia no tendrá efectos para el caso objeto de revisión, sino únicamente para casos futuros.

3. Hechos del caso

- 7. El 31 de octubre de 2018, Edwin Eduardo Pilco Cargua fue notificado con el documento NRCBOG/2018-0659, mediante el cual se suspendió su contrato de trabajo con el Consejo Noruego para Refugiados ("CNR") por un periodo de ocho días calendario, como sanción debido al reporte de una posible violación grave al código de conducta de la organización³.
- **8.** El 9 de noviembre de 2018, Edwin Eduardo Pilco Cargua solicitó al CNR que: (i) se le entreguen copias simples de la denuncia presentada en su contra o cualquier documento similar que contenga el reporte de una posible violación grave al código de conducta,

¹ Constitución. Artículo 436.6: "Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión".

² En el presente caso, la Corte no observa que existan daños al accionante que requieran ser reparados con ocasión de una presunta vulneración de derechos constitucionales. Al contrario, de la revisión del proceso se observa que el hábeas data fue aceptado parcialmente tanto en primera como en segunda instancia y que la información correspondiente fue entregada al accionante. De ahí que, en este caso, la Corte no encuentra un daño al accionante que requiera ser reparado y que justifique que la presente sentencia tenga efectos para el caso objeto de revisión.

³ Fs. 1 del expediente judicial de instancia.

así como información sobre los autores de la denuncia; (ii) se le permita ejercer su derecho a la defensa, pues dicho derecho habría sido vulnerado durante el proceso de investigación; y, (iii) se le notifique por escrito la suspensión de su contrato. En su petición, Edwin Eduardo Pilco Cargua manifestó que, cuando fue notificado con la suspensión de su contrato de trabajo, se contactó con un funcionario del CNR quien le informó que se le imputaba haber incurrido en desvío de la ayuda humanitaria y acoso sexual, que la denuncia habría sido presentada por beneficiarios de la organización y que "por principio de confidencialidad" no podía proveerle más información⁴.

- **9.** El 12 de noviembre de 2018, Edwin Eduardo Pilco Cargua presentó su renuncia irrevocable al cargo que mantenía dentro del CNR⁵.
- **10.** En respuesta a la petición de 9 de noviembre de 2018, mediante documento NRCBOG/2018-0703 de 13 de noviembre de 2018, el CNR manifestó que la información solicitada sería presentada en el trámite de visto bueno seguido en contra de Edwin Eduardo Pilco Cargua, pero que, debido a la renuncia irrevocable que presentó a su cargo, "no tiene sentido que la Organización continúe con el proceso de visto bueno".
- **11.** El 26 de diciembre de 2018, Edwin Eduardo Pilco Cargua (también "**el accionante**") presentó una acción de hábeas data en contra del CNR.
- 12. En su demanda, el accionante alegó que la falta de entrega de la información vulneró su derecho a acceder a información personal. Como pretensión, solicitó que se le entregue la siguiente información: (i) denuncia presentada en su contra o cualquier documento similar que contenga el reporte de una posible infracción, de manera que pueda "conocer las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que pudieron acaecer los hechos [imputados]; (ii) documentos e información sobre los autores de la denuncia o reporte en su contra, con sus respectivos nombres, apellidos y documentos de identidad; y, (iii) documentos e información de lo actuado durante la investigación. El accionante señaló que esta información era necesaria para "hacer valer [su] derecho a la legítima defensa" ante las autoridades competentes.
- 13. En su contestación a la demanda, además de reiterar los fundamentos de la negativa a la solicitud de 9 de noviembre de 2018, el CNR manifestó que la información cuyo acceso fue solicitado por el accionante no es de carácter personal, por lo que no es objeto de hábeas data. Además, alegó que la acción de hábeas data fue presentada con el fin de obtener medios probatorios a ser utilizados en procesos posteriores -presumiblemente en contra de los denunciantes-, lo cual desnaturalizaría esta garantía⁷.
- **14.** En sentencia de 16 de enero de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito aceptó parcialmente la acción de hábeas data y dispuso que el CNR entregue al accionante, en el término de cinco días,

⁴ Fs. 2 del expediente judicial de instancia

⁵ Fs. 3 del expediente judicial de instancia.

⁶ Fs. 4 del expediente judicial de instancia.

⁷ Fs. 36-39 del expediente judicial de instancia.

"copias certificadas del expediente de la denuncia presentada en [su contra] por violación al código de ética, que le permitan conocer las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que acaecieron los hechos que se le imputan". Además, aclaró que dicha "documentación debe ser exclusivamente respecto de los datos, informes, comunicaciones referentes al actor [...] debiendo por lo tanto excluirse toda información que se refiere a los autores de la denuncia". De esta decisión, el accionante interpuso recurso de ampliación, el cual fue negado mediante auto de 25 de enero de 2019.

15. Inconforme con la sentencia de primera instancia, el CNR interpuso recurso de apelación. En sentencia de 5 de abril de 2019, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el recurso de apelación y, como consecuencia de ello, confirmó el fallo subido en grado. El accionante solicitó la aclaración y ampliación de esta sentencia, lo cual fue negado mediante auto de 25 de abril de 2019.

4. Planteamiento del problema jurídico

- **16.** Sobre la base de los hechos del caso objeto de revisión, de los cargos de la demanda de hábeas data contenidos en el párrafo 12 *ut supra* y de la contestación a la demanda sintetizada en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte Constitucional desarrollará el alcance del hábeas data a partir de la resolución del siguiente problema jurídico:
 - i) ¿La denuncia, la información referente a los denunciantes y el expediente de la investigación dentro de un procedimiento disciplinario son datos personales de la persona denunciada cuyo acceso puede ser solicitado a través de un hábeas data?

5. Resolución del problema jurídico

- 5.1. ¿La denuncia, la información referente a los denunciantes y el expediente de la investigación dentro de un procedimiento disciplinario son datos personales de la persona denunciada cuyo acceso puede ser solicitado a través de un hábeas data?
- 17. En el presente caso, el accionante propuso una acción de hábeas data con el fin de que se le otorguen copias certificadas de la denuncia presentada en su contra, de los documentos que contendrían información sobre los denunciantes y del expediente de la investigación iniciada en su contra. Frente a esta solicitud, la entidad accionada en el proceso de origen manifestó que esta información no es de carácter personal y, por lo tanto, no es objeto de hábeas data. En función de estas alegaciones, la Corte analizará si la información cuyo acceso fue solicitado en la acción de hábeas data subyacente es un dato personal de la persona denunciada, que se enmarca en el objeto de esta garantía jurisdiccional⁸.

_

⁸ Respecto del hábeas data, la Corte ha señalado de forma consistente que "[e]l hábeas data es una garantía para proteger datos personales", de manera que "[l]o fundamental para ejercer la acción en esta garantía es el derecho que tiene la persona para acceder a sus datos personales, actualizar, rectificar o anular datos que fueren erróneos, o evitar un uso de su información personal que afecte sus derechos constitucionales".

- 18. La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales define al dato personal como aquel dato que "identifica o hace identificable a una persona natural, directa o indirectamente". Similar concepto ha sido desarrollado por la Corte Constitucional, al señalar que los 'datos personales' se refieren a "toda información sobre una persona física identificada o identificable" y que una persona física identificable es "toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente" 10. Esta identificación se produce mediante un "identificador", que puede consistir -por ejemplo- en un nombre, número de identificación, datos de localización o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de una persona¹¹.
- 19. Además, esta Corte ha advertido que el término 'identificable' debe ser entendido de forma amplia y que, para ello, se debe considerar "el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento [de los datos] o por cualquier otra persona para identificar a [la] persona"12.
- 20. Una denuncia¹³ por faltas disciplinarias, por lo general, contiene la siguiente información: (i) nombres, apellidos y dirección de la persona denunciante; (ii) nombres y apellidos de las personas presuntamente responsables de la infracción; (iii) identificación de la víctima; (iv) nombres y apellidos de las personas que habrían presenciado la infracción o que podrían tener conocimiento de ella; y, (v) la descripción de la conducta que habría sido cometida por la persona denunciada y que constituiría una infracción, junto con el detalle del lugar, día y hora en que presuntamente se habría cometido la infracción¹⁴.
- 21. Por su parte, el expediente de una investigación contendrá el análisis de los hechos que se imputan a la persona denunciada, así como los elementos de cargo para la posible

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 55-14-JD/20 de 1 de julio de 2020, párr. 44. En el mismo sentido, ver las sentencias No. 2064-14-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 186; y No. 687-16-EP/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 14.

⁹ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Artículo 4. La misma definición fue desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia No. 2064-14-EP/21 de 27 de enero de 2021 y en la sentencia No. 89-19-JD/21 de 7 de julio de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2064-14-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 76. La Corte Constitucional desarrolló el concepto de 'dato personal' a partir de la definición de dicho concepto por parte del Consejo Europeo de Protección de Datos de la Unión Europea. ¹¹ Ibíd

¹² *Id.*, párr. 79.

¹³ Una denuncia puede ser definida como la noticia de una conducta contraria a Derecho que debe ser investigada por la autoridad competente.

¹⁴ En el caso concreto, la sección 1.3 del "Mecanismo para reportar/denunciar posibles infracciones al Código de Conducta de NRC (Whistleblowing)" (fs. 373-374 del expediente judicial de instancia) establece que los reportes o denuncias deben contener lo siguiente: (i) nombre completo, título, lugar de trabajo y número de teléfono del denunciante, sin perjuicio de que la denuncia puede ser anónima; (ii) la naturaleza de la denuncia y una descripción de lo observado; (iii) una descripción de lo que podría servir como evidencia del cometimiento de la infracción; (iv) la identificación de las reglas o principios del Código de Conducta que se habrían infringido; (v) la fecha, hora y lugar de lo observado; y, (vi) el nombre y el lugar de trabajo de la persona denunciada.

imposición de una sanción, como en el caso *in examine* fue la suspensión del contrato de trabajo del accionante por el periodo de ocho días. Los documentos en los que conste la investigación realizada en torno a la denuncia —naturalmente— contendrán la identificación de la persona denunciada, así como los datos de los denunciantes y de las personas que hayan participado en la investigación, como en el caso concreto fueron los datos de las personas que participaron en las entrevistas llevadas a cabo por el CNR para investigar los hechos denunciados.

- 22. De lo anterior se desprende que la denuncia y el expediente de la investigación se componen de información y datos de distinta índole, pues incluyen (i) datos de los denunciantes y, de ser el caso, de las víctimas; (ii) datos de las personas que proveen información dentro de la investigación; (iii) datos de la persona denunciada; y, (iv) el relato de los hechos imputados a la persona denunciada. En atención a la distinta naturaleza de los datos contenidos en la denuncia y en el expediente de la investigación, en respuesta al problema jurídico planteado, la Corte se pronunciará sobre si estos considerados individualmente- son datos personales de la persona denunciada que la habilitan a proponer una acción de hábeas data.
- 23. En cuanto a los datos de los denunciantes -lo cual incluiría sus nombres y documentos de identidad, que fueron solicitados por el accionante en el proceso subyacente-, es claro para la Corte que estos no constituyen datos personales de la persona denunciada, pues no la identifican ni la hacen identificable, sino que identifican de forma directa a terceras personas. Al no ser un dato personal de quien ha sido denunciado, es improcedente que tal persona solicite acceso a dicha información a través de una acción de hábeas data.
- **24.** Además de que la información sobre los denunciantes no es un dato personal de la persona denunciada que sea objeto de protección del hábeas data, cabe recordar que -en ocasiones- la denuncia incluso se presenta sin reflejar la identidad del denunciante, con el fin de proteger su integridad frente a posibles represalias. Por ejemplo, en el caso concreto, el "Mecanismo para reportar/denunciar posibles infracciones al Código de Conducta de NRC (Whistleblowing)" al que se sujetó el procedimiento llevado a cabo en contra del accionante establece como principio fundamental el otorgar total anonimato al denunciante, pues "la decisión de informar sobre la mala conducta puede ser difícil y, en algunas situaciones, también riesgosa" 15. Adicionalmente, los datos de los denunciantes podrían ser datos sensibles 17, cuyo tratamiento se encuentra expresamente prohibido por el artículo 26 de la Ley Orgánica de Protección de Datos

¹⁵ Fs. 374 del expediente judicial de instancia.

 ¹⁶ En el caso concreto, en su contestación a la demanda, el CNR manifestó que la organización "se dedica a actividades de asistencia social a refugiados y desplazados" y que, para cumplir dicha finalidad, "recepta información personal que lo proporcionan [sic] los propios beneficiarios, como son nombres completos, estado civil, edad, profesión, número de hijos, dirección domiciliaria y teléfono de contacto", que "es reservada y confidencial, y no se la puede difundir". Fs. 37 vuelta del expediente judicial de instancia.
 17 Los datos sensibles, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Protección de Datos

Personales, son aquellos relativos a "etnia, identidad de género, identidad cultural, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición migratoria, orientación sexual, salud, datos biométricos, datos genéticos y aquellos cuyo tratamiento indebido pueda dar origen a discriminación, atenten o puedan atentar contra los derechos y libertades fundamentales".

Personales, salvo que se cumpla alguna de las circunstancias excepcionales previstas en dicha norma¹⁸

- **25.** En el caso *in examine*, dado que la denuncia en contra del accionante se habría fundamentado -entre otras cosas- en un presunto acoso sexual¹⁹, la Corte estima pertinente realizar ciertas precisiones sobre la confidencialidad de las denuncias en los casos de violencia sexual²⁰.
- 26. La Constitución reconoce a las mujeres y a las víctimas de violencia sexual como personas que merecen atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado²¹ y, al desarrollar el contenido del derecho a la integridad personal, incluye el derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual, así como el derecho a una vida libre de violencia²². Con el fin de proteger la integridad de las mujeres y de las víctimas de violencia sexual, la legislación ecuatoriana prevé el deber de garantizar la confidencialidad y la privacidad de sus datos personales, así como aquellos de sus descendientes y de las personas bajo su cuidado²³. Por lo anterior, no solo que la persona denunciada no podría acceder a los datos personales de las personas denunciantes de violencia sexual a través de un hábeas data, sino que la confidencialidad de estos datos debe ser especialmente garantizada para evitar afectaciones a la integridad, dignidad y seguridad de las víctimas de violencia sexual.
- 27. De manera similar a lo que ocurre en el caso de los datos de los denunciantes, los datos de las personas que proveyeron información dentro de la investigación iniciada a propósito de la denuncia y los datos de las presuntas víctimas lo cual incluye, por

²² Constitución. Artículo 66 numeral 3, literales a) y b).

^{18 &}quot;Art. 26.-Tratamiento de datos sensibles. -Queda prohibido el tratamiento de datos personales sensibles salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) El titular haya dado su consentimiento explícito para el tratamiento de sus datos personales, especificándose claramente sus fines. b) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable del tratamiento o del titular en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social. c) El tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del titular o de otra persona natural, en el supuesto de que el titular no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento. d) El tratamiento se refiere a datos personales que el titular ha hecho manifiestamente públicos. e) El tratamiento se lo realiza por orden de autoridad judicial. f) El tratamiento es necesario con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del titular. g) Cuando el tratamiento de los datos de salud se sujete a las disposiciones contenidas en la presente Ley".

²⁰ De acuerdo con el primer inciso del artículo 10 literal c) de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la violencia sexual se define como "[t]oda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza e intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares y de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual (ITS), así como la prostitución forzada, la trata con fines de explotación sexual, el abuso o acoso sexual, la esterilización forzada y otras prácticas análogas" (énfasis añadido). El segundo inciso de esta norma desarrolla la definición de violencia sexual enfocada en las niñas y adolescentes.

²¹ Constitución. Artículo 35.

²³ Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Artículo 9 numeral 6.

ejemplo, sus nombres, apellidos, números de identificación o cédula de identidad o una descripción de su relación con la persona investigada- tampoco identifican ni hacen identificable a la persona denunciada. En consecuencia, la información que identifica a terceros que participaron en el proceso de investigación no constituye un dato personal de la persona denunciada, por lo que no procede que tal persona acceda a ella a través de un hábeas data.

- 28. A diferencia de lo anterior, la información de la persona denunciada que se encontraría tanto en la denuncia como en el expediente de investigación sí constituye un dato personal de dicho individuo. Aquella información incluye sus nombres, sus apellidos, su número de cédula o identificación y el cargo dentro de determinada organización (como es el CNR), pues estos elementos son "identificadores" en la medida en que permiten determinar la identidad de la persona denunciada. Asimismo, dentro del expediente de la investigación pueden constar descripciones de las relaciones de la persona denunciada con terceros y elementos de su entorno laboral o familiar que podrían razonablemente hacerla identificable. Este conjunto de datos que permiten la identificación directa o indirecta de la persona denunciada -y cuya existencia deberá ser evaluada por las y los jueces en función de las circunstancias de cada caso- constituyen datos personales de esta y, en consecuencia, es procedente acceder a ellos a través de una acción de hábeas data.
- 29. Al respecto, cabe precisar que el hábeas data informativo tiene por objeto "recabar información acerca del qué, quién, cómo y para qué se obtuvo la información considerada personal"²⁴ y que el derecho de acceso a datos de carácter personal incluye el derecho del titular a obtener la información detallada en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales²⁵. En este contexto, si bien la persona denunciada no podría acceder a los datos de terceras personas (como los denunciantes, víctimas o las personas que participaron en la investigación), sí podría solicitar

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-15-SEP-CC de 4 de febrero de 2015, pág. 11; y, sentencia No. 3279-17-EP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 43.

²⁵ "Art. 12.-Derecho a la información. -El titular de datos personales tiene derecho a ser informado conforme los principios de lealtad y transparente [sic] por cualquier medio sobre: 1) Los fines del tratamiento; 2) La base legal para el tratamiento; 3) Tipos de tratamiento; 4) Tiempo de conservación; 5) La existencia de una base de datos en la que constan sus datos personales; 6) El origen de los datos personales cuando no se hayan obtenido directamente del titular; 7) Otras finalidades y tratamientos ulteriores; 8) Identidad y datos de contacto del responsable del tratamiento de datos personales, que incluirá: dirección del domicilio legal, número de teléfono y correo electrónico; 9) Cuando sea del caso, identidad y datos de contacto del delegado de protección de datos personales, que incluirá: dirección domiciliaria, número de teléfono y correo electrónico; 10) Las transferencias o comunicaciones, nacionales o internacionales, de datos personales que pretenda realizar, incluyendo los destinatarios y sus clases, así como las finalidades que motivan la realización de estas y las garantías de protección establecidas; 11) Las consecuencias para el titular de los datos personales de su entrega o negativa a ello; 12) El efecto de suministrar datos personales erróneos o inexactos; 13) La posibilidad de revocar el consentimiento; 14) La existencia y forma en que pueden hacerse efectivos sus derechos de acceso, eliminación, rectificación y actualización, oposición, anulación, limitación del tratamiento y a no ser objeto de una decisión basada únicamente en valoraciones automatizadas; 15) Los mecanismos para hacer efectivo su derecho a la portabilidad, cuando el titular lo solicite; 16) Dónde y cómo realizar sus reclamos ante el responsable del tratamiento de datos personales y la Autoridad de Protección de Datos Personales, y; 17) La existencia de valoraciones y decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles".

información, por ejemplo, sobre los fines del tratamiento de sus datos —entendido el 'tratamiento' de forma amplia, como "cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales" y sobre la base legal para dicho tratamiento. También es posible que, por ejemplo, solicite el acceso a su expediente disciplinario personal, en el que se refleje el detalle del número de denuncias y/o de procedimientos iniciados en su contra.

- **30.** En el caso objeto de revisión, el accionante no solicitó el acceso a los datos personales determinados de forma ejemplificativa en el párrafo 28 *ut supra* ni tampoco la información detallada en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, sino que buscó acceder a la denuncia presentada en su contra y al expediente de la investigación para "conocer las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que pudieron acaecer los hechos que se [le] imputaron". Es decir, la pretensión del accionante estaba orientada a conocer los hechos que presuntamente habría cometido y las acusaciones que se habrían formulado en su contra, con el fin de ejercer su derecho a la defensa dentro del procedimiento²⁷.
- 31. El relato de los hechos que se imputan a la persona denunciada y las acusaciones que se han dirigido en su contra tienen por propósito describir la conducta que configuraría una presunta infracción, así como las circunstancias en las que dicha infracción habría sido cometida. Esta información no identifica ni hace identificable a la persona denunciada, pues son los "identificadores" mencionados en el párrafo 28 ut supra -y no las circunstancias de tiempo y lugar en que se habría cometido la presunta infracción- los que permiten determinar la identidad de la persona denunciada. Por lo tanto, el contenido de la denuncia y del expediente de la investigación -en lo que se refiere a los hechos que configurarían una infracción- no son datos personales de la persona denunciada cuyo acceso pueda ser solicitado a través de una acción de hábeas data.
- **32.** Ahora bien, es importante precisar que el hecho de que el contenido de la denuncia y del expediente de la investigación en lo que se refiere a los hechos que configurarían una infracción no sea un dato personal de quien ha sido denunciado no implica que esta información no sea de su interés, pues su conocimiento puede ser necesario para el ejercicio del derecho al debido proceso, que debe ser garantizado en todo procedimiento en el que se discutan sobre los derechos y las obligaciones de una persona²⁸. Sin embargo, para el amparo directo y eficaz de eventuales vulneraciones del derecho al debido proceso en el marco de procedimientos disciplinarios o administrativos —y, en

²⁶ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Artículo 4. Esta norma señala ejemplificativamente que constituye un tratamiento de datos personales: "la recogida, recopilación, obtención, registro, organización, estructuración, conservación, custodia, adaptación, modificación, eliminación, indexación, extracción, consulta, elaboración, utilización, posesión, aprovechamiento, distribución, cesión, comunicación o transferencia, o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo, interconexión, limitación, supresión, destrucción y, en general, cualquier uso de datos personales".

²⁷ Así lo manifestó el accionante en la petición realizada al CNR el 9 de noviembre de 2018, que consta a fs. 2 del expediente judicial de instancia.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 87.

particular, de eventuales violaciones del derecho a la defensa—²⁹, existen otras vías³⁰, como la acción de protección.

- **33.** Por las consideraciones expuestas, en respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte concluye lo siguiente:
 - i) Los datos de los denunciantes, víctimas y de las personas que participaron en el procedimiento de investigación no son datos personales de la persona denunciada, pues no la identifican ni la hacen identificable, sino que identifican directamente a terceros. Por ello, es improcedente que la persona denunciada solicite su acceso a través de un hábeas data.
 - ii) Los datos contenidos en la denuncia y en el expediente de investigación que permiten la identificación de la persona denunciada -y que incluirían, por ejemplo, sus nombres, sus apellidos, su número de cédula o identificación, el cargo dentro de determinada organización, su relación con terceras personas y elementos de su entorno laboral o familiar- son datos personales de la persona denunciada y, por lo tanto, es procedente que solicite su acceso a través de una acción de hábeas data.
 - iii) El relato de los hechos denunciados y las acusaciones formuladas en contra de quien ha sido denunciado no son datos personales de dicha persona, pues no la identifican ni hacen identificable, sino que se limitan a describir la conducta que configuraría una presunta infracción y las circunstancias en las que dicha infracción habría sido cometida. Al no ser un dato personal, es improcedente que la persona denunciada solicite el acceso a esta información a través de una acción de hábeas data.

6. Decisión

34. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

-

²⁹ Es importante recordar que esta Corte ha señalado que "dentro de cualquier proceso se debe garantizar a las personas su derecho a la defensa, para lo cual es necesario que conozcan las actuaciones que se efectúan dentro de la causa para que tengan la posibilidad de refutarlas y presentar argumentos de descargo en igualdad de condiciones, lo cual se viabiliza solamente mediante la notificación". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1253-14-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 38. En el mismo sentido, la Corte ha determinado que el derecho a la defensa "constituye la garantía de las partes procesales para acceder al sistema judicial, administrativo o de cualquier índole en el que se determinen derechos y obligaciones, con el propósito de ser escuchado, hacer valer sus razones, preparar y presentar su prueba, intervenir en igualdad de condiciones con la contraparte, así como recurrir del fallo, si lo considera necesario". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-14-SEP-CC de 9 de enero de 2014, pág. 10.

³⁰ Adicionalmente, tal como lo ha señalado esta Corte de forma reiterada, existen otras vías distintas del hábeas data en caso de que se requiera obtener medios de prueba a ser utilizados en otros procesos. Al respecto, ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1735-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 49; y, resolución No. 0001-17-HD de 8 de marzo de 2019, párr. 11-12.

- 1. Declarar que la presente sentencia no tiene efectos para el caso en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento.
- 2. Disponer que el Consejo de la Judicatura publique la presente sentencia en la parte principal de su sitio web institucional y difunda la misma a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales. En el plazo máximo de 20 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
- **3.** Disponer que el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública incluyan esta sentencia dentro de los programas de formación de la Escuela de la Función Judicial y la Escuela Defensorial. Las referidas instituciones deberán remitir a la Corte Constitucional un plan de capacitación y un cronograma para cumplir con la presente medida dentro del plazo de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia.
- **4.** Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- **35.** Notifiquese, publiquese y cúmplase.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 21 de diciembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 47-19-JD/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedentes del voto salvado

- 1. La Corte Constitucional aprobó con siete votos a favor la sentencia de revisión correspondiente a la causa No. 47-19-JD/22, en la cual se analizó si el contenido de una denuncia por hechos que se configuran en acoso sexual, entre otras acusaciones, y la información referente a los denunciantes, al denunciado y a la víctima, así como el expediente de la investigación dentro de un procedimiento disciplinario llevado a cabo dentro de una organización no gubernamental, son datos personales, cuyo acceso puede ser solicitado a través de una acción de hábeas data. La referida sentencia establece parámetros de observancia obligatoria sobre los aspectos mencionados.
- **2.** Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones que se exponen a continuación en este voto.

II. Análisis

3. La sentencia de mayoría esencialmente sostiene que la procedencia del hábeas data depende del tipo de datos que constan en la denuncia presentada en el ámbito privado. La razón de mi disidencia se fundamenta en que: i) la denuncia es un documento íntegro en su unidad, de naturaleza procesal, que no es posible fragmentar; ii) la decisión contenida en la sentencia de mayoría se torna impracticable porque para que el requirente de la denuncia -en este caso el denunciado- pueda conocer su contenido íntegro, tendría que activar una garantía jurisdiccional para acceder a los datos que son de suyo (hábeas data), y otra para acceder a la información relativa a los hechos que se le imputan (acción de protección); y, iii) cuando de los hechos del caso se derivan afectaciones a los derechos al debido proceso y a la defensa, que no inciden en el derecho de acceso a información

_

¹ Al respecto, el voto de mayoría sostiene: "i) Los datos de los denunciantes, víctimas y de las personas que participaron en el procedimiento de investigación no son datos personales de la persona denunciada, pues no la identifican ni la hacen identificable, sino que identifican directamente a terceros. Por ello, es improcedente que la persona denunciada solicite su acceso a través de un hábeas data. ii) Los datos contenidos en la denuncia y en el expediente de investigación que permiten la identificación de la persona denunciada -y que incluirían, por ejemplo, sus nombres, sus apellidos, su número de cédula o identificación, el cargo dentro de determinada organización, su relación con terceras personas y elementos de su entorno laboral o familiar- son datos personales de la persona denunciada y, por lo tanto, es procedente que solicite su acceso a través de una acción de hábeas data. iii) El relato de los hechos denunciados y las acusaciones formuladas en contra de quien ha sido denunciado no son datos personales de dicha persona, pues no la identifican ni hacen identificable, sino que se limitan a describir la conducta que configuraría una presunta infracción y las circunstancias en las que dicha infracción habría sido cometida. Al no ser un dato personal, es improcedente que la persona denunciada solicite el acceso a esta información a través de una acción de hábeas data."

personal y a la autodeterminación informativa, la acción de hábeas data no es la garantía idónea, sino que corresponde activar la acción de protección.

4. En el caso objeto de revisión, el Consejo Noruego para Refugiados ("CNR") receptó una denuncia que reportó actos de acoso sexual en contra de un trabajador de dicha organización. El CNR inició una investigación interna que finalizó con la sanción de suspensión del contrato de trabajo por ocho días calendario, sin conocimiento previo del denunciado sobre el procedimiento llevado en su contra. El funcionario solicitó a la ONG el acceso a la información y documentación de sustento de la denuncia, y dos días después presentó su renuncia. La ONG contestó a la solicitud del funcionario con una negativa, bajo el argumento de que dicha información es confidencial, y que se entregaría al Ministerio del Trabajo para el inicio del visto bueno, pero que dado que ya presentó su renuncia resultaría inoficioso.²

La improcedencia de la acción de hábeas data en el caso en concreto

- **5.** El hábeas data es una garantía jurisdiccional que habilita el acceso a datos personales entendidos como aquellos que contienen información que permite la identificación de su titular con fines informativos, aditivos, correctivos, de reserva y cancelatorio.³
- **6.** La denuncia, de su parte, es el acto por el cual una persona pone en conocimiento de una autoridad la existencia de uno o varios hechos cometidos por otra persona, que pueden constituir infracciones, lo que impulsa la puesta en marcha de un mecanismo procesal, tanto en el ámbito privado como público. La denuncia puede derivar en la posible determinación de responsabilidad y la imposición de sanciones.⁴ Esta denuncia puede presentarse verbalmente, o puede reducirse a escrito; y puede ser nominativa o anónima.
- 7. Si bien la denuncia contiene información sobre personas y hechos, esta se encuentra contenida en un documento de índole procesal, que se constituye en el elemento que activa la convergencia del derecho al debido proceso y a la defensa que, de acuerdo con el artículo 76.7 de la Constitución, tiene la persona denunciada para conocer sobre los cargos y actuaciones que tienen lugar en el marco de cualquier proceso en el que se determina una posible sanción, lo que no excluye el derecho de las víctimas y denunciantes a mantener la reserva de su identidad y a obtener una respuesta respecto a los hechos denunciados.

² El 26 de diciembre de 2018, Edwin Eduardo Pilco Cargua (también "el accionante") presentó una acción de hábeas data en contra del CNR, solicitando la entrega de la siguiente información: (i) denuncia presentada en su contra o cualquier documento similar que contenga el reporte de una posible infracción, de manera que pueda "conocer las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que pudieron acaecer los hechos [imputados]"; (ii) documentos e información sobre los autores de la denuncia o reporte en su contra, con sus respectivos nombres, apellidos y documentos de identidad; y, (iii) documentos e información de lo actuado durante la investigación.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 25-15-SEP-CC y. 3279-17-EP/21.

⁴ Véase Código Orgánico Administrativo, artículo 187, y Código Orgánico Integral Penal, artículo 421.

- **8.** La denuncia debe entenderse como un documento íntegro, que no podría ser fragmentado y diseccionado a efecto de otorgarle una naturaleza jurídica diferente a cada una de sus secciones; de ello que el acceso a documentos de índole procesal está garantizado por el artículo 76.7 de la Constitución, tanto más tratándose de procedimientos disciplinarios, aun cuando estos se hayan sustanciado en el ámbito privado. En consecuencia, la falta de acceso a los documentos y actuaciones procesales constituye un perjuicio para el ejercicio del derecho a la defensa previsto en el artículo 76.7 de la Constitución, y dentro de este, a la garantía a contar con los medios adecuados para la preparación de su defensa y a ser procesado al amparo del principio de igualdad de armas
- 9. En el párrafo 20 de la sentencia de mayoría se describe la información que por lo general tiene una denuncia; en el párrafo 21 se sostiene que cada segmento tiene una naturaleza jurídica distinta; sin embargo, en el párrafo 30 se precisa que "la pretensión del accionante estaba orientada a conocer los hechos que presuntamente habría cometido y las acusaciones que se habrían formulado en su contra, con el fin de ejercer su derecho a la defensa dentro del procedimiento", lo que da cuenta que, en el caso, el acceso a la información contenida en la denuncia y en el expediente de investigación está estrechamente ligado al derecho al debido proceso y a la defensa del accionante, es decir, que quien ha sido denunciado pueda conocer los hechos por los cuales se busca sancionarlo y a su vez tenga la posibilidad de replicarlos, lo que no habría sucedido en el caso bajo revisión. De allí que es necesario que se brinden las facilidades necesarias para el acceso a información relativa a procedimientos sancionatorios, cuando de por medio se encuentra el ejercicio de su derecho al debido proceso en la garantía de defensa. En casos en que las personas consideren lesionados sus derechos constitucionales, concretamente el derecho al debido proceso en la garantía de defensa, por la falta de acceso a una denuncia, estas tienen a su disposición la garantía de acción de protección para tutelar tal derecho.
- **10.** De otra parte, si la denuncia se pudiese fragmentar, como sugiere la sentencia de mayoría, esto implicaría que la persona denunciada tenga que activar dos garantías jurisdiccionales para acceder a la totalidad de la información y documentos que sustentan el procedimiento sancionador en su contra, cuando la interposición de la acción de protección sería suficiente para obtener este mismo acceso, si se visualiza que el derecho afectado por la falta de entrega de estos es la defensa, en la garantía de contar con los medios para ejercer el derecho, y no el acceso a la información personal, habida cuenta que una garantía jurisdiccional no puede ni debe obstruir procesos investigativos.
- 11. Siendo así, entonces deviene que el hábeas data no es la garantía jurisdiccional apropiada para acceder a este tipo de documentos de orden procesal, tanto más cuando la denuncia no puede ser fragmentada. Ello no obsta la posibilidad de que, en otros casos, se pueda anonimizar y cancelar ciertos datos, cuando de los hechos se deriven afectaciones al derecho de acceso a la información personal.
- 12. Por lo anterior, considero que, en el caso en análisis, el derecho que se habría vulnerado al impedir el acceso al expediente y la denuncia formulada en contra del

accionante, es el debido proceso y la defensa, más no algún derecho vinculado al acceso, modificación o eliminación de información personal. Consecuentemente, no es el hábeas data la garantía jurisdiccional adecuada para exigirlo, sino que de conformidad con la Constitución y la LOGJCC correspondería presentar una acción de protección a fin de tutelar dicho derecho.



Jhoel Escudero Soliz JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 47-19-JD fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 14:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERKI

004719JD-51068



Caso Nro. 0047-19-JD

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día viernes veinte de enero de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 8-18-IS/23 Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 8-18-IS

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 8-18-IS/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento planteada por el señor Jaime Patricio Tapia Mendoza, en la que solicitó el cumplimiento de la decisión emitida por los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento de la sentencia.

I. Antecedentes

1.1.El proceso originario

- 1. El señor Jaime Patricio Tapia Mendoza ("accionante") o ("Jaime Tapia") presentó una acción de protección¹ en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("IESS") y la Procuraduría General del Estado, por considerar que sus derechos a la seguridad social, al trabajo, a una vida digna, al buen vivir y a la seguridad jurídica fueron vulnerados. El proceso fue signado con el Nº. 13204-2016-00491.
- 2. El 7 de marzo de 2016, la jueza de la Unidad Judicial de Familia Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí ("Unidad Judicial"), resolvió declarar sin lugar la demanda. Inconforme con lo resuelto, el señor Jaime Tapia interpuso recurso de apelación.
- 3. El 3 de junio de 2016, los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("Sala") resolvieron aceptar el recurso de apelación y declarar con lugar la acción de protección.² Frente a esta decisión, el

¹ El accionante sostuvo que fue notificado con la terminación de su nombramiento provisional en el cargo de analista económico financiero 1 escala P-1, posición 38494 de la Dirección Administrativa del Hospital del IESS de Portoviejo, mediante la Acción de Personal Nº. DNGHT-2015-1398 del 21 de octubre de 2015, suscrita por el director nacional de Gestión de Talento Humano y el coordinador general de Servicios Corporativos del IESS. Dicha notificación ocurrió mientras se encontraba con permiso médico, debido a una discapacidad física que padece. En su demanda el accionante señaló que tenía una discapacidad física del 35%, certificado con el carnet otorgado por el Ministerio de Salud Pública. Asimismo, que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a su madre, que padece una enfermedad catastrófica con un grado del 51% de discapacidad.

² Los jueces de la Sala aceptaron el recurso de apelación mencionando que: "la sola decisión unilateral discrecional de la entidad, no constituye razón suficiente para justificar la salida de la persona con discapacidad, sino que deben ser razones justificadas de manera expresa y tramitadas conforme a lo

señor Jaime Tapia interpuso recurso de ampliación porque los jueces no se pronunciaron sobre la pretensión relacionada con el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde su separación de la entidad. Esta solicitud fue negada³ el 4 de julio de 2016.

- **4.** Mediante escrito, el accionante informó a la judicatura encargada de ejecutar la sentencia de segunda instancia que no se dio cumplimiento a la misma. Así, en providencia de 22 de julio de 2016, la jueza de la Unidad Judicial señaló que el accionante debía presentarse ante el departamento de talento humano sin necesidad de que lo requirieran. No obstante, dispuso oficiar al director del IESS y al director de Talento Humano de la misma institución, a fin de que el accionante sea reintegrado y determinó que lo anterior debía ser informado a la judicatura en el término de setenta y dos horas.
- **5.** El 25 de julio de 2016, el señor Jaime Tapia solicitó la revocatoria parcial de la providencia emitida el 22 de julio de 2016. El 29 de julio de 2016, la jueza de la Unidad Judicial revocó parcialmente la providencia de 22 de julio de 2016. ⁵
- **6.** El 1 de agosto de 2016, el señor Jaime Tapia y el IESS presentaron, cada uno por su parte, una acción extraordinaria de protección ("**EP**") en contra de la sentencia de 3 de junio de 2016 y el auto de 4 de julio de 2016. La causa fue signada con el Nº. 1747-16-EP.

establecido en la Ley de la materia y su Reglamento (sic) (...) en este caso (...) sería a través del informe motivado de la Unidad de Talento Humano, en el cual se determine que han cesado las condiciones por las cuales fue otorgado el nombramiento provisional (...). Asimismo, los jueces resolvieron: dejar sin efecto "a) Resolución contenida en el Oficio No IESS-DNGTH-2015-0680-OF del 11 de noviembre del 2015; b) Resolución contenida en el Oficio No. IESS-DNGTH2015-0703-OF del 20 de noviembre del 2015; y, c) Resolución contenida en el Oficio No. IESS-DNTH-2016-0107-OF del 26 de febrero del 2016. Disponiendo que el señor JAIME PATRICIO TAPIA MENDOZA sea reintegrado al puesto de Analista económico Financiero 1 Escala P-1, Posición 38494 de la Dirección Administrativa del Hospital IESS Portoviejo, o a uno del mismo rango y remuneración, en un término de 5 días a partir de la notificación de esta sentencia". Finalmente, ordenaron oficiar a la Defensoría del Pueblo a fin de que realice el seguimiento del caso y presente un informe en el término de quince días.

³ Los jueces señalaron que "la aclaración tendrá lugar únicamente si la sentencia fuere obscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas, por lo que se niega la solicitud de ampliación".

⁴ Se solicitó la revocatoria alegando que no se tomó en cuenta el acta notarial agregada al proceso, en la que consta que el accionante se presentó en varias ocasiones al trabajo y no se le reintegró. En ese sentido, mencionó que la primera parte de la providencia que señala que debía presentarse ante el departamento de talento humano era lesiva para sus intereses.

⁵ La jueza señaló que, a la fecha de la celebración del acta notarial de 10 de junio del 2016, el proceso se encontraba en segunda instancia y que, cuando el proceso regresó a primera instancia, solo se remitió la sentencia. Por lo que, revocó la parte en la que señaló que: "Del análisis se observa que no existe constancia mediante documento que indique que la institución empleadora se haya negado a reintegrar al compareciente, siendo de su exclusividad ejecutar la sentencia dictada por la Sala de Familia Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de Portoviejo: ante tal hecho, el empleado JAIME PATRICIO TAPIA MENDOZA debió presentarse ante el Departamento de Talento Humano de la institución empleadora, en la misma forma que lo venía haciendo antes del inicio de esta acción, ya que no necesita que lo requieran para que se presente".

- **7.** El 2 de agosto de 2016, mediante memorando N°. IESS-HG-PO-DA-2016-1950-M, el director administrativo del Hospital de Portoviejo dispuso al responsable de talento humano del IESS que:
 - (...) a partir de la presente fecha el Ing. Patricio Tapia Mendoza, pase a laborar en el Servicio del Asegurado, debiendo poner a disposición de la Sra. María Juliana Cedeño Falconez, Coordinadora del Área del Asegurado (e).
- **8.** El 15 de agosto de 2016, el accionante presentó un escrito ante la jueza de la Unidad Judicial en el que señaló que no se ha dado cumplimiento a lo resuelto por la Sala, alegando que se le reintegró a otra área distinta a la de sus labores y perfil profesional. Asimismo, solicitó que disponga la intervención de la Policía Nacional y que se remita el expediente a la Corte Constitucional con un informe "argumentado sobre las razones del INCUMPLIMIENTO de la autoridad obligada".
- 9. El 18 de agosto de 2016, la jueza de la Unidad Judicial señaló que: "se podría estar dando una ejecución 'defectuosa' a la sentencia constitucional dictada en esta causa, toda vez, que (sic) si bien el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha cumplido con reintegrar al señor JAIME PATRICIO TAPIA MENDOZA, no ha justificado que en el puesto en el que se ha dispuesto el reintegro sea del mismo rango y remuneración". En virtud de ello, se delegó el seguimiento de la ejecución de la sentencia a la Defensoría del Pueblo de Manabí, en la ciudad de Portoviejo ("Defensoría del Pueblo") señalando que debía presentar un informe en el término de 5 días. De igual forma, se ofició al director provincial de Manabí del IESS en la ciudad de Portoviejo para que justifique documentada y motivadamente el cumplimiento de la sentencia dentro del término de 48 horas. Finalmente, dejó constancia que no se requería la intervención de la Policía Nacional.
- **10.** El 24 de agosto de 2016, el señor Jaime Tapia informó a la jueza de la Unidad Judicial que el IESS no cumplió con lo dispuesto en el auto de 18 de agosto de 2016. Además, solicitó que se inicie el procedimiento determinado en el artículo 22 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").
- **11.** El 29 de agosto de 2016, el IESS presentó un escrito ante la jueza de la Unidad Judicial, señalando que:

⁶ El señor Jaime Tapia indicó que se le integró al área de atención al afiliado, ventanilla Nº. 03, en el Hospital del IESS Portoviejo y que existe un "innegable desacato e incumplimiento a lo dispuesto por la administración de justicia constitucional".

⁷ Artículo 22, numeral 4: Violaciones procesales.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: numeral 4. En caso de que servidoras o servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución. En caso de destitución del servidor omiso, el reemplazo debe cumplir el fallo bajo las mismas prevenciones. Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

- (...) por encontrarnos en estado de emergencia luego del desastre natural que afectó a la Provincia de Manabí, se llevó a cabo un proceso de optimización del Recurso Humano a nivel provincial, con la finalidad de que todos los servicios que presta la Institución sigan siendo ejecutados con la misma calidad y calidez que nos caracteriza y que los afiliados no pudieren ser afectados, el funcionario Jaime Patricio Tapia Mendoza, fue designado para ocupar el puesto en el área de ventanillas al asegurado, para cumplir con la necesidad institucional y utilizar de forma eficiente el recurso humano disponible, independientemente del área o seguro al que pertenezca. Cabe mencionar que el funcionario está recibiendo la misma remuneración que percibía antes de que fuera cesado de sus funciones. Con lo expuesto (...) indico que esta Dirección Provincial ha cumplido oportunamente con el Mandato Judicial impuesto (...).8
- **12.** El 30 de agosto de 2016, mediante auto, la jueza de la Unidad Judicial mencionó que antes de atender lo requerido por el accionante debía recibir el informe de la Defensoría del Pueblo indicando si el puesto al que fue designado es del mismo rango al que ocupaba antes de la presentación de la acción de protección.
- **13.** El 2 de septiembre de 2016, la Defensoría del Pueblo presentó el informe solicitado en el que concluyó que el señor Jaime Tapia no fue reintegrado al puesto que ocupaba como analista económico financiero 1 escala P-1, posición 38494 de la Dirección Administrativa del Hospital del IESS Portoviejo ("**analista económico**") o a uno del mismo rango y remuneración. ⁹
- **14.** El 8 de septiembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial dispuso oficiar al señor Jesús Loor, director provincial de Manabí del IESS, en la ciudad de Portoviejo, a fin de que se dé cumplimiento de la sentencia y se justifiquen las actuaciones realizadas en el término de ocho días.¹⁰
- **15.** El 12 de septiembre de 2016, el señor Jaime Tapia presentó un escrito ante la jueza de la Unidad Judicial, en el que solicitó que se ordene el pago de los haberes correspondientes¹¹ y se le confiera la respectiva acción de personal. Asimismo, solicitó que, si no se daba cumplimiento a los términos dispuestos en la providencia de 8 de septiembre de 2016, se remita el expediente a Fiscalía por desacato y a la

.

⁸ Fs. 342 del expediente de la Corte Constitucional.

⁹ La funcionaria de la Defensoría del Pueblo indicó en su informe que acudió al Hospital del IESS y solicitó en la Unidad de Talento Humano la acción de personal y el rol de pagos del accionante, pero éstos no fueron entregados. Agrega que se dirigió al puesto de trabajo del señor Jaime Tapia, quien le comunicó que aún no le entregaban su acción de personal. La funcionaria le solicitó una copia de su rol de pagos en donde pudo observar que su relación laboral era por servicios personales por contrato. De igual forma, le solicitó una copia simple de la última página de su historial laboral donde constaba que desde el mes de octubre de 2015 que fue separado de la institución, no había sido regularizado en el sistema de aportaciones por parte del IESS.

¹⁰ Asimismo, el oficio disponía que se inicie el procedimiento del artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC al funcionario que no acató la sentencia en la forma dispuesta, debiendo informar sobre esta disposición en el término de 30 días. De igual manera, se ofició al Coordinador General Defensorial Zonal, a fin de que se realice el seguimiento de las disposiciones e informar su cumplimiento de acuerdo a los tiempos otorgados.
¹¹ El accionante alegó que su reintegro fue el 29 de julio del 2016 a un puesto de menor rango cuando la sentencia fue dictada el 3 de junio de 2016. Además, señaló que no le cancelaron las remuneraciones de esos meses ni las aportaciones del IESS.

Corte Constitucional con un informe argumentado sobre las razones de incumplimiento del IESS.

- **16.** El 19 de septiembre de 2016, el IESS presentó un escrito ante la jueza de la Unidad Judicial en el cual adjuntó la acción de personal Nº. DNGTH-2016-11740-AJ de 1 de agosto de 2016, con la que se reintegró al accionante al puesto de analista económico.
- 17. El 26 de septiembre de 2016, el señor Jaime Tapia presentó un escrito ante la jueza de la Unidad Judicial en el que manifestó que, en los oficios ingresados por el encargado del director provincial del IESS de Manabí, no se justificó el cumplimiento del fallo y que la acción de personal suscrita regía y finalizaba el mismo día, el 1 de agosto de 2016. De igual forma, indicó que seguía cumpliendo funciones en el área de atención al afiliado ventanilla Nº. 03, en el Hospital del IESS de Portoviejo.
- **18.** El 29 de septiembre de 2016, el director provincial de Manabí del IESS presentó un escrito ante la jueza de la Unidad Judicial, en el que señaló que la providencia de 8 de septiembre de 2016 debía ser remitida a la Dirección Nacional de Gestión de Talento Humano, pues el procedimiento del artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC escapaba de sus competencias.
- **19.** El 30 de septiembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial solicitó al director provincial del IESS de Manabí aclarar lo relacionado con la Acción de Personal Nº. DNGTH-2016-11740-AJ de 1 de agosto de 2016.
- **20.** Asimismo, el 30 de septiembre de 2016, la Defensoría del Pueblo presentó un informe señalando que el señor Jaime Tapia seguía trabajando en el área de atención al afiliado ventanilla N°. 03, en el Hospital del IESS de Portoviejo, pese a que la acción de personal emitida el 1 de agosto de 2016 indicaba que su puesto era de analista económico.
- **21.** El 5 de octubre de 2016, el director provincial del IESS de Manabí y el señor Jaime Tapia presentaron escritos, cada uno por su parte. El IESS precisó que por un "*lapsus calami*" la acción de personal regía hasta el 1 de agosto de 2016 cuando, en realidad, era desde el 1 de agosto de 2016. Por otro lado, el accionante manifestó que la acción de personal de 1 de agosto de 2016 era nula. ¹² Asimismo, insistió en que se apliquen sanciones, se remita el expediente a la Fiscalía y volvió a solicitar que se remita el expediente a la Corte Constitucional.
- 22. El 12 de octubre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial dispuso que se proceda con la acción de personal conforme a la sentencia emitida por la Sala. De igual manera, indicó que junto a la actuaria de su despacho y la Defensoría del Pueblo acudirían a la Dirección Administrativa del Hospital del IESS de Portoviejo para comprobar el cumplimiento de la decisión. Finalmente, ofició a la Dirección Nacional de Gestión

¹² De igual manera, señaló que la acción de personal que adjuntó el IESS no estaba ratificada por él, pues la que él ratificó lo hizo "bajo protesto", indicando que la recibió el 22 de septiembre de 2016.

- de Talento Humano del IESS, a fin de que inicie el procedimiento del artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC contra el funcionario que no acató la sentencia.
- 23. El 14 de octubre de 2016, las personas dispuestas en el auto de 12 de octubre de 2016 acudieron a la entidad accionada. ¹³ En esta actuación, se constató que el señor Jaime Tapia seguía laborando en el área de atención al afiliado ventanilla N°. 03, en el Hospital del IESS de Portoviejo. En la misma fecha, el IESS y el accionante ingresaron escritos, cada uno por su parte. El IESS adjuntó el memorando N°. IESS-HGP-DA-2016-0132-MFDQ de 13 de octubre de 2016¹⁴ en el que se comunicó al accionante que, a partir de esa fecha, laboraría en el Área Financiera, para lo cual, recibiría una capacitación. Por su parte, el señor Jaime Tapia señaló que: "no fue hasta posterior a su presencia en el Hospital del IESS de Portoviejo, que (...) la Responsable del Departamento de Recursos Humanos del IESS, me hizo firmar dicho documento en el que se me dispone pase a "CAPACITARME" (...) sin que para ello cumpla con la emisión de la acción de personal (...) sin que se me deleguen funciones" (Énfasis consta en el original). En ese sentido, insistió que el expediente sea remitido a la Fiscalía y a la Corte Constitucional para las acciones pertinentes.
- **24.** El 17 de octubre de 2016, el IESS presentó un escrito en el que adjuntó la acción de personal N°. DNGTH-2016-11740-AJ y aclaró que ésta ya fue corregida con respecto a que regía "desde" el 1 de agosto de 2016.
- **25.** El 19 de octubre de 2016, el señor Jaime Tapia presentó un escrito adjuntando la providencia de 12 de octubre de 2016 en la que se ofició al director de Talento Humano del IESS para que inicie el procedimiento establecido en el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC.
- **26.** Asimismo, el 19 de octubre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial indicó que con la acción de personal N°. DNGTH-2016-11740-AJ se justificó que el señor Jaime Tapia fue reintegrado al puesto de analista económico, por lo que, se cumplió con lo señalado en el inciso 1 del artículo 163 de la LOGJCC. Asimismo, dispuso que se continúe con el trámite administrativo dispuesto respecto a lo establecido en el numeral 4 del artículo 22 de la norma *ibídem*.
- **27.** El 20 de octubre de 2016, el señor Jaime Tapia presentó un escrito en el que señaló que seguía sin recibir la acción de personal y no desempeñaba función alguna, por lo que, había un cumplimiento defectuoso de la sentencia.

¹³ Todos los citados asistieron a las instalaciones del Hospital del IESS con excepción de la servidora de la Defensoría del Pueblo que previamente presentó una justificación por su inasistencia.

¹⁴ En dicho documento existe la ratificación del señor Jaime Patricio Tapia Mendoza bajo protesto, alegando que ha recibido el documento el 14 de octubre de 2016.

¹⁵ Art. 163.- Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.- Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

- **28.** El 26 de octubre de 2016, el IESS y el señor Jaime Tapia presentaron escritos, cada uno por su parte. El IESS adjuntó la acción de personal N°. DNGTH-2016-11740-AJ firmada por el señor Jaime Tapia y señaló que, así, se cumplió con la sentencia de 3 de junio de 2016. Por otro lado, el señor Jaime Tapia indicó que no se cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC. Consecuentemente, solicitó que el expediente sea remitido a la Fiscalía.
- **29.** El 28 de octubre de 2016, la Defensoría del Pueblo presentó un informe en el que dispuso el archivo del proceso, en virtud de que constató que la sentencia fue cumplida.
- **30.** El 1 de noviembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial mencionó que se pudo constatar que el señor Jaime Tapia fue reintegrado al puesto de analista económico. Asimismo, ratificó lo dispuesto en el auto de 12 de octubre de 2016 sobre las sanciones, pero que esto sería tratado una vez que la Corte Constitucional resolviera la acción extraordinaria de protección.
- 31. El 8 de noviembre de 2016, el señor Jaime Tapia presentó un escrito en el que solicitó la aclaración del auto de 1 de noviembre de 2016 sobre si se concedieron 30 días más al accionado para la destitución del funcionario que "no acató lo resuelto por el Superior en el decreto de fecha 12 de octubre del 2016 (...) cuando ordena oficiar a la Dirección Nacional de Gestión de Talento Humano del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la ciudad de Quito".
- **32.** El 9 de noviembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial dispuso al señor Jaime Tapia que esté a lo dispuesto en el auto de 1 de noviembre de 2016.
- **33.** El 1 de diciembre de 2016, el señor Jaime Tapia presentó un escrito en el que solicitó que el expediente sea remitido a la Fiscalía, en vista de que transcurrió el tiempo para la destitución del funcionario que no acató la sentencia dictada a su favor y que no se cumplió oportunamente.
- **34.** El 2 de diciembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial dispuso que, al encontrarse el proceso en revisión por parte de la Corte Constitucional, se procedería con el seguimiento en la sede administrativa una vez que sea resuelta la causa. ¹⁶
- **35.** El 30 de junio de 2017, el señor Jaime Tapia presentó un escrito señalando que ese día le notificaron mediante la acción de personal Nº. SDNGTH-2017-06492 de 15 de junio de 2017¹⁷ con la terminación de su nombramiento provisional. De igual forma, señaló que existe "un innegable desacato e incumplimiento a lo dispuesto por la administración de justicia constitucional". Sobre este particular, solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional con un informe argumentado sobre las razones de incumplimiento del IESS.

¹⁶ La jueza de la Unidad Judicial también precisó que la sentencia de 3 de junio de 2016 se ejecutó integralmente.

¹⁷ En la acción de personal se indicó que el accionante estaría en funciones hasta el 30 de junio de 2017.

- **36.** El 6 de julio de 2017, el IESS presentó un escrito puntualizando que la institución cumplió con la sentencia de 3 de junio de 2016, por lo que, no se incurrió en ningún incumplimiento, pues la decisión respondió a cuestiones de organización institucional.
- **37.** El 10 de julio de 2017, el señor Jaime Tapia presentó un escrito en el que indicó que ya no se encuentra laborando en el puesto de analista económico. En razón de esto, solicitó la intervención de la Policía Nacional para que se ejecute la sentencia.
- **38.** El 12 de julio de 2017, la jueza de la Unidad, con sustento en su facultad para "evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; [y] de ser necesario, podrá modificar las medidas" precisó que el señor Jaime Tapia "deberá permanecer en el puesto de Analista Económico Financiero 1 (...) hasta que exista ganador del concurso de méritos y oposición para ocupar dicha vacante". ¹⁸
- **39.** El 13 de julio de 2017, la Defensoría del Pueblo presentó un informe señalando que, en ese mismo día, a las 08h00 se efectuó un acompañamiento al señor Jaime Tapia y se constató que no pudo reintegrarse a su puesto de trabajo. Asimismo, solicitó que el IESS, en el plazo de 8 días, informe sobre lo dispuesto por la autoridad judicial.
- **40.** El 14 de julio de 2017, el director provincial del IESS de Manabí señaló que la Dirección Nacional de Gestión de Talento Humano es la competente para realizar el reintegro y no él. Asimismo, adjuntó el memorando N°. IESS-HG-PO-DA-2017-1523-M en el cual remitió el auto de 12 de julio de 2017 al subdirector nacional de Gestión de Talento Humano para que se tomen las medidas correspondientes.
- **41.** El IESS apeló el auto de 12 de julio de 2017, recurso que fue admitido a trámite el 18 de julio de 2017. Frente a esto, el señor Jaime Tapia presentó un escrito en el que indicó que "causa asombro (...) que se conceda un recurso de apelación inexistente

¹⁸ La iueza mencionó que la sentencia Nº. 040-16-SIS-CC de 13 de julio de 2016 dictada por la Corte Constitucional era un caso análogo a la presente causa. En ese sentido, mencionó que la relación laboral suscrita entre una persona con discapacidad y una entidad pública no puede terminar por el literal f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público, es decir, "por terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo". En consecuencia, al no existir ganador del concurso de méritos y oposición, no se podía destituir a la persona con discapacidad. Por otro lado, el fundamento jurídico en el que se basó la jueza ejecutora para disponer el reintegro del señor Jaime Tapia es la LOGJCC, en específico, el artículo 3, que establece los métodos y reglas de interpretación constitucional. De igual forma, en el artículo 21 el cual señala: "La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas" (...). Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009. Finalmente, se ordenó que la coordinación de talento humano del IESS de Portoviejo garantice el reintegro del señor Jaime Tapia a un puesto del mismo rango y remuneración. De igual manera, se ofició a la Defensoría de Pueblo para que realice el seguimiento del presente caso.

en materia constitucional". Igualmente, solicitó que el expediente se remita a la Corte Constitucional y a la Fiscalía. Sobre este pronunciamiento, la jueza de la Unidad Judicial, mediante auto de 21 de julio de 2017, dispuso el envío inmediato del proceso a la Sala Especializada de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("Sala de Familia").

- **42.** El 31 de julio de 2017, la Defensoría del Pueblo presentó un informe en el que concluyó que no se reintegró al señor Jaime Tapia.
- **43.** El 22 de agosto de 2017, la Sala de Familia inadmitió el recurso de apelación por estar "indebidamente interpuesto y erróneamente concedido" por la jueza de la Unidad Judicial.
- **44.** El 1 de septiembre de 2017, el señor Jaime Tapia solicitó que se ordene su reintegro a la Dirección Administrativa del Hospital del IESS, se le cancelen los valores correspondientes a las remuneraciones dejadas de percibir desde el mes de julio de 2017 en el que fue separado de su cargo, que se remita el expediente a la Corte Constitucional y se oficie a la Fiscalía para que inicie el proceso penal correspondiente.
- **45.** El 5 de septiembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial señaló que el IESS no cumplió la sentencia de 3 de junio de 2016, a pesar de las gestiones realizadas, por lo que: "dispone que las partes procesales presenten las acciones constitucionales correspondientes". Frente a este auto, el señor Jaime Tapia interpuso recurso de ampliación y aclaración¹⁹, el cual fue negado.²⁰
- **46.** El 11 de octubre de 2017, el IESS presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 12 de julio de 2017. La causa fue signada con el Nº 2915-17-EP e inadmitida por la Corte Constitucional.²¹ Durante el tiempo en que se tramitó la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección, la subdirectora Nacional de Patrocinio subrogante del IESS, manifestó que "no [se] proced[a]con el reintegro del Ingeniero Jaime Patricio Tapia Mendoza a sus funciones, mientras el recurso interpuesto por esta institución no haya sido resuelto".²² El 26 de febrero de 2018, el señor Jaime Tapia presentó una acción de incumplimiento de la sentencia de 3 de junio de 2016 dictada por la Sala y del auto de 12 de julio de 2017 emitido por la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo. La causa fue signada con el Nº. 8-18-IS.

¹⁹ El señor Jaime Tapia señaló que no se evidencia ningún pronunciamiento de lo solicitado en el escrito presentado el 1 de septiembre de 2017 con respecto a su reintegro, la cancelación de los valores dejados de percibir y la remisión del expediente a la Corte Constitucional y a la Fiscalía.

²⁰ La jueza de la Unidad Judicial indicó que lo solicitado "ya fue atendido de manera amplia y clara".

²¹ La acción fue inadmitida el 12 de abril de 2018 por la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez.

²² Memorando N°. IESS-SDNP-2017-0536-M, emitido por la subdirectora Nacional de Patrocinio subrogante.

- **47.** El 13 de junio de 2018, la Corte Constitucional resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por el IESS, pero aceptó parcialmente la EP presentada por el señor Jaime Tapia²³ en contra del auto de 4 de julio de 2016 dentro de la causa Nº. 1747-16-EP.²⁴ Por esta razón, ordenó que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emita un nuevo auto resolviendo la petición de ampliación.
- **48.** El 4 de septiembre de 2018, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emitieron un nuevo auto de ampliación en el que resolvieron: i) Disponer el pago de remuneraciones por el tiempo que estuvo fuera de la institución hasta su reintegro; y, ii) que el monto se determine de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la LOGJCC.²⁵
- **49.** En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet su sustanciación.
- **50.** Mediante providencia de 15 de octubre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a las partes procesales. Asimismo, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que informe si el IESS ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia.
- **51.** El 21 de octubre de 2021, el señor Jaime Tapia presentó un escrito informando que "si (sic) se cumplió la sentencia de la causa signada con el número 13204- 2016-00491 del auto (sic) del 3 de junio de 2016 y el auto del 12 de julio de 2017 (...)".
- **52.** El 28 de octubre de 2021, el IESS presentó un informe de descargo, en el que manifestó que se cumplió con lo dispuesto en la sentencia de 3 de junio de 2016 y el auto de 12 de julio de 2017.
- **53.** El 4 de mayo de 2022, el juez ponente solicitó al IESS que remita documentación que acredite el cumplimiento referido en el escrito presentado el 28 de octubre de 2021. El 13 de mayo de 2022, la entidad presentó un escrito adjuntando dicha información.
- **54.** El 17 de octubre de 2022, el juez ponente solicitó información para la resolución de la causa a la Unidad Judicial de la Familia, Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, y al IESS.

.

²³ Ver, párrafo 6 supra.

²⁴ Se declaró la vulneración del derecho a la motivación en vista de que "los jueces accionados no analizan ni emiten pronunciamiento alguno, respecto de si la pretensión del pago de remuneraciones que reclama el actor fue expuesta en su escrito de demanda y si este tema fue uno de los puntos sobre los cuales se trabó la Litis (...) De ello, se evidencia que dicha decisión judicial carece de la debida fundamentación". Asimismo, se declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

²⁵ El artículo establece que la determinación de la reparación económica se llevará a cabo en juicio contencioso administrativo cuando sea en contra del Estado. El proceso fue signado con el Nº. 13802-2018-00424 y sustanciado por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, el cual determinó el pago de USD 21 703,04.

55. El 18 de octubre de 2022 y 2 de noviembre de 2022 el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, remitió la información solicitada. Por otro lado, el IESS remitió la información el 1 de noviembre de 2022.

II. Competencia

56. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la Constitución de la República ("CRE"), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

57. El accionante alega que:

(...) al haber agotado los requerimientos ante el IESS para ser reintegrado a mis funciones, conforme las comunicaciones que también acompaño de fechas 02 de agosto del 2017, 04 de agosto del 2017, 07 de agosto del 2017, 09 de agosto del 2017, 14 de agosto del 2017, 16 de agosto del 2017, 18 de agosto del 2017, 22 de agosto del 2017, 24 de agosto del 2017, 28 de agosto del 2017, 30 de agosto del 2017, 01 de septiembre del 2017, 05 de septiembre del 2017, 13 de septiembre del 2017, así como las comunicaciones del 25 de septiembre del 2017 que también adjunto, y continuar dicha entidad INCUMPLIENDO la sentencia de fecha de 3 de junio del 2016 y el auto del 12 de julio del 2017, dictada por los Señores Jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de Portoviejo, en la causa signada con el No. 13204-2016-00491 y por la Juez Ejecutora de primera instancia respectivamente, ratificando el IESS su negativa en la comunicación del 27 de octubre del 2017, Oficio No. 031-IESS-TH-2017 y Memorando No. IESS-SDNP-2017-0536-M del 24 de octubre del 2017, quedando configurado el INCUMPLIMIENTO que demando.

58. Por otro lado, el accionante argumenta que:

(...) con fecha 07 de enero del 2018 y 21 de febrero del 2018, ante el cambio de autoridades (...) requerí nuevamente mi reintegro acorde a la sentencia y auto invocado, sin que sea resuelta mi situación, ni se solucione mi situación, por parte del Director Administrativo del Hospital del IESS.

59. De la misma forma, explica:

Debido a esta falta de resolución con fechas 08 de enero del 2018, dirigí nuevas comunicaciones esta vez, al Director General del IESS y el 10 de enero del 2018 al Subdirector Nacional de Talento Humano del IESS, requiriendo nuevamente mi reintegro, a lo que el Subdirector Nacional de Talento Humano mediante Memorando No. IESS-SDN-GTH-2018-0515-M de fecha 25 de enero del 2018, se dirige al

Subdirector Nacional de patrocinio del IESS, requiriéndoles un Informe Motivado sobre el estado procesal de mi caso para recién con ello dar contestación a todas mis peticiones, sumándose así un interminable viacrucis sin que se solucione ni cumplan lo sentenciado a mi favor.

60. De igual forma, sostiene que:

(...) mediante Memorando No. IEES-HG-PO-DA-2018-0371-M de fecha 25 de enero del 2018, el entonces Director Administrativo del Hospital del IESS Portoviejo, lng. Jesús Loor, remite al Subdirector Nacional de Talento Humano del IESS, el listado de los funcionarios que están aptos para participar en el mencionado concurso, EXCLUYENDO MI NOMBRE, en un evidente acto discriminatorio que vulnera la protección de los derechos constitucionales que me asisten, aplicando contra el suscrito un trato desvaforable (sic) no solo al no reintegrarme a mis funciones, sino al dejarme afuera de manera premeditada del referido concurso (...).

61. Finalmente, en el escrito de 21 de octubre de 2021, el accionante afirma que:

(...) En virtud de que se avocó conocimiento de la acción de INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA, interpuesta por mi persona, de competencia de la Corte Constitucional, signado con el número de caso 8.18.IS; y en razón a la providencia emitida el 15 de octubre de 2021, manifiesto que si (sic) se cumplió la sentencia de la causa signada con el número 13204- 2016-00491 del auto (sic) del 3 de junio de 2016 y el auto del 12 de julio de 2017 (...).

3.2. Del IESS

62. Mediante escrito de 28 de octubre de 2021, el IESS señaló que:

(...) ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia de 3 de junio de 2016 y el auto de 12 de julio de 2017, referente a acción de protección propuesta por el señor Ingeniero Jaime Patricio Tapia Mendoza en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS (sic) Por lo antes indicado, una vez verificado los archivos físicos y digitales del Hospital General Portoviejo; tengo a bien certificar que se ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia de 3 de junio de 2016 y el auto de 12 de julio de 2017 (...).

63. El 13 de mayo de 2022 se presentó un escrito adjuntando el Memorando Nº. IESS-HG-PO-DA-2022-4084-M con la siguiente información:

1. Memorando Nº. IESS-HP-2016-0075-MFDQ, de 2 de agosto de 2016, suscrito por Victoria Santana Sánchez, Responsable de Talento Humano, Encargada. En el cual ordena la notificación del reintegro del señor Jaime Tapia. Asimismo, señala que "el día 29 de julio se le notificó vía telefónica para que se reintegre a esta Unidad de Salud, mismo que acudió asignándole la clave para su ingreso al biométrico".

- 2. Roles de pago de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre²⁶ del 2017.
- **3.** Acción de personal Nº. SDNGTH-2018-6521, de 22 de agosto de 2018, suscrita por José Andrés Chamba Guamán, en calidad de subdirector nacional de Gestión de Talento Humano, Paola Alejandra Vergara Boada, en calidad de Directora Nacional de Servicios Corporativos y el señor Jaime Tapia. En esta acción se resolvió:
 - (...) otorgar Nombramiento Provisional a favor de Tapia Mendoza Jaime Patricio, para que se ocupe el puesto de ANALISTA ECONOMICO (sic) en la unidad HOSPITAL GENERAL PORTOVIEJO, en función de la planificación subida al portal de la Red Socioempleo para los concursos de Méritos y Oposición con fecha 22 de agosto.
- **4.** Acción de personal N°. SDNGTH-2018-3569, de 29 de marzo de 2018, suscrita por José Andrés Chamba Guamán, en calidad de subdirector Nacional de Gestión de Talento Humano, Paola Alejandra Vergara Boada, en calidad de Directora Nacional de servicios Corporativos y el señor Jaime Tapia, en el cual se dispone:
 - (...) reintegrar al señor Jaime Patricio Tapia Mendoza al cargo de Analista Económico Financiero 1, escala p-1, posición 38494, del Hospital del IESS de Portoviejo, en cumplimiento del auto de fecha 12 de julio de 2017 dictado por la Unidad Judicial de Familia Mujer y Adolescencia de Portoviejo (...).
- **5.** Memorando Nº. IESS-HG-PO-TH-2019-0430-M, de 12 de junio de 2019, suscrito por Efigenia Soledad Rodríguez García, Responsable de Talento Humano del Hospital General Portoviejo. En el mismo se solicita designar "a quien corresponda la disponibilidad presupuestaria para el ítem presupuestario 570215 para el PAGO DE SENTENCIA JUDICIAL a favor del Sr. Ing. Jaime Patricio Tapia Mendoza".
- **64.** Asimismo, el 1 de noviembre de 2022, el IESS ingresó:
 - 1. Las acciones de personal N°. DNGTH-2015-1398 de 21 de octubre de 2015, N°. DNGTH-2016-11740-AJ de 1 de agosto de 2016, N°. SDNGTH-2017-06492 de 15 de junio de 2017 y la N°. SDNGTH-2018-6521 de 22 de agosto de 2018.
 - 2. El memorando N°. IESS-HG-PO-TH-2019-0570-M de 22 de agosto de 2019, suscrito por Efigenia Soledad Rodríguez García, Responsable de Talento Humano del Hospital General Portoviejo, en el que se señala que el IESS, en cumplimiento con el mandamiento de ejecución dictado por los jueces del Tribunal Contencioso

30

²⁶ Los roles de pago de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2017 ascienden al valor de USD 1 605,34. Por otro lado, el rol de pago del mes de diciembre fue de USD 3 315,34.

Administrativo de Manabí, realizan el pago correspondiente desde el mes de noviembre de 2015 a julio de 2016.²⁷

- 3. El memorando Nº. IESS-HG-PO-TH-2019-0471-M de 1 de julio de 2019 suscrito por Efigenia Soledad Rodríguez García, Responsable de Talento Humano del Hospital General Portoviejo, en el que se refleja el pago de USD 21 703,04 por concepto de pago de "sentencia judicial" más USD 400 por honorarios profesionales. De igual manera, se adjunta el comprobante de pago emitido por el Ministerio de Finanzas del Ecuador por el valor de USD 22 103,04.
- 4. El memorando Nº. IESS-HG-PO-DA-2022-10767-M de 28 octubre de 2022 suscrito por el señor Guntard Pavel Chica Arteaga, director administrativo Hospital General Portoviejo, encargado, en el que se señala que "realizando la revisión del expediente del Ing. Tapia Patricio, no se encuentra los debidos informes que sustenten las acciones de personal. A la vez se remite respaldo del cumplimiento de los pagos realizados en el mes agosto de 2019". De igual forma, se ajuntan los SPRYN – ROL DE PAGOS de los aportes patronales realizados por concepto de "deudas de años anteriores" desde el mes de noviembre de 2015 a julio de 2016.
 - 3.3. De la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí.
- 65. A pesar de haber sido debidamente notificada, la jueza de la Unidad Judicial no ha presentado un informe de descargo.

IV. Consideraciones previas

- 66. El artículo 163 de la LOGJCC determina que "[1] as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)". Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.²⁸
- 67. En línea con lo anterior, la legislación procesal constitucional determina que la procedencia de la acción de incumplimiento a petición de parte y directamente ante la Corte se encuentra supeditada a que los accionantes promovieran, en primer lugar, la ejecución del fallo en un tiempo razonable ante los jueces constitucionales de

²⁷ Del mes de noviembre de 2015 a junio de 2016 se refleja un valor de USD 446.32. En el mes de julio se refleja el valor de USD 431.45.

²⁸ LOGJCC, artículo 21 "La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional"

instancia por ser los encargados de perseguir el cumplimiento. En consecuencia, este Organismo ha resaltado la necesidad de verificar que los accionantes buscaran la ejecución del fallo ante el operador judicial de instancia previo a la presentación de la acción de incumplimiento, pues solo así procedería un análisis del fondo de la acción incoada²⁹. Lo anterior se fundamenta en que el engranaje procesal "busca dotar de operatividad y eficacia al cumplimiento de las sentencias constitucionales y se previene el convertir a la acción de incumplimiento en un medio de ejecución ordinario de sentencias constitucionales". 30

- **68.** De conformidad con lo esgrimido, se desprende que en la causa in examine el señor Jaime Tapia requirió en reiteradas oportunidades a la jueza de instancia el cumplimiento de la sentencia (párrafos 4, 8, 10, 15, 17, 21, 23, 27, 35 y 44 *supra*). En consecuencia, promovió la ejecución ante el operador judicial, por lo que, se cumplen los requisitos para que esta Corte se pronuncie sobre el fondo de la decisión presuntamente incumplida.
- **69.** Cabe anotar que la legislación también determina que cuando los accionantes soliciten la remisión del expediente constitucional a la Corte con su demanda de acción de incumplimiento, el juez de instancia "remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada". 31
- 70. En tal sentido, existen varias insistencias por parte del accionante³² solicitando que el expediente sea remitido a la Corte Constitucional por considerar que existía un incumplimiento de la sentencia de 3 de junio de 2016.
- 71. En relación con esto, se verifica que el expediente no fue remitido a esta Corte Constitucional por parte de la jueza ejecutora, pese a que el accionante lo solicitó en reiteradas oportunidades. Asimismo, mediante auto de 5 de septiembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial verificó el incumplimiento de la sentencia y se limitó a señalar que "las partes procesales presenten las acciones constitucionales correspondientes", en lugar de atender los requerimientos del accionante de que se remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe motivado conforme al procedimiento previsto en la LOGJCC para el trámite de la acción de incumplimiento.
- 72. Por otro lado, el 15 de octubre de 2021, este Organismo solicitó a la jueza ejecutora que informe si el IESS cumplió con lo solicitado en la acción de incumplimiento, pero

²⁹ En su jurisprudencia reciente, la Corte Constitucional ha buscado dar operatividad a lo determinado en la LOGJCC y la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional respecto a los requisitos para la procedencia del análisis de fondo de la acción de incumplimiento. Ver, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022. Sentencia Nº. 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

³¹ LOGJCC, artículo 164 numeral 2.

³² Ver párrafos 8, 10, 15, 21, 23, 35,41 y 44 supra.

- esto no fue atendido. En ese sentido, es importante recalcar que es obligación de la jueza observar el trámite de la acción de incumplimiento previsto en la LOGJCC.
- **73.** Por lo tanto, este Organismo considera pertinente hacer un llamado de atención a la jueza de la Unidad Judicial de Familia Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, puesto que inobservó lo dispuesto en el artículo 164 de la LOGJCC respecto a la tramitación de la acción de incumplimiento.³³
- **74.** Ahora bien, cuando esta Corte examina una acción de incumplimiento también verifica la actuación del operador judicial obligado a perseguir la ejecución del fallo como "*ejecutor natural de la decisión*"³⁴. En tal sentido, este Organismo considera pertinente analizar el actuar de la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, en lo referente a la tramitación de la acción de incumplimiento.
- **75.** Al respecto, se constata que la jueza ejecutora delegó el seguimiento de la ejecución de la sentencia a la Defensoría del Pueblo de Manabí (párrafo 9 *supra*), realizó una visita *in situ* junto con la actuaria de su despacho a la Dirección Administrativa del Hospital del IESS de Portoviejo para comprobar el cumplimiento de la decisión (párrafo 23 *supra*), requirió informes a la Defensoría del Pueblo (párrafos 9 y 12 *supra*), requirió informes al sujeto obligado (párrafos 4, 14, 19 y 39 *supra*) y evaluó el impacto de las medidas de reparación modificando una de ellas (párrafo 38 *supra*).
- **76.** En consecuencia, se verifica que sí se efectuaron diligencias para que se cumpla el fallo. Por lo que la Corte procederá a verificar el cumplimiento de las medidas.

V. Análisis constitucional

77. En primer lugar, en la sentencia dictada el 3 de junio de 2016, los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí resolvieron:

(...) que el señor JAIME PATRICIO TAPIA MENDOZA sea reintegrado al puesto de Analista económico Financiero I Escala P-1, Posición 38494 de la Dirección Administrativa del Hospital IESS Portoviejo, o a uno del mismo rango y remuneración, en un término de 5 días a partir de la notificación de esta sentencia.

78. Sin embargo, del expediente constitucional se desprende que el 15 de junio de 2017 el IESS emitió la acción de personal N°. SDNGTH-2017-06492, mediante la cual se estableció que se terminaba el nombramiento provisional del accionante el 30 de junio

³³ En similar sentido, la Corte Constitucional ha llamado la atención a los operadores judiciales por no remitir el expediente junto a la demanda acción de incumplimiento cuando así es solicitado por los accionantes. *Ver*, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 52-17-IS/22 de 05 de mayo de 2022.

³⁴ Este Organismo ha referido que "durante el conocimiento de la acción de incumplimiento, este Organismo también evalúa la actuación de la autoridad judicial como ejecutor natural de la decisión". Sentencia Nº. 38-19-IS/22, párr. 48. Ver, Sentencia Nº. 103-21-IS/22, párr. 34.

de 2017, fecha en la que fue notificado con esta decisión. Frente a esta actuación, este Organismo puede evidenciar que la jueza ejecutora, mediante auto de 12 de julio de 2017, evaluó las medidas de reparación otorgadas en la sentencia de 3 de junio de 2016, y decidió modificar una ellas, por lo que dispuso que el accionante debía permanecer en el puesto de analista económico financiero 1 hasta que exista ganador del concurso de méritos y oposición, y dispuso nuevamente su reintegro.³⁵

- **79.** Por otro lado, sobre la sentencia de 3 de junio de 2016, el accionante interpuso recurso de ampliación, mismo que fue rechazado. Frente a esta decisión, propuso una acción extraordinaria de protección. La Corte Constitucional aceptó parcialmente la acción³⁶ y ordenó que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emita un nuevo auto resolviendo la petición de ampliación. Es por ello que, el 4 de septiembre de 2018, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emitieron un nuevo auto en el que ordenaron:
 - i) Disponer el pago de remuneraciones por el tiempo que estuvo fuera de la institución hasta su reintegro, ii) que el monto se determine de conformidad con lo previsto en el Art. 19 de la Ley de Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- **80.** De lo anterior, este Organismo observa que la decisión alegada como incumplida se encuentra integrada por tres medidas de reparación integral³⁷, en las cuales se ordenó: (i) el reintegro del señor Jaime Tapia al puesto en el que se encontraba o a uno de igual rango y remuneración, en el término de 5 días; (ii) el reintegro del señor Jaime Tapia hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición para el puesto de analista económico financiero 1 escala P-1, posición 38494; y, (iii) disponer el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que estuvo fuera de la institución hasta su reintegro.

5.1. Sobre la primera medida

81. De la revisión del expediente y la información entregada por la entidad accionada, esta Corte advierte que el señor Jaime Tapia no fue reintegrado en el término de 5 días desde la emisión de la sentencia al puesto de analista económico o a uno del mismo rango y remuneración. Ello se constató en el informe presentado el 20 de octubre de 2016 por la Defensoría del Pueblo³⁸ ante la jueza ejecutora.

³⁵ Ver, párr. 38 supra

³⁶ La acción fue aceptada dentro de la causa signada Nº 1747-16-EP en la que se aceptó parcialmente la EP presentada por el señor Jaime Tapia en contra del auto de 4 de julio de 2016 que resolvió su recurso de ampliación, declarando la vulneración del derecho a la motivación, debido a que los jueces no analizaron la pretensión del pago de remuneraciones que dejó de percibir el señor.

³⁷ El auto de aclaración de la sentencia también es objeto de verificación del cumplimiento de la sentencia, pues dicho auto debe siempre ser analizando de manera conjunta con la sentencia. *Ver* Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 3-18-IS/22 de 12 de enero 2022. párr. 19.

³⁸ Ver, párr. 13 supra

- **82.** De igual forma, es posible evidenciar que si bien el IESS presentó la acción de personal N°. DNGTH-2016-11740-AJ de 1 de agosto de 2016³⁹, la jueza ejecutora acudió a la institución y verificó que, pese a la emisión de dicha acción de personal, el señor Jaime Tapia estaba trabajando en el área de atención al afiliado ventanilla N°. 03, en el Hospital del IESS de Portoviejo, cuando la acción de personal indicaba que se lo reintegraba al puesto de analista económico financiero 1, escala p-1, posición 38494, de la misma institución. En ese sentido, este Organismo constata que el accionante estaba laborando en un puesto que no era del mismo rango⁴⁰, y no es hasta el 1 de noviembre de 2016 que la jueza ejecutora, con base en el informe presentado por la Defensoría del Pueblo⁴¹, verificó el reintegro del señor Jaime Tapia a su puesto original. Es decir, el accionante fue integrado al puesto del área de atención al afiliado ventanilla N°. 03 desde el 2 de agosto de 2016 (párrafo 7 *supra*) hasta el 14 de octubre de 2016 (párrafo 23 *supra*), fecha en la que se dispuso la capacitación para el puesto de analista económico financiero 1, escala p-1, posición 38494. 42
- **83.** En tal sentido, esta Corte concluye que la primera medida de reparación fue cumplida de forma tardía y defectuosa, ya que no se reintegró al accionante en el término establecido en la sentencia, y cuando se lo hizo no se lo ubicó en su puesto original, ni en un puesto del mismo rango como lo establecía la sentencia de 3 de junio de 2016.

5.2. Sobre la segunda medida

- **84.** Ante la modificación de la medida realizada por la jueza ejecutora en el auto de 12 de julio de 2017 -en el cual se dispuso que el accionante no podía ser destituido de su puesto hasta que existiera un ganador del concurso de méritos y oposición -⁴³, esta Corte verifica que mediante la Acción de Personal Nº. SDNGTH 2018-3569 de 29 de marzo de 2018, se reintegró al señor Jaime Tapia al puesto de analista económico financiero 1, escala p-1, posición 38494 con la misma remuneración, es decir, se lo reintegró a su cargo original. De igual forma, el señor Jaime Tapia, mediante el escrito presentado ante este Organismo el 21 de octubre de 2021, manifestó que: "si (sic) se cumplió la sentencia de la causa signada con el número 13204- 2016-00491 del auto (sic) del 3 de junio de 2016 y el auto del 12 de julio de 2017 (...).
- **85.** Al respecto, la disposición no establecía un plazo determinado para su cumplimiento, por lo que, se debe entender que su cumplimiento debía ser de forma inmediata.⁴⁴ En

³⁹ Fs. 362 del expediente de la Corte Constitucional.

⁴⁰ Si bien el accionante se encontraba en un puesto que no era del mismo rango se verificó que percibía la misma remuneración. *Ver*, párr. 11. De igual forma, se desprende de la Fs. 342 del expediente de la Corte Constitucional.

⁴¹ Ver, párr. 30 supra

⁴² Este puesto sería ocupado por el accionante hasta la emisión de la Acción de Personal Nº. SDNGTH-2017-06492 de 15 de junio de 2017 en la que se estableció que el nombramiento provisional terminaría el 30 de junio de 2017.

⁴³ *Ver*, pie de página 17.

⁴⁴ Art. 162.- Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales.- Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de

ese sentido, este Organismo puede evidenciar que la medida fue cumplida después de 8 meses aproximadamente desde la modificación de la medida ordenada en la sentencia que es materia de análisis hasta la emisión de la acción de personal N°. SDNGTH – 2018-3569 de 29 de marzo de 2018.

86. De esta forma, se concluye que la segunda medida de reparación fue cumplida de forma tardía.

5.3. Sobre la tercera medida

- 87. De la información proporcionada por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, acerca del proceso Nº. 13802-2018-00424, se pudo verificar que se dictó un mandamiento de ejecución a favor del señor Jaime Tapia en el que se determinó el pago de USD 21 703,04. De igual forma, se pudo evidenciar que estos valores fueron determinados por un peritaje el cual consideró y liquidó como rubros la remuneración dejada de percibir desde noviembre de 2015 a julio de 2016, más los décimos terceros y cuarto, vacaciones, fondos de reserva, aporte patronal al IESS e intereses legales. Asimismo, se pudo constatar que el valor de USD 22 103,04 fue acreditado a la cuenta del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí por parte del IESS y, posteriormente, a la cuenta del señor Jaime Tapia. En ese sentido, el mandamiento de ejecución fue cumplido en su totalidad por el IESS. 46
- **88.** Sobre esta medida, esta Corte verifica el cumplimiento en su totalidad⁴⁷, conforme a la revisión de las piezas procesales.

VI. Consideraciones Finales

6.1. Medidas de reparación sobre las medidas incumplidas

89. Con respecto a la primera medida se pudo constatar que el señor Jaime Tapia si bien no fue reintegrado al puesto del mismo rango, sí venía percibiendo el mismo sueldo.

aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación. Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

⁴⁵ De igual manera, el valor de USD 400 dólares fue depositado por el Tribunal al perito por concepto de honorarios profesionales.

⁴⁶ Informe presentado por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, mediante escrito de 18 de octubre de 2021.

⁴⁷ Se debe señalar que esta medida fue ordenada, únicamente, sobre la base de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia dictada el 13 de junio de 2018 dentro de la causa N°. 1747-16-EP. Dicha sentencia, a su vez, se basó en lo resuelto dentro de la sentencia de 3 de junio de 2016 y del auto de 4 de julio de 2016, así como en lo alegado en la EP presentada el 1 de agosto de 2016 por el accionante. Por lo tanto, esta Corte considera que la tercera medida no podría haber abarcado, dentro del cálculo ordenado, lo que dejó de percibir el accionante durante el segundo período que el accionante fue separado de sus funciones, pues esto fue ordenado en el auto de 12 de julio de 2017 (conforme se desprende en el análisis de la "segunda medida").

Por lo que, este Organismo considera pertinente que, como medidas de reparación se den capacitaciones a la Unidad de Talento Humano del Hospital del IESS de Portoviejo para que no vuelvan a suceder los hechos verificados en esta decisión.

- **90.** Sobre la segunda medida, este Organismo, al verificar el cumplimiento tardío, considera necesario remitir una copia del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo para que se calculen las remuneraciones que dejó de percibir el señor Jaime Tapia desde el 12 de julio de 2017 hasta el 29 de marzo de 2018, tomando en cuenta los valores ya cancelados por la entidad accionada. De igual manera, se deberá descontar cualquier rubro en el caso de que el accionante haya ocupado algún otro puesto en el servicio público durante aquel tiempo.
- **91.** Esta Corte evidencia que, en la sentencia de 3 de junio de 2016, los jueces de la Sala ordenaron que la Defensoría del Pueblo remita un informe sobre el cumplimiento de la sentencia, el cual no fue presentado. Posteriormente, la jueza ejecutora solicitó que la Defensoría realice el seguimiento del fallo y ésta realizó visitas *in situ*, además de elaborar los informes requeridos. De conformidad con lo anterior, se verifica que la Defensoría incumplió con la entrega del informe dispuesto por la Sala, por ello, se le recuerda su deber legal en el seguimiento de la ejecución de fallos constitucionales cuando los operadores judiciales así lo requieran. ⁴⁹
- **92.** Finalmente, este Organismo hace un llamado de atención al IESS. Asimismo, se recuerda que de conformidad con el artículo 86 numeral 4 de la Constitución del República, el incumplimiento por parte de servidoras o servidores públicos da lugar a la destitución de su cargo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. ⁵⁰

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento Nº. 8-18-IS.
- 2. Disponer que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cancele a favor del señor Jaime Patricio Tapia Mendoza la correspondiente reparación económica

⁴⁸ Mediante escrito, la institución accionada ingresó a este Organismo los roles de pago relativos a los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2017 a favor del señor Jaime Tapia. *Ver* párr. 63.2

⁴⁹ Artículo 21 de LOGJCC (...) La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. (...)

⁵⁰ De igual manera, esta Corte recalca que el cumplimiento de las sentencias constitucionales recae directamente en la entidad legitimada pasiva, ya sea un organismo público o una persona privada. *Ver*, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 8-19-IS/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 41.

que será determinada por la jurisdicción contenciosa administrativa, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 90 *supra*.

Para el efecto, en aplicación de los principios de concentración y celeridad⁵¹, y con el fin de evitar dilaciones innecesarias, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá copias certificadas de este expediente al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario podrá solicitar los documentos que considere pertinentes para establecer el valor de la reparación.⁵²

- **3. Disponer** que el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, informe la jueza de la Unidad Judicial de Familia Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, sobre la determinación del monto de reparación económica y su pago.
- **4. Disponer** que, en el plazo de tres meses desde la notificación de la presente sentencia el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realice capacitaciones a los funcionarios de la Unidad de Talento Humano del Hospital del IESS de Portoviejo, en torno al cumplimiento de sentencias constitucionales. Para el efecto, se deberá presentar un informe ante este Organismo detallando los días de capacitación, los asistentes, así como el material impartido, el cual deberá ser remitido en el plazo de cuatro meses desde la notificación de la presente decisión.
- **5. Llamar** la atención a la jueza de la Unidad Judicial de Familia Niñez y Adolescencia del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, por inobservar lo dispuesto en el artículo 164 de la LOGJCC respecto a la tramitación de la acción de incumplimiento.
- **6. Llamar** la atención al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por su accionar relacionado con el cumplimiento de la sentencia de 3 de junio de 2016.
- 7. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- **8. Notifíquese** y cúmplase.

_

⁵¹ Artículo 4 Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 11. Economía procesal.- En virtud de este principio, la jueza o juez tendrá en cuenta las siguientes reglas: a) Concentración.- Reunir la mayor cantidad posible de cuestiones debatidas, en el menor número posible de actuaciones y providencias. La jueza o juez deberá atender simultáneamente la mayor cantidad de etapas procesales. b) Celeridad.- Limitar el proceso a las etapas, plazos y términos previstos en la ley, evitando dilaciones innecesarias (...). Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

⁵² La Corte Constitucional del Ecuador ha resuelto de similar forma dentro de la sentencia Nº. 76-21-IS/22 de 20 de julio de 2022.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERKI

000818IS-50d9a



Caso Nro. 0008-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 27-18-IS/23 Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 27-18-IS

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 27-18-IS/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por OTECEL S.A., mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia No. 043-15-SIN-CC de 23 de septiembre de 2015, en la que se resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar. La Corte acepta parcialmente la acción y declara el incumplimiento de la disposición de adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público por parte del GAD de Balzar contenida en la sentencia No. 043-15-SIN-CC.

I. Antecedentes procesales

- 1. OTECEL S.A. (en adelante, "OTECEL") presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, provincia del Guayas, publicada en el Registro Oficial No. 95 de 04 de octubre de 2013 (en adelante, "la Ordenanza"). 1
- **2.** El 23 de septiembre de 2015, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 43-15-SIN-CC. En ella, declaró la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza.²
- **3.** El 7 de mayo de 2018, Lonny Fabián Espinoza Simancas, en calidad de procurador judicial de OTECEL, presentó una demanda de incumplimiento de la sentencia No. 43-15-SIN-CC. La misma se signó con el número 0027-18-IS.

¹ En su acción, en lo principal, alegó la inobservancia de los principios constitucionales del régimen tributario de equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad así como de las normas relativas a la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y espacio aéreo y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; y del principio de jerarquía normativa. La causa fue signada con el No. 0051-14-IN.

² La Corte consideró que dicho artículo inobservaba el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

- **4.** Mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa No.27-18-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.³ El 10 de noviembre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y ordenó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar (en adelante, GADM de Balzar) presentar ante esta Corte un informe debidamente detallado y argumentado respecto del contenido de la demanda que motiva la presente acción.
- **5.** El 7 de diciembre de 2022, el juez sustanciador notificó la providencia de 10 de noviembre de 2022 a correos adicionales presentados por OTECEL.
- **6.** El 9 de diciembre de 2022, el juez sustanciador mediante providencia, insistió en la petición del numeral 2⁴, del auto de avoco emitido el 10 de noviembre de 2022 y ofició nuevamente al GADM de Balzar, para que en el término de cuarenta y ocho horas contados a partir de la notificación de la providencia remita, bajo prevenciones de ley, un informe de descargo debidamente motivado que justifique el cumplimiento de la sentencia alegada.
- 7. El 13 de diciembre de 2022, el GADM de Balzar presentó su informe de descargo.

II. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 436(9) de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE"), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la accionante

9. En su demanda, OTECEL argumenta que el Concejo Municipal y el alcalde del GAD Municipal del cantón Balzar han inobservado la sentencia No. 43-15-SIN-CC, "de forma deliberada". Por lo expuesto solicita a la Corte ordene la ejecución de la referida sentencia, disponga al GAD Municipal del cantón Balzar adecuar las normas de la Ordenanza que fue declarada inconstitucional o bien derogarlas y que ordene la destitución del alcalde y de los miembros del Concejo Municipal.

³ El 17 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

⁴ "Conforme lo preceptuado en los artículos 86 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 71 de la CRSPCCC, ofíciese al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar, para que en el término de cinco días contados a partir de la notificación de esta providencia remita a este despacho un informe de descargo debidamente motivado que justifique el cumplimiento de la sentencia acusada como incumplida, la cual se adjunta en esta providencia"

- **10.** En su demanda, señala: "los órganos de la Municipalidad no han ajustado ni han adecuado (sic), en un plazo razonable, las normas de la Ordenanza Inconstitucional a los criterios y lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 043-15".
- 11. Agrega: "Han transcurrido más de dos años y medio desde que la Ordenanza Inconstitucional fue declarada como tal sin que la Municipalidad y sus órganos hayan dado cumplimiento a la orden legítima de autoridad competente, en este caso, la Corte Constitucional. Lejos de someterse a los mandatos de la Sentencia No.043-15, la Ordenanza Inconstitucional se mantiene sin ninguna modificación hasta la actualidad, es decir, los órganos competentes de la Municipalidad han incumplido lo dispuesto en la Sentencia Constitucional."

b) Fundamentos del GADM del cantón Sucre

12. Mediante escrito de 13 de diciembre de 2022 indicó:

"En mérito y atención de la solicitud señalada en el numeral anterior, mediante Informe Técnico Jurídico No. GADMCB-PS-JL-2022-0654-ITJ, de fecha 01 de noviembre de 2022, en el numeral 6 del acápite recomendaciones se indica: 'Que el Concejo Municipal, al amparo de lo previsto en el Art. 57 literales a) y c) del COOTAD, se proceda a la reforma o sustitución de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial No. 95 del 04 de octubre de 2013, tomando en cuenta las normas jurídicas declaradas inconstitucionales por el máximo organismo de control constitucional, así como también se adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios conforme lo dispuesto en las sentencias constitucionales 043-15-SIN-CC'. Es así que, en sesión ordinaria de fecha 10 de noviembre de 2022, en el punto 9, denominado: «conocimiento y análisis del informe jurídico N°. GADMCB-PS-JL-2022-0654-ITJ, de fecha 01 de noviembre de 2022, referente a la restitución de valores a favor de OTECEL S.A. embargados dentro del proceso coactivo N°. 12-2014» el Concejo Municipal del Cantón Balzar, en el marco de sus competencias, ha resuelto derogar la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio área municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personales naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar> estableciéndose el plazo de 90 días para la expedición, en legal y debida forma, de un nuevo acto normativo."

13. A lo señalado, el GADM del cantón Balzar añadió: "En mérito de todo lo expuesto, se justifica plenamente el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 de la sentencia No. 043-15-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0051-14-IN".

IV. Análisis Constitucional

- **14.** Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia constitucional No. 43-15-SIN-CC ha sido cumplida integralmente.
- **15.** En la sentencia constitucional No. 43-15-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:
 - "1) Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.
 - 2) Declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar, publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 04 de octubre de 2013, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.
 - 3) Se conmina a la Municipalidad del cantón Balzar a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015,y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República".
- **16.** Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea dos disposiciones, éstas son (i) la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza que tiene un carácter dispositivo y (ii) la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución que implica una actuación concreta por parte del GADM. A continuación, este Organismo analizará el alcance y el cumplimiento de cada una de estas disposiciones.

a) Sobre la disposición de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza

- **17.** Como se mencionó, en la sentencia No. 43-15-SIN-CC, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza.
- **18.** Esta Corte considera que la disposición de la sentencia constitucional no exige una actuación por parte del GADM de Balzar, en virtud de que el efecto inmediato de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas es su expulsión del ordenamiento jurídico, de modo que las mismas dejan de producir efectos jurídicos desde la publicación de la sentencia que las declaró inconstitucionales.⁵

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 26-18-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 20.

- 19. Lo anterior, en virtud de que la sentencia que se alega como incumplida por la compañía accionante se dictó en el marco de un control abstracto de constitucionalidad que tiene como fin garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la determinación y la eliminación de las incompatibilidades normativas existentes con las normas constitucionales, por la forma o el fondo. En esta línea, al momento de declarar una norma como inconstitucional, el órgano de justicia elimina la misma del ordenamiento jurídico, de forma que, se ejecuta la sentencia de forma inmediata.⁶
- **20.** Sin perjuicio de lo anterior, del informe presentado por el GAD accionado se desprende que, en sesión ordinaria de fecha 10 de noviembre de 2022, el Concejo Municipal del Cantón Balzar, dejó sin efecto la Ordenanza que fue declarada como inconstitucional en la sentencia No. 43-15-SIN-CC.
- **21.** Por lo anterior, esta Corte no encuentra un incumplimiento de la primera disposición de la sentencia No. 43-15-SIN-CC, puesto que esta medida se entiende cumplida desde su publicación.

b) Sobre la adecuación de normativa por parte del GAD Municipal

- 22. La segunda disposición consistió en la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución.
- 23. OTECEL alegó que, al no haberse ajustado y adecuado la Ordenanza dentro de un plazo razonable, esta mantiene los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte en la sentencia No. 043-15- SIN-CC. Este Organismo nota que en dicha sentencia se conminó al GAD accionado a realizar las referidas reformas "en un plazo razonable". Sin embargo, el GAD de Balzar hasta la actualidad no ha sustituido la Ordenanza declarada como inconstitucional.
- **24.** Así, en su escrito de 13 de diciembre de 2022, el GADM de Balzar señaló:

"Es así que, en sesión ordinaria de fecha 10 de noviembre de 2022, (...) el Concejo Municipal del Cantón Balzar, en el marco de sus competencias, ha resuelto derogar la "Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio área municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personales naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar", estableciéndose el plazo de 90 días para la expedición, en legal y debida forma, de un nuevo acto normativo."

25. Además, agregó que entre la transición de la administración anterior y la actual, no se efectuaron entregas de archivos de ninguna naturaleza, por lo que no tuvieron conocimiento de la existencia del presente proceso constitucional.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-18-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 22, 30-18-IS/21, párr. 13; 35-15-IS/20, párr. 27; 64-11-IS/19, párr. 24; 32-18-IS, párr. 22

- 26. Esta Corte advierte que la normas que rigen la administración pública obligan a los GAD a realizar la entrega recepción de registros, archivos y de otros bienes cuando existan los procesos de cambios de autoridades. Por lo tanto, este Organismo no encuentra justificativo sobre los casi siete años que han transcurrido desde la expedición de la sentencia constitucional No. 043-15-SIN-CC de 23 de septiembre de 2015, notificada el 2 de octubre de 2015 y publicada en el registro oficial Suplemento No. 629 de 17 de noviembre de 2015 para que el GAD de Balzar emita la nueva disposición.
- **27.** Además, este Organismo no cuenta con información sobre el cobro de valores en virtud de la ordenanza declarada como inconstitucional. Tampoco sobre posibles afectaciones futuras a las que se refiere la compañía accionante en su demanda⁷ que permita establecer un daño cierto y determinado, el legitimado activo de esta acción, no aportó con ninguna información adicional a la de su demanda.
- **28.** Además, aun cuando el Concejo Municipal no realizó la adecuación normativa en un plazo razonable; dicha omisión no implicó que se aplicara una norma inconstitucional, por cuanto el artículo 12 al ser declarado inconstitucional fue expulsado del ordenamiento jurídico.
- **29.** En esta línea, esta Corte considera dejar en claro que si bien el GAD tiene la opción de no volver a establecer la tasa toda vez que ya derogó la ordenanza que la contenía, en el marco del análisis del caso en específico se declara el incumplimiento dado que es la propia entidad la que está reconociendo que lo hará (expedir una nueva ordenanza, conforme lo señalado en el párrafo 12 *ut supra*), pues no hizo nada al respecto por 7 años; siendo esta la razón principal para declarar el incumplimiento.
- **30.** Por lo expuesto, la Corte Constitucional llama la atención al GADM de Balzar por no cumplir con su obligación de adecuación normativa.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

dispuesto en la Sentencia Constitucional. En este contexto, la demora de más de dos años y medio de la Municipalidad para reformar la Ordenanza Inconstitucional supera ampliamente cualquier plazo razonable".

⁷ "(iv) OTECEL y las restantes operadoras afectadas por la Ordenanza Inconstitucional han debido enfrentar procesos coactivos derivados de la aplicación de las normas inconstitucionales con las afectaciones patrimoniales consecuentes. Se ha producido una situación de grave afectación a los derechos de los sujetos sobre los que ha recaído la aplicación de la Ordenanza Inconstitucional y la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras solo cesará cuando la Municipalidad cumpla fehacientemente lo

- **1. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento de la sentencia No. 043-15-SIN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 23 de septiembre de 2015, interpuesta por OTECEL S.A.
- **2. Declarar** el incumplimiento del numeral 3 de la sentencia No. 043-15-SIN-CC.
- **3.** Llamar la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar por no dar cumplimiento a lo dispuesto.
- **4.** Notifiquese, publiquese y cúmplase.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 27-18-IS/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

- 1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. 27-18-IS/23, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
- 2. En el caso, OTECEL S.A (OTECEL) alegó que el Concejo Municipal y el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balzar (GADM de Balzar) incumplió la sentencia No. 043-15-SIN-CC¹. La decisión judicial referida planteó dos disposiciones: i) la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ordenanza² que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balzar; y, ii) la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución.
- 3. El pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó parcialmente la acción de incumplimiento, en lo principal, argumentó que el GADM de Balzar reconoció que iba a expedir una nueva ordenanza dentro en un plazo razonable, sin embargo, la entidad accionada no habría cumplido con esta obligación.
- 4. No comparto con esta decisión, porque el control de constitucionalidad abstracto tiene como finalidad la coherencia del ordenamiento jurídico y preservar la supremacía formal y material de la Constitución, su objeto es evitar la existencia de incompatibilidades normativas entre la Constitución y el resto de disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico³. En contraste, una acción de incumplimiento busca proteger sobre todo los derechos de las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas en una decisión judicial de naturaleza constitucional⁴.
- 5. Bajo estas consideraciones, una acción de incumplimiento, en principio, no debería proceder en contra de sentencias que provienen del control abstracto de constitucionalidad, ya que el efecto jurídico de una sentencia de inconstitucionalidad es la anulación de la norma con efectos generales, sin que exista una obligación concreta de volver a normas sobre la misma materia, a menos, se modulen justificadamente los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad

¹ Corte Constitucional, sentencia No. 043-15-SIN-CC de 23 septiembre de 2015.

² Publicada en el Registro Oficial N.º 95 del 4 de octubre de 2013.

³ Corte Constitucional, sentencia No. 54-16-IN/20, párrafo 12.

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 4-19-IS/22, párrafo 9, No. 3-15-IS/21, párrafo 21 y No. 37-14-IS/20, párrafo 15.

- **6.** Además, en la sentencia, cuyo incumplimiento se demandó, no se estableció el plazo o las condiciones de la nueva norma a expedirse, por lo que, no es posible establecer un incumplimiento en razón del tiempo, sobre todo, tomando en cuenta que la autoridad competente para expedir la norma es un órgano colegiado. ⁵
- **7.** Por lo expuesto, considero que la acción de incumplimiento No. **27-18-IS** debió ser desestimada.

RICHARD digitalmente por digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ Fecha: 2023.01.31 ORTIZ 16:05:57 -05:00' Richard Ortiz Ortiz JUEZ CONSTITUCIONAL

49

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 38-17-IS/21, párrafo 14.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa **27-18-IS**, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 21:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002718IS-518b9



Caso Nro. 0027-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito los días lunes treinta y martes treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 684-17-EP/23 **Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 11 de enero de 2023

CASO No. 684-17-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 684-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Luego del examen correspondiente, la Corte no encuentra transgresión de la referida garantía, por tanto, resuelve desestimar la acción presentada.

I. Antecedentes y procedimiento

- 1. El 22 de junio de 2016, Julia Marina Gonzabay Avifiodel presentó, en calidad de procuradora común de las maestras comunitarias¹, una acción de protección en contra Ángel Alexander Uzho Pacheco, en su calidad de director distrital encargado 07D01 Chilla-El Guabo-Pasaje-Educación (E). En su demanda, alega vulneración de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 11, 66,75, 76, 82, 83, 424, 425, 426 y 427 de la Carta Magna, por haber sido cesadas de sus puestos de trabajo, con la finalidad que se disponga su reintegro.
- 2. El 29 de junio de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pasaje resolvió negar la acción de protección por no existir vulneraciones de derechos constitucionales². El 6 de julio de 2016, Julia Marina Gonzabay Avifiodel interpuso recurso de apelación.
- **3.** El 15 de septiembre de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (en adelante "**la Sala**"), mediante sentencia, resolvió negar el recurso interpuesto y

-

¹ 1) Ajila Cuenca Jova Mariana, 2) Arcaye Illescas Mercedes Eusebia, 3) Ávila Cazorla Inés Josefina, 4) Campoverde Flores Lucía Odalia, 5) Correa Ordóñez Nermis Jovita, 6) Gonzabay Avifiodel Julia Marina, 7) Guanuche Pacheco María Angélica, 8) León Orellana Laura Esthela, 9) Nagua Ríos Rosa Leonor, 10) Ocampo García Rosa Irma, 11) Pineda Mejía Marcia Lorena, 12) Ramón Mayaguary Renee Rubiolo, 13) Machuca Granda Cecilia Maruja, 14) Castro Pino Petita Angela, 15) Pineda Armijos Piedad Teresa, 16) Solano Solano Rosario Grimanesa. La acción de protección fue signada con el No. 07334-2016-00563.

² El juez de la Unidad Judicial Civil, en lo principal, señaló lo siguiente: "Por lo expuesto y redundando en este caso en el cual se discuten temas de carácter administrativo; cuyo origen son normas jurídicas infraconstitucionales, no se trata de vulneración de ningún derecho constitucional, como se alega respecto al cese de funciones como maestros. Ya que en primer lugar los accionantes no han desarrollado ni fundamentado en qué consiste jurídicamente la presunta vulneración para analizar si la afectación encuadra en nivel de reflexión constitucional, sino que más bien por el contrario se verifica de los hechos relatados y las pruebas aportadas, que no hay vulneración al contenido esencial de estos derechos constitucionales, sino que se trata de conflictos de mera legalidad, de conformidad con lo previsto en el Art. 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

- confirmar la sentencia dictada por el juez *a quo*. El 9 de diciembre de 2016, la Sala resolvió negar el recurso de ampliación y aclaración propuesto por la parte accionante.
- **4.** El 29 de diciembre de 2016, Julia Marina Gonzabay Avifiodel en su calidad de procuradora común de las maestras comunitarias (en adelante "la accionante") presentó acción extraordinaria de protección contra las sentencias dictadas, detalladas en los párrafos 2 y 3 *ut supra*.
- **5.** El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos admitió a trámite la causa No. 684-17-EP.
- **6.** Una vez efectuado el sorteo por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 25 de abril de 2022, en la que ordenó oficiar a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro a fin de que presente su informe de descargo.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución ("CRE") y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").

III. Acto jurisdiccional impugnado

8. Pese a lo señalado en el párrafo 4 *supra*, de la revisión del acápite cuarto de la demanda de acción extraordinaria de protección, se identifica que las decisiones jurisdiccionales impugnadas son: i) la sentencia dictada el 29 de junio de 2016 por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pasaje y, ii) la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro.

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. A pesar de que la accionante impugna expresamente la sentencia dictada en primera instancia por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pasaje y la sentencia dictada en segunda instancia por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, sus alegaciones se encuentran dirigidas a esta última, sosteniendo que dicha decisión vulneró sus derechos constitucionales a: i) "una vida, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, vestido, seguridad social y demás servicios sociales necesarios para poder laborar" (art. 66 CRE); ii) a la atención prioritaria como adultos mayores (art. 35, 36, 37 y 38 de la CRE; iii) a la estabilidad, actualización, formación continua,

mejoramiento pedagógico y académico y remuneración justa (art. 349 de la CRE); iv) a la calidad de "servidoras y servidores públicos" (art. 229 de la CRE); v) a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); vi) al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 de la CRE); y, a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

- 10. La accionante señala que la decisión impugnada viola el debido proceso "ya que la sentencia dice que debe tramitarse nuestra aspiración con el procedimiento ordinario, cuando el procedimiento es totalmente constitucional que lo observa el Art. 88 de la Constitución, y Art. 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. Además, no existe vía más correcta, idónea, expedita que la Acción Constitucional Ordinaria de Protección". (sic)
- 11. Agrega, que "la violación flagrante al debido proceso en la sentencia que impugnamos (...) es que la SALA DE LO CIVIL, considera que si hay violación a nuestros derechos, pero la vía no es la pertinente, que es la vía ordinaria procedente a nuestro reclamo, inobservando y violando nuestro derecho a la tutela judicial, al debido proceso y a la seguridad jurídica".

4.2. Posición de las autoridades judiciales demandadas

12. El 25 de abril de 2022, tal como se señaló en el párrafo 6 *supra*, se notificó a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, para que presente su informe de descargo. No obstante, hasta la fecha de resolución de esta sentencia, no se constata la presentación del referido informe.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación de problema jurídico

- **13.** La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.³
- **14.** En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata⁴.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; sentencia No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia No. 2719-17-EP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

- 15. De la revisión integral de la demanda de acción extraordinaria de protección, se verifica que, la accionante alega, de forma general, la vulneración de los derechos a una vida digna, a la atención prioritaria como adultos mayores, a la estabilidad, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico y remuneración justa, a la calidad de "servidoras y servidores públicos", argumentos que corresponden a los hechos de origen. En este aspecto, emitir un pronunciamiento implicaría exceder las competencias de la Corte Constitucional en una acción extraordinaria de protección, cuyo objeto es la sentencia impugnada. Solo en casos excepcionales y una vez que la Corte, de oficio, verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos⁵, se podría realizar un control de mérito del caso. En esa línea, no se formulará un problema jurídico, a menos que, una vez realizado el análisis de la vulneración de derechos, la Corte de oficio, así lo considere conforme los presupuestos del precedente constitucional referido.
- **16.** En relación a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, la accionante no identifica una acción u omisión atribuible a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pasaje ni a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, cuya consecuencia sea la vulneración de los referidos derechos.
- 17. Al no identificarse la acción u omisión en la actuación de la autoridad judicial accionada, tampoco se verifica desarrollo argumentativo que explique cómo se relaciona dicha conducta a una presunta vulneración de derecho constitucional, por lo tanto, pese a haber hecho un esfuerzo razonable, este Organismo se encuentra imposibilitado de formular un problema jurídico a resolver.
- **18.** En cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte encuentra que la accionante identifica expresamente lo resuelto por la Sala y en ese sentido presenta una argumentación mínimamente completa, conforme se encuentra indicado en el párrafo 11 *ut supra*. En consecuencia, se procederá con el análisis del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación?

VI. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

19. El derecho al debido proceso, en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal l), constituye una protección de las partes procesales ante cualquier actuación arbitraria por parte de los

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 50.

representantes de los órganos públicos y que sus resoluciones no sean producto de antojadizas decisiones sino de un análisis argumentativo en el marco de la CRE, de la Ley y la jurisprudencia⁶.

- **20.** En el presente caso, la accionante alegó, en lo principal, que la violación de la garantía de motivación se dio porque la Sala de lo Civil "considera que si (sic) hay violación a nuestros derechos, pero la vía no es la pertinente, que es la vía ordinaria procedente a nuestro reclamo, inobservando y violando nuestro derecho...".
- 21. Este Organismo ha precisado que la garantía de motivación se satisface en tanto la decisión que se analiza contenga una argumentación jurídica que cuente con una "estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente, y ii) una fundamentación fáctica suficiente". En garantías jurisdiccionales, la motivación incluye la obligación de "realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto".
- **22.** Así también, una fundamentación jurídica suficiente "[...] debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso". Además, esta no se agota en la enunciación de las normas o principios, "[...] sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso".
- **23.** De la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se desprende que los señores jueces detallan en sus acápites: i) antecedentes; ii) consideraciones y fundamentos del Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro; y, iii) resolución.
- **24.** El acápite ii de la sentencia, la Sala lo subdivide en: ii.1) competencia de la Sala de lo Civil; ii.2) consideraciones de la acción de protección; ii.3) determinación de los aspectos y problemas jurídicos a ser examinados.
- **25.** En ese marco, se observa que la Sala, en primer lugar, hace referencia al objeto de la acción de protección, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 de la CRE y cita varios precedentes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador: i) No. 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013; ii) No. 0140-12-SEP-CC, de 17 de abril de 2012; y, iii) 016-13-SEP-CC, de 16 mayo de 2013.

-

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1236-14-EP/20 del 21 de febrero de 2020, párrafo 18.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP del 20 de octubre de 2021, párrafo 61.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia no. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁹ *Ídem.*, párr. 61.1.

¹⁰ Ibídem.

26. Posteriormente, los jueces determinan el problema jurídico y citan lo dispuesto en los artículos 228 de la CRE, art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, art. 146 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público y el precedente constitucional No. 122-12-SEP-CC. De igual modo, se observa que en la construcción argumentativa expusieron lo siguiente:

"Del análisis del caso sub judice y de la documentación adjuntada los autos, se desprende que cada uno de los accionantes hasta el año 2016, ha suscrito más de dos contratos de servicios ocasionales con el Ministerio de Educación, sin embargo ninguno de los accionantes tiene nombramiento regular o fijo, que solo lo da el hecho de haber concursado y resultado ganador en dicho concurso para ingresar a la institución conforme lo establece de manera obligatoria el Art. 228 de la Constitución del Ecuador.

Por los argumentos jurídicos expuestos, este Tribunal no evidencia la vulneración de ningún derecho constitucional, como se alega ya que del análisis jurídico efectuado por este Tribunal no se verifica que exista la afectación del contenido esencial de derechos constitucionales o de una colisión entre derechos o principios constitucionales para que sea pertinente el nivel de reflexión constitucional, ya que este Tribunal verifica de los hechos relatados y las pruebas aportadas que se trata de discordancia sobre la no renovación de contratos ocasionales esto es conflictos respecto a la interpretación de normas jurídicas infraconstitucionales de carácter general, ya que el conflicto jurídico se produce respecto a la no renovación de los indicados contratos ocasionales, para los accionantes tienen derecho a estabilidad, para la institución accionada los contratos ocasionales no generan estabilidad, de conformidad con lo previsto en el art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, (...) conforme ha establecido la Corte Constitucional del Ecuador se debe tramitar por la vía ordinaria por ser conflictos de mera legalidad, de conformidad con lo previsto en el art. 42, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la sentencia expedida por la Corte Constitucional No. 124-14-SEP-CC (RO 340: 24-SEP-2014), esto es ante los jueces competentes del Tribunal Contencioso Administrativo para que se resuelva de conformidad con las pruebas y argumentos jurídicos planteados por las partes".

- 27. De lo anotado, esta Corte observa que la Sala centró su análisis en los argumentos presentados por las partes procesales, en específico en el acápite II.3, en el que consta desarrollado el examen respecto al problema jurídico delimitado por la Sala, los elementos fácticos y las pruebas aportadas al caso, por lo que, contrario a lo manifestado por la accionante, los jueces determinaron la inexistencia de la transgresión de algún derecho constitucional.
- **28.** Así pues, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada contiene una estructura mínimamente completa¹¹ pues, los jueces han enunciado y justificado de forma suficiente "las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión" ¹² y han

¹¹ Este Organismo ha determinado que para que la motivación sea suficiente, aquella requiere de ciertos elementos argumentativos mínimos que deben estar suficientemente explícitos en la motivación del texto, lo que no implica, sin embargo, que todas y cada una de las premisas y conclusiones deban estar explícitas, es decir, algunas pueden estar sobreentendidas; y para identificarlas es preciso atender al contexto de la motivación, lo que, es indispensable para una lectura cabal de cualquier texto. Ver: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 62.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, párrafo 61.2.

otorgado razones concretas que dan cuenta de una "*justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*" ¹³. Adicionalmente, una vez examinado y concluido que no se han producido vulneraciones a derechos constitucionales la Sala determinó la vía judicial ordinaria adecuada para el conocimiento de la causa.

29. En razón del análisis realizado, esta Corte descarta una posible vulneración de derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 684-17-EP.
- 2. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
- 3. Notifiquese y archívese. -

ALI VICENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA

PRADO

PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, párrafo 61.2.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 11 de enero de 2023. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 684-17-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

- 1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia No. 684-17-EP/23, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 11 de enero de 2023 con ocho votos favorables.
- 2. En la sentencia No. 684-17-EP/23, la Corte Constitucional decidió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada contra la sentencia de 15 de septiembre de 2016 ("sentencia impugnada"), emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ("Sala Civil") en el marco del proceso de acción de protección No. 07334-2016-00563, por considerar que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Discrepo con la sentencia de mayoría porque considero que la sentencia impugnada no se encuentra debidamente motivada conforme el estándar de suficiencia exigible en procesos de garantías jurisdiccionales¹.
- 3. Para concluir que no existe vulneración a la garantía de motivación, la sentencia de mayoría se concentra en el análisis del acápite ii) sobre consideraciones y fundamentos de la Sala Civil y, tras realizar el análisis respectivo, en su párrafo 27 establece que "la Sala centró su análisis en los argumentos presentados por las partes procesales, en específico en el acápite II.3, en el que consta desarrollado el examen respecto al problema jurídico delimitado por la Sala, los elementos fácticos y las pruebas aportadas al caso, por lo que, contrario a lo manifestado por la accionante, los jueces determinaron la inexistencia de la transgresión de algún derecho constitucional".
- **4.** Sin embargo, la sentencia de mayoría no se refiere a los problemas jurídicos formulados en la sentencia impugnada, aspecto que me parece crucial para verificar el estándar de suficiencia referido, pues representa el punto de partida por el cual se analiza un caso en concreto. En primer lugar, la Sala Civil formula el siguiente problema jurídico: "Los hechos del caso concreto planteado por los accionantes respecto al cese de funciones de contratos ocasionales por parte de un funcionario público ¿es susceptible de un análisis y resolución en el ámbito de la legalidad o de constitucionalidad?". Y, antes de proseguir con el análisis del problema jurídico planteado, la sentencia impugnada se refiere al precedente de la sentencia No. 001-16-PJO-CC, y se plantea si "la situación controvertida a resolver en primer lugar es, si en el asunto sometido a conocimiento del juez constitucional se refiere a la presunta vulneración de derechos constitucionales de la accionante o si estamos frente a un problema de normas legales".
- **5.** Bajo este marco, la sentencia impugnada cita los artículos 228 de la Constitución, 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**"), y 146 del Reglamento a la LOSEP, así como la sentencia No. 122-12-SEP-CC de la Corte Constitucional; y señala:

60

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

En el presente caso, según lo indican los accionantes, la violación constitucional proviene de un funcionario administrativo, esto es, ÁNGEL ALEXANDER UZHO PACHECO, en su calidad de DIRECTOR DISTRITAL ENCARGADO 07D01 PASAJE CHILLA EL GUABO - PASAJE, EDUCACIÓN (E), quien mediante memorandos ha procedido a cesarlos de sus cargos en diferentes fechas a cada uno de los comparecientes, por lo que solicitan se deje sin efecto el cese e (sic) funciones de los comparecientes, dejando sin efecto todos los memorandos realizados por este motivo en contra de ellos, y se disponga el reintegro a las labores que desarrollaban. Del análisis del caso sub judice y de la documentación ajuntada (sic) los autos, se desprende que cada uno de los accionantes hasta el año 2016, ha suscrito más de dos contratos de servicios ocasionales con el Ministerio de Educación, sin embargo ninguno de los accionantes tiene nombramiento regular o fijo, que solo lo da el hecho de haber concursado y resultado ganador en dicho concurso para ingresar a la institución conforme lo establece de manera obligatoria el Art. 228 de la Constitución del Ecuador (énfasis añadido).

- **6.** A mi juicio, lo anterior evidencia un análisis de la naturaleza de los contratos suscritos a la luz de las normas de la LOSEP, mas no uno acerca de la real existencia de la vulneración de derechos con base en la real ocurrencia de los hechos en el caso concreto². La sentencia impugnada se refiere de forma general a los cargos formulados en la acción de protección, pero los no individualiza, lo cual es consecuencia del planteamiento de los problemas jurídicos respecto de si los hechos del caso pueden ser conocidos en la vía constitucional, y no dirigidos a la verificación de la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.
- 7. En ese sentido, si bien en la sentencia impugnada la Sala Civil se refiere a la obligación de las juezas y jueces constitucionales de verificar la existencia o no de vulneración de derechos de conformidad con la sentencia No. 001-16-PJO-CC, el análisis de los párrafos previos demuestra que la judicatura no se centró en tal verificación. La Corte ya ha establecido que afirmaciones aisladas de este tipo, bajo ninguna consideración pueden ser valoradas como el análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales que se exige en garantías jurisdiccionales con el fin de no incurrir en un vicio de insuficiencia motivacional³.
- **8.** Por todo lo expuesto, discrepo respetuosamente de la sentencia de mayoría, y considero que la Corte debió aceptar la acción extraordinaria de protección, y dejar sin efecto la sentencia impugnada con el fin de que se emita una nueva sentencia de apelación en cumplimiento del estándar de suficiencia motivacional exigible a garantías jurisdiccionales.

DANIELA Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN Date: 2023.01.24 10:47:16 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, p. 23.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 698-17-EP/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 27.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 684-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 13:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

068417EP-5129f



Caso Nro. 0684-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día martes veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1080-17-EP/23 Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1080-17-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 1080-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi en el contexto de una acción de protección, y desestima la acción extraordinaria de protección al no encontrar vulneración de derechos constitucionales.

I. Antecedentes y procedimiento

- 1. El 28 de diciembre de 2016, el señor Carlos Israel Caiza Pullotasig (en adelante "el **accionante**") dirigió una solicitud hacia la Unidad de Movilidad del Gobierno Autónomo Municipal del cantón de Latacunga (en adelante, "**Unidad de Movilidad**"), respecto a la concesión de un informe previo a la constitución jurídica de una compañía de transporte. Esta solicitud fue respondida por la Unidad de Movilidad.¹
- 2. El 24 de enero de 2017, el solicitante presentó una acción de protección ante la respuesta otorgada, cuya competencia recayó en la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga, que fue signada con el No. 05202-2017-00180; misma que fue desestimada y respecto de la cual el señor Caiza Pullotasig interpuso recurso de apelación.
- **3.** Con sentencia de fecha 27 de marzo de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (en adelante "la Sala") confirmó la sentencia emitida por el juez *a quo*.
- **4.** El 25 de abril de 2017, el señor Carlos Israel Caiza Pullotasig presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el 27 de marzo de 2017 por la Sala y notificada el mismo día (en adelante, "sentencia impugnada").

-

¹ La contestación a la solicitud fue realizada mediante oficio No. 2017-0027-UMLM, emitida el 09 de enero de 2017 por el Director de la Unidad de Movilidad, manifestando en respuesta a lo peticionado "[...] adjunto copia del Oficio No, 339-2016-U M L-GAD-MCL-Aj, en la cual se indica que atenderá dicho pedido cuando se realice los estudios de oferta y demanda de la ciudad de Latacunga, en tal virtud, por el momento no se puede atender lo solicitado."

- **5.** El 02 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
- **6.** Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, se efectuó el sorteo reglamentario por el Pleno de la Corte Constitucional y la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 28 de junio de 2022 y ordenó oficiar a la autoridad jurisdiccional correspondiente a fin de que presente su informe de descargo.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución ("CRE") y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").

III. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- **8.** El accionante alega que le han sido vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (artículo 76, numeral 1), al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76, numeral 7, literal 1.), y a la seguridad jurídica (artículo 82).
- **9.** Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante cita la disposición constitucional que consagra este derecho y cita jurisprudencia constitucional que define el contenido del mismo. Alega que la Sala, al rechazar el recurso de apelación presentado por el accionante, "se niega la acción de protección planteada por el accionante evitando conocer y resolver sobre los ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE, violentando de esta forma la tutela judicial efectiva imparcial y expedita". (énfasis en el original).
- 10. Sobre el cargo de vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante reproduce la norma correspondiente al precitado derecho y cita a continuación jurisprudencia constitucional que desarrolla las características que reúne una sentencia motivada a la luz de pronunciamientos anteriores de esta Corte. Señala que "Que la sala se ha quedado en la epidérmica (sic) y cómoda percepción de que la legalidad del acto pudo haber sido reclamado ante el Tribunal de lo Contenciosos (sic) Administrativo o ante la misma ANT y la sala no ha querido asumir su rol de Juez Constitucional, verificando la legitimidad en relación con sus derechos constitucionales, como se pidió tanto en la demanda como en la apelación".
- **11.** En cuanto a la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, el accionante cita jurisprudencia constitucional sobre la definición y contenido de este derecho.

12. Adicionalmente, expresa que "[d]e igual manera los señores Jueces de la Sala de lo penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, en su sentencia no toman en consideración las garantías constitucionales que prevé la Constitución" (sic) citando para este propósito garantías normativas, garantías políticas e institucionales y garantías jurisdiccionales.

3.2. Informe de descargo

13. Pese a haber sido notificada la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, no se ha presentado informe de descargo alguno hasta la presente fecha.

IV. Análisis constitucional

4.1. Determinación de los problemas jurídicos

- **14.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, esto es, nacen de las acusaciones que este dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.²
- 15. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa cuando se reúne, al menos, los siguientes tres elementos: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.³
- **16.** En cuanto al cargo observado en los párrafos 11 y 12 supra, este Organismo observa que el accionante se limita a citar norma constitucional y jurisprudencia constitucional relacionada con las garantías constitucionales y el derecho a la seguridad jurídica. Esta Corte no identifica una base fáctica que señale qué acciones u omisiones de la Sala habrían vulnerado tal derecho o normas constitucionales, y mucho menos una justificación jurídica que indique por qué este derecho ha sido vulnerado en forma directa e inmediata, por lo que no es posible formular un problema jurídico a resolver a partir de tales cargos.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21 de 08 de diciembre de 2021, párr.11.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

17. Finalmente, del análisis de los cargos contenidos en los párrafos 9 y 10 supra, pese a que el accionante invoca la tutela judicial efectiva y la motivación, sus argumentos van dirigidos a la motivación de la sentencia impugnada, por lo cual, los cargos serán analizados desde la garantía de la motivación conforme a la sentencia 889-20-JP/21⁴, a través del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de fecha 27 de marzo de 2017, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

4.2. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia de fecha 27 de marzo de 2017, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

- 18. La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal 1), establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que "los supuestos que componen este derecho, entre otros, son: i) enunciación de normativa o principios; ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos"⁵.
- 19. La Corte Constitucional ha establecido que, al alegar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal "... formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación.". Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público.⁶
- 20. En este sentido, no le corresponde a la Corte Constitucional analizar la totalidad de la argumentación expuesta en el acto jurisdiccional impugnado para determinar si aquel se encontraba o no suficientemente motivado "a la manera del [antiguo] test de motivación", sino que debe concentrarse en analizar el cargo esgrimido por la parte accionante.7

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 122.: "Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma"

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

⁶ *Ibídem*, párr. 100.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 100-101.

- **21.** La entidad accionante asevera que la Sala en la sentencia impugnada "evita (...) conocer y resolver sobre los ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE" (énfasis en el original). Pese a que no señala con precisión cuales fueron los argumentos o pretensiones presuntamente omitidos, haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte verificará si la sentencia impugnada contiene al menos una motivación suficiente.
- 22. Al respecto, esta Corte ha identificado el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, el cual establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en los que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso; y, por su parte, la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. En este mismo sentido, para las garantías jurisdiccionales, el criterio de suficiencia motivacional contempla que, además de verificarse la enunciación de elementos fácticos y normativos y la pertinencia de su relación jurídica, debe realizarse un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales. 9
- **23.** De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Sala accionada realizó un recuento de los antecedentes procesales, las alegaciones de las partes, las pruebas constantes en el expediente. A continuación, se pronuncia sobre la acción de protección, principalmente indicando lo siguiente:
 - "(...) 9.2. (...) en relación al derecho del trabajo es necesario indicar que aún no se ha generado el derecho, ya que para el efecto es necesario cumplir con los parámetros señalados tanto en la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización como es: a) Realizar el estudio de factibilidad; b) Dar el informe favorable a las compañías y cooperativas solicitantes; y c) Decidir autorizar el permiso de operación, ya sea ampliando los cupos o permitiéndoles su creación a la o las compañías solicitantes. 9.3.- En cuanto a la alegación de que se ha afectado el debido proceso, cabe indicar que el legitimado activo ha realizado sus peticiones y reclamo administrativo con toda la documentación agregada al proceso, peticiones y reclamo administrativo que tiene su contestación en oficios Nos. 2017-0027-UML de 09 de enero del 2017 y No. 339-2016-UML-GAD-MCL-AJ- de 30 de diciembre de 2016 (fs. 10 y 11 del expediente), en los que se ha explicado la negativa del informe favorable por falta del estudio de la necesidad de la creación o no de nuevas cooperativas o compañías de transporte de taxis en Latacunga (...)

"DECIMO.- En el caso que nos ocupa, el acto administrativo que se impugna no se encuentra inmerso en el Art. 66, numeral 23, menos en el Art. 11 numerales 2, 3, y 4, menos aún en el Art. 88; y/o en el Art. 39 de la Constitución y Ley Orgánica de Garantías

0

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-16-PJO-CC, págs. 23; y, sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28. Ambas recogidas de manera sistematizada en la sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 103.

Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, pues no se le ha impedido realizar quejas, no ha demostrado la existencia de un trato desigual con respecto a otras personas y/o cooperativas o compañías que hayan solicitado lo mismo, mucho menos que se haya restringido sus derechos; y, sin que sea tratada como residual la acción de protección debe demostrarse y justificarse la violación de los derechos constitucionales reclamados, situación que en el presente caso no ha ocurrido, por lo que bien podría el legitimado activo realizar su reclamación judicial en las vías ordinarias ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo conforme lo establece el COOTAD, o ante la misma Agencia Nacional de Tránsito, pues queda claro que en base a la Resolución 0033-2013-ANT, es este organismo el que sigue teniendo la facultad de expedir las normas técnicas para estudios de factibilidad sobre necesidades de servicio de transporte en la provincia de Cotopaxi, para que el GAD Municipal proceda con la autorización (...)".

24. De lo transcrito, se observa que la Sala accionada sí respondió los argumentos y la pretensión de la acción de protección elevada en apelación, pronunciándose además de forma expresa sobre la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, concluyendo que estos no habrían sido vulnerados. Luego de ello, la Sala dejó salva las acciones o reclamaciones judiciales en la vía ordinaria. Por tanto, se descarta la presunta omisión alegada por la entidad accionante y se verifica que la Sala accionado no trató la acción de protección como una acción residual, en la medida que, en primer lugar, concluyó que no existía vulneración a los derechos constitucionales para luego indicar las vías de reclamación pertinentes en la vía ordinaria. Además se hace saber al accionante que "[l] a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales". 10

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 1080-17-EP.
- 2. Disponer la devolución del proceso a la Unidad Judicial de origen.
- **3.** Notifiquese y archívese.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
LOZADA PRADO LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido, véanse las sentencias No. 392-13-EP/19, de 2 de octubre de 2019, párr. 31; No. 1855-12-EP/20, de 8 de enero de 2020, párr. 38; No. 1313-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 44; No. 376-15-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 35; y, No. 2118-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 22. En el mismo sentido, la Corte señaló que "[s]i una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas." (Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 29).

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

108017EP-5139a



Caso Nro. 1080-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOCEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2051-17-EP/23 Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 2051-17-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 2051-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto del recurso de casación dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, de fecha 18 de julio de 2017, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Luego del examen correspondiente, la Corte no encuentra transgresión del referido derecho, por tanto, desestima la acción presentada.

I. Antecedentes y procedimiento

- 1. El 16 de noviembre de 2012, María Dolores Braganza Guananga en calidad de gerente general y representante legal de la compañía Greatlife del Ecuador S.A. (en adelante, "la compañía") presentó acción de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, "SENAE"). Este proceso fue signado con el No. 17505-2012-0118.¹
- 2. El 18 de noviembre de 2014, la causa fue resorteada² y el conocimiento de la misma le correspondió a la Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha (en adelante, "El Tribunal"). El 4 de febrero de 2015, el Tribunal dispuso que:

A fin de continuar con la sustanciación de la presente causa y dado el tiempo desde la última actuación, por Secretaría mediante razón informe el cumplimiento de las

_

¹ En la demanda de la compañía consta que se impugnó la resolución No. SENAE-DNJ-2012-0069-RE de fecha 24 de octubre de 2012 emitida por la directora jurídica aduanera del SENAE por delegación del director general de la entidad, misma que declaró sin lugar el reclamo administrativo No. 046-2012 en el cual se impugnó la rectificación de tributos No. DNI-DNI-2-RECT-2012-004 practicada en la declaración aduanera No. 14215959, refrendo No. 055-2008-10-056764-8 cuyo pago de tributos se realizó el 19 de diciembre de 2008. Además, se indicó que la impugnación contenía dos acciones: una principal con la que se impugna la rectificación de tributos por haber caducado la facultad de autoridad administrativa para concluir el proceso de control posterior, resultado del cual se emitió la referida rectificación de tributos; y una subsidiaria, que se impugna por existir omisión de valores en la determinación de la base imponible de la obligación tributaria rectificada.

² "… Mediante Resolución No. 282 de 30 de octubre de 2014, (R.O.S 382 de 25/11/14 reformada con Resolución No. 291 de 6 de noviembre de 2014, (R.O. 384 de 27/11/14 el Consejo de la Judicatura crea la Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario, con sede en el cantón Quito, que sustituye al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 a quien le corresponde ejercer las mismas competencias dentro de la jurisdicción, y en cumplimiento de lo ordenado en el Art. 7 de dicha Resolución y por el resorteo del 18 de noviembre de 2014 corresponde al juez y jueces que integran este Tribunal, el conocimiento de la presente causa signada con el número 17505-2012-0118…".

formalidades, solemnidades, las etapas procesales, la evacuación de las pruebas que hayan sido dispuestas de ser el caso, y el cumplimiento de lo dispuesto por el Juez de Sustanciación (sic) en cada una de las actuaciones procesales desde la calificación hasta la última actuación, incluyendo las actuaciones y escritos pendiente (sic) de proveer hasta este momento que este Tribunal recibió el proceso...³

- **3.** El 10 de febrero de 2015, la compañía presentó un escrito en el que solicitó la resolución de la causa, en los siguientes términos: "... dado el estado de la causa y el tiempo transcurrido se sirva resolver la presente causa (sic).".⁴
- **4.** El 24 de febrero de 2015, la secretaria del Tribunal informó lo siguiente:

Las actuaciones procesales han sido certificadas por los secretarios responsables del despacho en su momento, de lo que se desprende que han sido cumplidas las formalidades y solemnidades de las mismas.- De la revisión del sistema SATJE y física del expediente se puede constatar, que el estado actual del proceso es activo, que se han cumplido con las etapas procesales hasta la prueba, la misma que ha sido evacuada en su totalidad, que se han proveído todos los escritos y peticiones contantes (sic) dentro del mismo; y, que existe un escrito pendiente por despachar de diez de febrero de 2015...⁵

- **5.** Respecto al escrito presentado por la compañía, el 10 de febrero de 2015, el Tribunal mediante providencia de fecha 28 de febrero de 2015 indicó que "... lo solicitado [...] será considerado en su momento, dada la atención a los procesos de mayor antigüedad.".⁶
- **6.** El 20 de julio de 2015, la compañía presentó un escrito solicitando que los jueces dicten sentencia. El 23 de julio de 2015, el Tribunal agregó al proceso el escrito presentado e indicó que "... debido a la carga procesal existente que afectó el resorteo de las causas [...] cabe indicar que, todas las causas están siendo atendidas y despachadas oportunamente.". 8
- **7.** El 5 de julio de 2016, la compañía presentó un escrito en el que solicitó que los jueces se sirvan dictar sentencia en la presente causa⁹. El 7 de julio de 2016, el Tribunal indicó que "lo solicitado será atendido oportunamente, según la carga procesal.". ¹⁰
- **8.** El 22 de julio de 2016, la compañía presentó un escrito indicando que se había nombrado un liquidador de la misma, que ponía en conocimiento del Tribunal para los fines legales pertinentes y adjuntó la documentación correspondiente.¹¹

⁵ *Ibíd*. Foja 486 vuelta.

³ Expediente del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1, *fojas* 485 y 486.

⁴ *Ibíd*. Foja 487.

⁶ *Ibíd*. Foia 488.

⁷ *Ibíd*. Foja 489.

⁸ *Ibíd*. Foja 490.

⁹ *Ibíd*. Foja 491.

¹⁰ *Ibíd*. Foja 492.

¹¹ *Ibíd*. Foja 508.

- **9.** El 27 de julio de 2016, el Tribunal dispuso la notificación al liquidador de la compañía sobre el proceso que se estaba sustanciando. 12
- **10.** El 31 de mayo de 2017, el Tribunal¹³ resolvió aceptar la acción de impugnación presentada, dejó sin efecto la resolución No. SENAE-DNJ-2012-0069-RE de 24 de octubre de 2012, así como la respectiva rectificación de tributos. Ante esta decisión, el SENAE interpuso recurso extraordinario de casación.
- **11.** El 18 de julio de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite el recurso extraordinario de casación interpuesto por el SENAE.¹⁴
- 12. El 2 de agosto de 2017, el SENAE (o "la entidad accionante") presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de fecha 18 de julio de 2017 (en adelante, "auto impugnado") emitido por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, "la conjueza accionada").
- 13. Mediante auto de fecha 20 de febrero de 2018, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la causa No. 2051-17-EP y dispuso que en el término de 5 días se aclare y complete el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección de conformidad con los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").
- **14.** El 16 de marzo de 2018, el SENAE aclaró y completó la demanda de acción extraordinaria de protección.
- **15.** Mediante auto de fecha 10 de mayo de 2018, la Sala de Admisión, integrada por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruíz Guzmán, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
- **16.** El 24 de mayo de 2018, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, Marcos Arteaga Valenzuela, presentó un escrito dentro del presente caso señalando casillero constitucional.

-

¹² *Ibíd*. Foja 509.

¹³ Actualmente corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

¹⁴ En el numeral sexto del auto que realiza el análisis del recurso extraordinario de casación, la conjueza identificó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es, falta de aplicación del artículo 267 del Código Tributario. En el numeral 6.2 del mismo auto indicó que la norma señalada como infringida es el artículo 267 del Código Tributario, que alude al abandono de la causa en sede jurisdiccional, por lo que, se trata de una norma procesal (adjetiva) y que tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Nacional de Justicia ya se han pronunciado en este sentido señalando que "las normas de derecho" a las que hace referencia la causal primera del artículo 3 de la Ley de casación se refiere exclusivamente a normas sustantivas y no adjetivas. Por lo que concluye que "... su fundamentación no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la sala de casación..." e inadmite el recurso extraordinario de casación.

17. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo le correspondió la sustanciación de la causa No. 2051-17-EP a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 30 de agosto de 2022, en la que ordenó oficiar a las autoridades judiciales impugnadas, a fin de que presenten su informe de descargo motivado. El 10 de noviembre de 2022, el doctor José Suing Nagua, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió el informe solicitado.

II. Competencia

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución ("CRE") y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").

III. Acto jurisdiccional impugnado

19. En el apartado 1.2 de la demanda de acción extraordinaria de protección, el SENAE identifica de manera expresa como decisión impugnada, el auto de inadmisión de fecha 18 de julio de 2017, dictado por la conjueza de la Sala Especializada de los Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, notificado el mismo día. ¹⁵ Sin embargo, de la lectura de los argumentos, se verifica que la entidad accionante también expone argumentos respecto de la sentencia dictada por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito (o, "Tribunal"), el 31 de mayo de 2017, notificada el mismo día. ¹⁶

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 20. En la demanda, el SENAE alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE); así como de la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), del principio de supremacía constitucional (art. 424 de la CRE), del orden jerárquico de aplicación de las normas (art. 425 de la CRE), del principio de sujeción a la Constitución (art, 426 de la CRE); y, del principio de interpretación de las normas constitucionales. En este contexto solicita expresamente que, se acepte la presente acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
- **21.** Sobre la vulneración a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que el Tribunal al momento de resolver el juicio de impugnación omitió referirse:

¹⁵ Foja 5 del expediente de casación.

¹⁶ Foja 517 vuelta del expediente de instancia.

... respecto del tiempo transcurrido desde la última diligencia y esta consideración presenta una importancia jurídica relevante.

En el presente proceso judicial consta providencia, mediante acta del 28 de julio de 2016 puesta en conocimiento de las partes procesales¹⁷ [...] sin que durante este plazo se haya agregado al proceso petición del actor que demuestre su intención de continuar con la sustanciación de la causa y sin que el Tribunal haya ordenado la culminación del término de prueba y la correspondiente providencia que dicte autos para resolver, por lo que ante la inacción de la parte actora e incurriendo claramente en la disposición que hoy el Tribunal ha dejado de aplicar, era obligación del órgano jurisdiccional dictar de oficio el abandono de la presente causa, de la revisión de la página web (sic) consta que no ha presentado ningún escrito y cita el artículo 282 del Código Tributario, indicando que posteriormente correspondió al artículo 267 del mismo cuerpo normativo.

22. De manera general, la entidad accionante alega que: "En el Recurso de Casación, se ha explicado que en efecto existen vicios en la sentencia, sin embargo se inadmite el recurso, esto genera la inquietud de que si al momento de calificarlo se lo miró objetivamente o no, en cuanto a sus requisitos se refiere. La administración aduanera interpuso recurso de casación, ya que para dictar sentencia no se consideró lo determinado en el Art. 282 actual 267 del Código Tributario." (Énfasis en el original).

23. Asimismo, indica que:

... el Tribunal de oficio tenía que dictar el abandono, con base a lo expuesto se alegó que existe una falta de aplicación del Art. (sic) 267 del Código Tributario, por cuanto es una norma que contiene una obligación, es decir es una norma sustantiva. En el auto de inadmisión, se indica que el art. 267 del Código Tributario es una norma procesal, el juzgador de instancia determina que [...] Al no estar sustentado el cargo en el tipo de normas exigido como una condición de aplicación del caso, la impugnación deviene de inadmisible. Siendo así, resulta inoficiosa (sic) continuar con el análisis del cargo. (Énfasis en el original).

24. Finalmente, en el escrito de aclaración, la entidad accionante se limitó a mencionar la trasgresión de su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (76.7 de la CRE), el derecho a la defensa (art. 76. 7.a de la CRE) y la garantía de motivación (art. 76.7.1 de la CRE).

4.2. Del informe de descargo

25. En el informe detallado en el párrafo 17 *ut supra*, el Presidente de la Sala de Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia sostiene que, la competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación puesto a conocimiento, está determinada por el artículo 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, COFJ y en el sorteo legal que obra del expediente.

¹⁷ De la revisión del expediente físico se desprende que el referido auto, es el que consta emitido y notificado el 27 de julio de 2016. Expediente del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1, *foja* 509 y vuelta.

- **26.** En tal virtud, alega que la actuación de la conjueza accionada, se encontraba debidamente autorizada en la forma determinada, tanto en la Constitución como en la ley; y, al dictar el auto de inadmisión se cumplió con lo previsto en el artículo 76 de la CRE, asegurando a las partes procesales el ejercicio de su derecho al debido proceso.
- **27.** Adicionalmente, menciona que la conjueza accionada, sí expuso los fundamentos en los que sustentó su decisión de inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENAE, por lo que presenta una motivación suficiente.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación del problema jurídico

- **28.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones dirigidas al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. ¹⁸
- 29. En este sentido, el Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional en la sustanciación de las acciones extraordinarias de protección, en los casos donde no evidencia una construcción argumentativa completa, deberá realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.¹⁹
- **30.** De lo expuesto en los párrafos 20 y 24 *ut supra*, se observa que la entidad accionante a más de la trasgresión del derecho a la seguridad jurídica, alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la defensa, a la garantía de motivación y a los principios de supremacía constitucional, orden jerárquico de aplicación de las normas, sujeción a la Constitución e interpretación de las normas constitucionales.
- **31.** No obstante, no se ha podido identificar una base fáctica ni una justificación jurídica con la que la entidad accionante explique cuál fue la acción u omisión de las autoridades judiciales accionadas en la sentencia de instancia y el auto de inadmisión impugnados y

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia No. 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr.11.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

cómo eso vulneró los derechos alegados de manera directa e inmediata con independencia de los hechos que dieron origen al proceso.

- **32.** Y pese a realizar un esfuerzo razonable no se identifica un argumento mínimamente completo del cual se pueda esgrimir un problema jurídico para ser analizado con relación a los derechos alegados en los párrafos referidos, ²⁰ sino únicamente la transcripción de las normas constitucionales que los contienen. ²¹ Por tanto, se descarta su análisis a la luz de la sentencia No. 1967-14-EP/20. Además, es importante aclarar que la posible vulneración de principios no está vinculada a la trasgresión de derecho constitucional alguno, por tanto, dichos cargos tampoco pueden ser analizados vía acción extraordinaria de protección. ²²
- **33.** Respecto al cargo determinado en el párrafo 21 *ut supra*, este Organismo verifica que la entidad accionante si bien alega que el Tribunal vulneró su derecho a la seguridad jurídica, ésta fundamenta su cargo en que se habría omitido aplicar el artículo 267 del Código Tributario, actualmente derogado, relativo a la figura del abandono, en el proceso de impugnación previo a emitir sentencia. Esta Corte observa que, el cargo del SENAE se dirige a expresar las razones por las que la sentencia dictada por el Tribunal sería incorrecta, pues, a su juicio, el Tribunal debía declarar el abandono, en lugar de pronunciarse sobre el fondo de la causa.
- **34.** En esta línea, la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, ha señalado que no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.²³ En consecuencia, se descarta el examen de del cargo expuesto en el párrafo que antecede.
- **35.** Sobre el cargo señalado en los párrafos 22 y 23 *ut supra*, esta Corte evidencia que los argumentos con los que la entidad accionante interpuso su recurso de casación están encaminados a señalar que en la sentencia dictada por el Tribunal hubo "*una falta de aplicación*" del artículo 267 del Código Tributario "*es decir* [...] *una norma sustantiva*.". Sin embargo, la conjueza accionada resolvió que el referido artículo "*era una norma procesal*", en consecuencia, inadmitió el recurso extraordinario de casación. Bajo este supuesto, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, ²⁴ analizará la posible

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21: "... la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental".

²¹ Ver *foja* 14 vuelta del expediente constitucional y *foja* 15 vuelta del expediente de casación.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 29 y sentencia No. 838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 17.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1249-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 22.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y para el efecto, plantea el siguiente problema jurídico:

¿El auto de fecha 18 de julio de 2017 dictado por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

5.2. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia de fecha 18 de julio de 2017 dictada por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

- **36.** El artículo 82 de la Constitución de la República establece que: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.".
- **37.** Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²⁵
- **38.** En consecuencia, la Corte Constitucional de forma reiterada ha sostenido que no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose. ²⁶
- **39.** En el presente caso, la entidad accionante alega que la conjueza accionada inadmitió su recurso de casación señalando que el artículo 267 del Código Tributario²⁷ no correspondía a una norma de carácter sustantivo, sino procesal, por lo que consideró vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 14.6.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 21 y 1593-14-EP/20, de 29 de enero de 2020, párr. 18

²⁷ "Art. 267 Código Tributario.- Abandono.- De oficio o a petición de parte, se declarará abandonada cualquier causa o recurso que se tramite en el Tribunal Distrital de lo Fiscal, cuando haya dejado de continuarse por más de sesenta días, contados desde la última diligencia practicada o desde la última petición presentada en el juicio, siempre que el trámite no hubiere concluido.

En las acciones de pago indebido o en las de impugnación de resoluciones que nieguen la devolución de lo indebida o excesivamente pagado, el plazo para el abandono será de dos años, cuando se hubiere dejado de continuarlas en los mismos casos del inciso anterior.

No procederá el abandono en contra de las entidades acreedoras de tributos.". (Registro Oficial Suplemento No. 38 de 14 de junio de 2005)

- **40.** De la revisión del auto impugnado, se observa que la conjueza accionada resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENAE, dado que el cargo de la entidad recurrente no se encontraba sustentado en el tipo de norma exigido por la causal alegada en el recurso, esto es, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley de Casación, que establece que el recurso de casación solo podrá fundarse en las siguientes causales: "Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho [...] en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva;".
- **41.** En este contexto, la conjueza accionada indica que:

... la norma señalada como infringida es el art. 267 del Código Tributario que alude al abandono de la causa en sede jurisdiccional, por lo tanto, se trata de una norma procesal. Tanto la Corte Suprema como la Corte Nacional de Justicia se han pronunciado en el sentido de que cuando la Ley de Casación, en la causal primera [del artículo 3] alude a "las normas de derecho", se refiere exclusivamente a las normas sustantivas. "La causa primera del Art. 3 de la Ley de Casación tiene como objetivo esencial subsanar, enmendar, errores o vicios en normas estrictamente sustantivas, a las que la citada ley se refiere como normas de derecho [...] Los recurrentes, al fundamentar la causal primera, señalan como normas infringidas disposiciones estrictamente adjetivas, por lo que, se desestima la causal"[...] Al no estar sustentado el cargo en el tipo de normas exigido como una condición de aplicación del caso, la impugnación deviene en inadmisible...

- **42.** Finalmente, la conjueza accionada inadmite el recurso de casación interpuesto por la entidad, en atención al artículo 8 de la Ley de Casación, ²⁸ por cuanto la fundamentación del mismo no permitía un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala de Casación al no haberse sustentado el cargo en el tipo de norma exigido por la causal invocada.
- 43. De lo expresado, esta Corte Constitucional advierte que el análisis realizado por la conjueza accionada, se circunscribió a verificar si el cargo expuesto se sustentó en la norma exigida por la causal invocada por el SENAE en su recurso de casación, es decir, si se configuró la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, relativo a la falta de aplicación de una norma de derecho sustantivo y no procesal; y, al no encontrar dicha configuración, aplicó el artículo 8 de la Ley de Casación en la que respecta a inadmitir el recurso por cuanto la fundamentación del mismo no permitía un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala de Casación. Con lo cual se verifica que la conjueza aplicó la normativa previa, clara y pública que estimó pertinente al caso contencioso tributario,

²⁸ Ley de Casación: Art. 8.- ADMISIBILIDAD. - Cuando concurran las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes. Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo. Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

sin que se observe la aplicación arbitraria de normas jurídicas que acarree la violación de un precepto constitucional.²⁹. En consecuencia, la Corte Constitucional no evidencia elementos por los cuales se advierta vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica.

44. Finalmente, se hace saber a la entidad accionante que, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. 785-13-EP/19 ha manifestado que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 2051-17-EP.
- 2. Disponer la devolución del proceso al Tribunal de origen.
- **3.** Notifiquese y archívese.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1889-15-EP/20, de 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERKI

205117EP-5139b



Caso Nro. 2051-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2185-17-EP/23 Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 2185-17-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 2185-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías (a) del cumplimiento de normas y derechos de las partes y (b) de la motivación en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso laboral. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado consideró todas las alegaciones del recurso interpuesto y que no se pronunció sobre el fondo de sus alegaciones.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1

- 1. El 24 de agosto de 2016, Proscopio Neptalí Zambrano Cedeño presentó una demanda por el pago de haberes laborales¹ en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (en adelante, "EP Petroecuador")².
- **2.** El 15 de febrero de 2017, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Esmeraldas aceptó parcialmente la demanda y ordenó que la empresa demandada cancele al actor la suma de USD 79 993,49, sin intereses. Ante esta decisión, la EP Petroecuador interpuso un recurso de apelación.

_

¹ En la demanda el accionante solicitó "1. El pago de la diferencia de la indemnización prevista en el artículo 188 del Código de Trabajo, por cuanto no se toma en consideración la fecha de mi ingreso a PETROINDUSTRIAL ni mi última remuneración USD 7.432,50. 2. El pago de la diferencia de la bonificación por desahucio prevista en el artículo 185 del Código del Trabajo por cuanto no se está calculando desde mi entrada a PETROINDUSTRIAL USD 2.159,05. 3. El pago de la diferencia de la décima tercera remuneración del último año de trabajo, conforme lo previsto en los artículos 111 y 95 del Código del Trabajo USD 500,00. 4. El pago de la décima cuarta remuneración del último año de trabajo conforme lo determina el artículo 113 del Código del Trabajo USD 50,00. 5. El pago de vacaciones conforme lo indica el artículo 69 del Código del Trabajo y 77 de la normativa Interna de Administración del Talento Humano de EP PETROECUADOR del último periodo USD 200,00. 6. El pago de honorarios de mi defensor. 7. El pago de la Garantía de estabilidad pactada en la cláusula 11 y 12 del Sexto Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre PETROINDUSTRIAL y sus trabajadores; esto es 60 remuneraciones multiplicadas por la última remuneración del trabajador USD 102.387,00. 8. Todas las reclamaciones las solicito con el pago de intereses conforme lo determina el artículo 614 del Código del Trabajo".

²El proceso fue identificado como el 08371-2016-00483.

- **3.** El 25 de abril de 2017, la Sala Única Multicompetente de la provincia de Esmeraldas aceptó parcialmente el recurso de apelación y reformó la sentencia ordenando que se reconozca en favor del actor, únicamente el valor de USD 3 712,30 por diferencia de los rubros de despido intempestivo y desahucio, no considerando procedente el rubro por estabilidad laboral prevista en el contrato colectivo³. En auto de 3 de mayo de 2017 se negaron los recursos de aclaración y ampliación por improcedentes. Inconformes con la sentencia de apelación, ambas partes interpusieron recurso de casación.
- **4.** El 30 de junio de 2017, la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso interpuesto por Proscopio Neptalí Zambrano Cedeño⁴ e inadmitió a trámite el recurso presentado por EP Petroecuador⁵.
- **5.** El 27 de julio de 2017, EP Petroecuador (también, "empresa accionante") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.
- **6.** La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 19 de septiembre de 2017, admitió a trámite la mencionada demanda de acción extraordinaria de protección.
- 7. En sentencia de 14 de julio de 2021, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió no aceptar el recurso de casación de Proscopio Neptalí Zambrano Cedeño⁶.
- **8.** Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021, en la que también solicitó que se presente el correspondiente informe de descargo.

PETROINDUSTRIAL CETRAPÍN.

PETROINDUSTRIAL actual EP PETROECUADOR y el Comité de Empresa de Trabajadores de

_

³ Textualmente se dispuso los siguiente: "Sobre el recurso de apelación interpuesto por [...] la empresa EP PETROECUADOR, se lo acepta parcialmente; reformando la sentencia subida en grado al no considerarse los rubros mandados a pagar de USD \$ 79.9993.49 por la estabilidad laboral previstas en la Contratación Colectiva; sin embargo se considera el reclamo del actor en lo que tiene relación a los numerales 1 y 2 de su petición constante en la demanda, por cuanto para la liquidación de esos rubros no se consideró la última remuneración percibida por el actor, que establece una diferencia a lo pagado por los rubros de despido intempestivo y desahucio en la cantidad de USD\$ 3.712,30 sin intereses por encontrarse derogado el Art. 614 del Código de Trabajo a la fecha de presentación de la demanda [...]".

⁴ El recurso de casación del accionante se fundamentó en el caso quinto del artículo 268 del COGEP identificando como normas infringidas los artículos 11,8 y 169 de la Constitución; 95, 169, 220, 233, 244, 250 del Código del Trabajo; y, las cláusulas 9, 11 y 12 del Sexto Contrato Colectivo suscrito entre

⁵ El cargo casacional de EP Petroecuador, relativo a la falta de aplicación del artículo 164 del COGEP (cuarto caso del artículo 268 del COGEP), fue inadmitido a trámite porque a criterio de la conjueza incumplió la carga argumentativa requerida para la causal invocada.

⁶ Respecto de la sentencia de casación, Proscopio Neptalí Zambrano Cedeño presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, la cual fue identificada como 2367-21-EP. Dicha demanda fue inadmitida a trámite por el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 14 de octubre de 2021.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

- **9.** La empresa accionante pretende que se declare que el auto que inadmitió su recurso de casación vulneró sus derechos y se la deje sin efecto. Además, solicitó que la Corte "ordene que el recurso de casación interpuesto sea nuevamente calificado para su admisión, a fin de que la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre los temas de fondo [...] que son de interés Estatal".
- **10.** Como fundamento de sus pretensiones, EP Petroecuador formuló los siguientes *cargos*:
 - **10.1.** El auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, establecidos en los artículos 75 y 76.7.l de la Constitución, porque no habría considerado todas las alegaciones contenidas en su recurso de casación.
 - **10.2.** El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso realizando un examen sobre el fondo de sus alegaciones.

C. Informe de descargo

11. Mediante documento de 25 de agosto de 2021, Janeth Santamaría Acuario, ex conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, indicó que la acción extraordinaria de protección presentada por EP Petroecuador debe ser rechazada porque: (i) inadmitir un recurso de casación no implica vulnerar la garantía de la motivación, (ii) el análisis efectuado en el auto impugnado respecto del recurso interpuesto por la empresa accionante cumplió estrictamente con las disposiciones constitucionales y legales vigentes a la época y aplicables al caso; y, (iii) del examen de forma realizado al recurso interpuesto por EP Petroecuador se advirtió que no cumplió con el requisito de fundamentación, previsto en el artículo 267 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las

acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁷

- 14. Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el cargo sintetizado en el párrafo 10.1 supra, la empresa accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial y al debido proceso -en la garantía de la motivación- partiendo de una misma justificación: la decisión cuestionada no consideró todas las alegaciones contenidas en su recurso de casación. Así, dado que el cargo centra su cuestionamiento en una presunta incongruencia entre lo argumentado en el recurso de casación y lo examinado en el auto impugnado, asunto que se relaciona directamente con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y considerando que en el párrafo 122 de la sentencia N 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, se afirmó que "cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma", se planteará el problema jurídico, exclusivamente, en relación con la garantía de la motivación. A saber: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de EP Petroecuador por cuanto no habría considerado todas las alegaciones de su recurso de casación?
- 15. En atención al cargo expuesto en el párrafo 10.2 supra, EP Petroecuador afirma que el auto impugnado vulneró sus derechos al debido proceso —en la garantía de motivación—por cuanto se inadmitió su recurso mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, excediendo su competencia relativa a la admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, si bien la empresa accionante ha señalado como garantía vulnerada de la motivación, en aplicación del principio iura novit curia, se analizará el cargo en virtud de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por cuanto el auto cuestionado habría inobservado una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación solo es posible examinar formalmente el recurso. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de EP Petroecuador por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

- D. Primer problema: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de EP Petroecuador por cuanto no habría considerado todas las alegaciones de su recurso de casación?
- **16.** El art. 76.7.l de la Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos: "*No habrá motivación si en la resolución no se*

⁷ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

- **17.** Además, en la sentencia 1158-17-EP/21, esta Corte puntualizó que la motivación puede ser insuficiente cuando está afectada por algún tipo de vicio motivacional; entre estos, el de *incongruencia frente a las partes* que se presenta "cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales".
- **18.** El cargo de la entidad accionante controvierte el auto impugnado por cuanto no habría considerado todas las alegaciones de su recurso. De esta forma, el cargo cuestiona la incongruencia entre lo que fue alegado en el recurso y lo que fue examinado en el auto que lo inadmitió.
- 19. A fin de determinar la procedencia del cargo, conviene establecer lo siguiente:
 - **19.1.** En su recurso de casación, la entidad accionante únicamente alegó –bajo el cuarto caso del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos "COGEP" la falta de aplicación del artículo 164 del COGEP.
 - **19.2.** Al respecto, el auto impugnado, en relación al recurso de casación presentado por EP Petroecuador, mencionó lo siguiente:

TERCERO: Del texto de los recursos de casación interpuestos, conforme lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos sobre los requisitos formales previstos para la admisibilidad se tiene: [...]

3.4.4. En cuanto al requisito de **fundamentación** [...]

En el presente caso, la parte demandada denuncia una supuesta infracción del Art. 164 COGEP, lo cual es erróneo ya que la norma adjetiva que indica no le otorga fuerza obligatoria para que el juez aprecie tal o cual prueba, al contrario es una norma de carácter general que trata sobre la sana crítica del juez como método de valoración de la prueba, sin que correspondan a la naturaleza de las normas a las que hace alusión la causa cuarta alegada y sobre la cual se ha explicado sus alcances, lo cual torna en insuficiente la mención de una supuesta infracción indirecta. Por otro lado, es evidente que lo único que se pretende es una nueva valoración de la prueba al mencionar que el tribunal ad quem 'al ordenar el pago sin valorar el medio probatorio que utiliza para fundar su decisión, esto fue un rol de pago al cual solo hizo referencia [...] [infringe] el artículo 164 ibídem...'. Esta pretensión sin la mención de la norma de valoración probatoria que lo sustente es impertinente en casación ya que la valoración de la prueba le corresponde al tribunal de instancia [se omitió una nota al pie de página del original].

20. A partir de esta cita, la Corte verifica que el auto impugnado sí consideró las alegaciones contenidas en el recurso de casación de la entidad accionante. Así, el auto señaló que,

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

respecto a la única causal invocada por la empresa recurrente, se habría identificado como disposición infringida una norma adjetiva, pero no una sobre valoración de la prueba. Además, concluyó el cargo de la empresa accionante solo pretendía una nueva valoración probatoria. Por estas consideraciones, en el auto se concluyó que el cargo incumplió la carga argumentativa requerida por la causal invocada (cuarto caso del artículo 268 del COGEP) y, en consecuencia, lo inadmitió a trámite.

- **21.** En definitiva, no se ha comprobado la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incongruencia.
 - E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes EP Petroecuador por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?
- 22. Sobre la mencionada garantía, el artículo 76.1 de la Constitución dispone:
 - Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
- **23.** Esta Corte, en su sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, en los siguientes términos:
 - 27.[...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original]
- **24.** La empresa accionante señala que se vulneró la mencionada garantía por la violación de las reglas de trámite propias del recurso de casación, específicamente, porque se habría efectuado un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, el que solo puede realizarse en sentencia. Así, el artículo 270 del COGEP dispone lo siguiente:
 - Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará exclusivamente que el recurso se lo haya presentado en el término legal y que la forma del escrito de fundamentación tenga la estructura señalada en el artículo 267. [...]
- **25.** De lo señalado en el párr. 30 *supra*, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación conforme a los supuestos de la causal de casación invocada en la demanda (el cuarto caso del artículo 268 del COGEP), sin establecer si

los cargos de casación eran acertados o no. En definitiva, la conjueza que emitió el auto impugnado actuó dentro del marco propio del examen de admisibilidad, sin extralimitarse. Por lo tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de EP Petroecuador.

26. Además, cabe mencionar que, como ocurre siempre en las acciones extraordinarias de protección, su fin no es determinar la corrección de la providencia impugnada (en este caso, si fue o no adecuado el análisis realizado sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación de la entidad accionante) sino establecer si el cargo de la demanda ha logrado demostrar la vulneración de un derecho constitucional, lo que, en este caso, no ocurre⁹.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección 2185-17-EP.
- 2. Notifiquese, publiquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
LOZADA PRADO LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ En relación a este criterio, véase la sentencia N.° 1889-14/20-EP de 16 de septiembre de 2020, párr. 25

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles de 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2185-17-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes

- 1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 11 de enero de 2023, aprobó la sentencia Nº. 2185-17-EP/23, misma que analizó la acción extraordinaria de protección presentada por la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador. En dicha sentencia, se desestimó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y del debido proceso en la garantía de la motivación.
- 2. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado ya que disiento con el análisis esgrimido en la sentencia. Esto en vista de que la decisión que ha sido impugnada en la demanda de acción extraordinaria de protección no es objeto de esta garantía jurisdiccional. Considero que prescindir del análisis de cuestión previa y resolver de forma directa los problemas jurídicos, como lo hace el voto de mayoría, es incompatible con precedentes de la Corte Constitucional. Como lo expondré a continuación, esta falta tendrá efectos negativos para futuros casos de acción extraordinaria de protección con fundamentos fácticos similares. Por ende, en el presente voto indicaré cómo, a mi criterio, se debió resolver el caso.

II. Análisis

- a. Consideraciones sobre el auto que inadmitió un recurso de casación mientras otro se encontraba pendiente
- **3.** Como indican los antecedentes del voto de mayoría, el 30 de junio de 2017, una conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por Proscopio Neptalí Zambrano Cedeño e inadmitió a trámite el recurso presentado por EP Petroecuador.
- **4.** EP Petroecuador presentó esta garantía jurisdiccional contra el auto que inadmitió a trámite el recurso de casación que fue interpuesto por la entidad. En otras palabras, cuando se presentó la acción extraordinaria de protección, el proceso continuaba sustanciándose en la Corte Nacional de Justicia.
- **5.** Ahora bien, la sentencia de mayoría omite realizar una consideración previa sobre la naturaleza de la decisión impugnada y plantea directamente problemas jurídicos. Por ello, considero que primero se debe evaluar la naturaleza de la decisión referida.
- **6.** Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que

- se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
- **7.** En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:
 - [...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.
- **8.** En el presente caso, se observa que el auto impugnado, por su naturaleza, no es definitivo ya que este no resuelve el fondo de la controversia. Como se desprende de los antecedentes del caso, tampoco impidió la continuación del juicio, ya que incluso se continuó con el recurso de casación y se lo resolvió.
- **9.** Cabe recalcar que el señor Proscopio Neptalí Zambrano Cedeño interpuso un recurso de casación que fue admitido. Este no se encontraba resuelto en el momento en que se presentó la acción extraordinaria de protección. Como se indica en el caso 794-17-EP de 23 de junio de 2021 la decisión impugnada dista de ser definitiva ya que "al momento de la presentación de la acción extraordinaria de protección, [el auto impugnado] no se encontraba revestid[o] de cosa juzgada formal y material". Así, la decisión carece de carácter definitivo y tampoco podría generar un gravamen irreparable porque la causa pudo continuar a través de otro mecanismo procesal como el recurso extraordinario de casación, tal y como se ha establecido en las sentencias N°. 151-17-EP/21 de 17 de noviembre de 2021 y N°. 710-16-EP/20 de 2 de septiembre de 2020.
- **10.** Por lo expuesto, la decisión impugnada no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable. En consecuencia, correspondía rechazar la demanda por improcedente.

b. Consecuencia de revisar la presente decisión judicial que no es definitiva

- **11.** Además de lo problemático que resulta la contraposición del voto de mayoría con anteriores precedentes de la Corte Constitucional, se evidencia que los efectos de este pronunciamiento, en casos con similares características, serían negativos.
- 12. Por ejemplo, en el supuesto en el que exista una vulneración de derechos y la Corte proceda a dejar sin efecto la decisión, podrían existir decisiones contrapuestas de la justicia constitucional y de la justicia ordinaria. Esto en vista de que si la Corte Constitucional analiza los problemas jurídicos y encuentra una vulneración de derechos, debe dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación. Por ende, se generarían decisiones contradictorias en la justicia ordinaria. Un conjuez, nuevamente,

debería determinar la admisión o no de un recurso de casación que ya se encontraría resuelto

13. En virtud de estas consideraciones, estimo que se debe rechazar la presente acción extraordinaria de protección sin pronunciarse sobre las pretensiones de la entidad pública.

III. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Rechazar la acción extraordinaria de protección Nº. 2185-17-EP.
- 2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3. Notifiquese y cúmplase.

PABLO ENRIQUE Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET Fecha: 2023.01.30

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2185-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 12:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

218517EP-5173e



Caso Nro. 2185-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito los días domingo veintinueve de enero y lunes treinta de enero de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 2263-17-EP/23 Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 2263-17-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA No. 2263-17-EP/23

Tema: En esta decisión se analiza si el auto de 25 de mayo de 2017, emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía accionante. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en tanto no se verifica la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ni del derecho a la igualdad y no discriminación.

I. Antecedentes

- 1. El 30 de marzo de 2017, el señor Luis Eduardo Llerena Maldonado, por sus propios y personales derechos, y por los que representa de la compañía AOC LOGISTICS & FREIGHT FORWARDING CIA. LTDA., en calidad de gerente general, presentó una demanda contencioso tributaria impugnando la Resolución No. SENAE-DDG-2017-0082-RE de 10 de enero de 2017 y la providencia No. SENAE-DDG-2017-0289-PV de 31 de enero de 2017, notificada en la misma fecha¹.
- 2. El proceso recayó en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (Tribunal Distrital) y fue signado con el No. 17510-2017-00098. Mediante auto de 04 de abril de 2017 el Tribunal Distrital dispuso que la compañía actora remita la razón de notificación de la providencia impugnada y aclare los fundamentos de hecho; pedido que fue atendido mediante escrito ingresado el 06 de abril de 2017².
- **3.** Mediante auto de 07 de abril de 2017, el Tribunal Distrital calificó y admitió a trámite la demanda mediante procedimiento ordinario; dispuso citar a la parte demandada; y, en relación a la suspensión del acto impugnado solicitado en la demanda, dispuso que el actor proceda a rendir caución del 10% de la cuantía "(...) para lo cual se concede el término de 25 días, bajo prevenciones que de no hacerlo, se estará a lo previsto en el último inciso del Art. 324 ibídem".

¹ Dicha providencia reformó la Resolución No. SENAE-DDG-2017-0082-RE de 10 de enero de 2017 y dispuso que modifique las liquidaciones Nos. 34339747; 34999750 y 34339752. La cuantía de la demanda se determinó en USD\$ 181.006,00.

² En su escrito, la compañía actora remitió la notificación de la providencia impugnada, la cual se habría realizado el 31 de enero de 2017.

- 4. El Tribunal Distrital mediante auto de 03 de mayo de 2017, ordenó ingresar el escrito presentado por la parte actora junto con la póliza de Seguro emitida por SWEADEN, Compañía de Seguros S.A.; y, dispuso que se oficie a la Superintendencia de Bancos del Ecuador, para que en el término de tres días se informe al Tribunal qué compañías de seguros se encuentran autorizadas para operar en el ramo de garantías judiciales. Posteriormente, a través de la razón sentada por la Secretaria del Tribunal Distrital el 04 de mayo de 2017 se dejó constancia que la Superintendencia de Bancos ya no se encarga de lo que corresponde a seguros, por lo que el oficio respectivo debe ser dirigido a la Superintendencia de Compañías. En atención a ello, el Tribunal Distrital mediante auto de 23 de mayo de 2017, solicitó a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros sobre el pedido realizado en auto de 03 de mayo de 2017, recibiendo contestación de dicha entidad el 24 de mayo de 2017.
- **5.** Posteriormente, el Tribunal Distrital mediante auto de 25 de mayo de 2017 indicó que "En atención a lo señalado y de conformidad con el art. 324 del COGEP, al haberse entregado en concepto de caución una póliza emitida por una compañía de seguros no autorizada para rendir garantías judiciales, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto mediante auto de 07 de abril de 2017, consecuentemente se tiene como no presentada la demanda y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado"; con base en ello, el Tribunal Distrital ordenó el archivo del proceso.
- **6.** La compañía actora, mediante escrito ingresado el 01 de junio de 2017, solicitó que se revoque el auto de 25 de mayo de 2017 y que se otorgue un plazo prudencial para que presente la correspondiente caución. Ante dicha solicitud, el Tribunal Distrital mediante auto de 06 de junio de 2017 señaló que no es posible atender favorablemente la petición³.
- 7. La compañía actora interpuso recurso de casación en contra del auto de 25 de mayo de 2017 emitido por el Tribunal Distrital. El conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (conjuez nacional) mediante auto de 01 de agosto de 2017 declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto⁴.

³ El Tribunal sustentó su decisión en los siguientes términos: "(...) este Tribunal tenía la obligación de conocer si la póliza de seguro presentada constituía uno de los avales permitidos por la ley, motivo por el cual acudió a la autoridad reguladora de esos documentos, para conocer si dicha póliza emitida por esa compañía de seguros, era de aquellas autorizadas para el ramo judicial y por tanto, permitidas por la ley para los efectos contemplados en el art. 324 del COGEP.- Adicionalmente cabe señalar que, la empresa accionante fue notificada de las actuaciones de este tribunal con la finalidad de conocer si dicha póliza estaba autorizada para efectos judiciales, por lo que, existiendo duda expresa respecto de ese documento, pudo la parte accionante consignar el valor en la cuenta de la institución pública, o constituir prenda, hipoteca o fianza bancaria para los efectos de suspender el acto impugnado o presentar un aval permitido por la ley.- Es necesario recalcar, que los plazos y términos legales son fatales y no cabe ampliarlos a petición de parte o de oficio, como es el caso puntual".

⁴ El conjuez en lo medular señaló que "El auto materia del recurso de casación interpuesto, declara el archivo de la causa, en razón de no haber cumplido con lo dispuesto en providencia emanada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Quito de fecha 7 de abril de 2017. Dicho auto si bien da por terminado un proceso, no es susceptible de impugnación, pues para que se constituya en un proceso de conocimiento debe haberse trabado la litis y haber realizado algún tipo de actividad procesal, para finalmente generar efectos jurídicos (...) En el caso que subyace, el impugnante al no haber dado cumplimiento por el Tribunal A quo dentro del término legal y bajo los parámetros

- **8.** El 28 de agosto de 2017, Luis Eduardo Llerena Maldonado, por sus propios y personales derechos y en calidad de gerente general de AOC LOGISTICS & FREIGHT FORWARDING CIA. LTD.A (en adelante "la compañía accionante"), presentó acción extraordinaria de protección en contra de i) el auto de 25 de mayo de 2017 dictado por el Tribunal Distrital, con el que se dispuso el archivo del proceso (auto de archivo); y, ii) el auto de 01 de agosto de 2017 dictado por el conjuez nacional, con el que se inadmitió el recurso de casación (auto de inadmisión del recurso de casación).
- **9.** Con auto de 05 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción planteada dentro de la causa signada con el Nº 2263-17-EP, correspondiéndole su sustanciación al anterior juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
- **10.** El 05 de febrero de 2019 inició el periodo de la actual Corte Constitucional. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 22 de junio de 2021, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces actuantes del Tribunal Distrital y al conjuez nacional que emitan un informe motivado en el término de cinco días; y, dispuso su notificación a las partes procesales.
- **11.** En el expediente consta el oficio de 24 de junio de 2021, remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia⁵.

II. Competencia

12. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. De la compañía accionante

13. La compañía accionante alega que el auto de inadmisión vulnera el derecho al debido proceso por cuanto conforme a lo previsto en el artículo 76 numeral 3 de la CRE: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de

expuestos por el Juzgador, se procedió conforme a lo establecido en el segundo inciso del art. 324 del Código Orgánico General de Procesos como efecto del mismo se declaró el archivo, que no es lo mismo que poner fin a un proceso de conocimiento. Por consiguiente no se cumple con el requisito de procedencia establecido en el art. 266 ibídem".

⁵ También constan en el expediente varios escritos ingresados por la compañía accionante solicitando que se convoque a audiencia pública.

cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza"; no obstante, señala que "(...) mi representada presenta, dentro del término legal, esto es, a los 12 días la póliza Nro. 14-01159 emitida por la Cía. SWEADEN CIA. DE SEGUROS S. A. y, sin tener ninguna disposición legal o Resolución Administrativa que indique cuáles son las compañías que se encuentran autorizadas para emitir pólizas de garantía judicial, se rechaza la póliza presentada, manifestando que, las únicas compañías autorizadas sólo son las compañías: Seguros Alianza S. A., Seguros Confianza S. A., Constitución C A. compañías de Seguro; Seguro Sucre y Seguro Equinoccial S. A. (...)".

- 14. Sostiene que se vulnera la tutela judicial efectiva por cuanto "(...) el segundo inciso del artículo 324 del COGEP, permite que se entregue como caución, la consignación del valor en la cuenta de la institución demandada o en una hipoteca, prenda o fianza bancaria o cualquier otra forma de aval permitida por la ley (...) como me lo permite el segundo inciso del artículo 324 del COGEP, yo entregué otra forma de aval permitida por la ley (...) dejando constancia de que no hay una Resolución emitida por el Consejo de la Judicatura en donde se encuentre la lista de las empresas que puedan otorgar las garantías judiciales. Tampoco se encuentran la referida lista en los portales web del Consejo de la Judicatura, ni en la Superintendencia de Bancos y Seguros; y, en la de la Superintendencia de Compañías, para cotejar si la póliza (sic) se entregó a mi representada la Cía. SWEADEN CIA. DE SEGUROS S.A., se encuentra entre las compañías autorizadas para rendir garantías judiciales". (el énfasis corresponde al original)
- 15. Reitera que la póliza presentada cumplía con los requisitos exigidos por la ley y que la compañía accionante "NO es la responsable que la Compañía Aseguradora no se encuentre inscrita para emitir una garantía judicial. Al contrario, mi representada ha cumplido, dentro del término legal, esto es, a los 12 días, el afianzamiento de la caución". Menciona que "(...) la tutela judicial efectiva no se agota en el acto mediante el que una persona accede ante la autoridad judicial, sino que implica la sustanciación del proceso en plena observancia de las normas adjetivas previstas en el ordenamiento jurídico y la estructuración de un fallo fundamentado jurídicamente que tutele los derechos de las partes".
- **16.** Aduce también que ha existido una vulneración a la garantía de igualdad formal, igualdad material y no discriminación, ello en razón de que el Tribunal Distrital "(...) aceptó pólizas de Aseguradoras que no se encuentran registradas para emitir pólizas judiciales, como es el caso, la Póliza de seguro de Fianza Público, otorgada por la Aseguradora del Sur (...) sentada dentro del Juicio No. 17510-2017-00020, juicio que se encuentra concluido".
- 17. Respecto de la presunta vulneración de la seguridad jurídica sostiene que "(...) en la resolución de inadmisión recurrida en acción extraordinaria de protección se ha violentado la seguridad jurídica, al no aplicar la Constitución, en perjuicio del derecho constitucional que tiene mi representada de acceder a la justicia", señala que los jueces del Tribunal Distrital y el conjuez nacional debieron "(...) cumplir con el análisis completo en derecho, que no contienen las providencias recurridas, por lo

que las mismas provocan inseguridad jurídica por la mucha cita retórica sin examen procesal al punto de que la (sic) justificar la inadmisión, en el caso del Conjuez (...) no analizó que NO HAY norma legal para rechazar una garantía como la presentada por mi representada y, declarar la inadmisibilidad del recurso de casación contra el Auto de Archivo (...)".

- 18. Alega también que se le ha privado el derecho a la defensa "(...) toda vez que mi representada, dio cumplimiento a lo ordenado en el segundo inciso del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos al presentar a los doce días la póliza emitida por la Cía. SWEADEN CIA. DE SEGUROS S. A.; sin embargo, sin tener ninguna disposición legal o Resolución Administrativa que indique cuáles son las compañías que se encuentras (sic) autorizadas para emitir pólizas de garantía judicial, se rechaza la póliza presentada (...)".
- 19. Su pretensión es que se declare la nulidad de los autos impugnados, y como consecuencia que se ordene continuar con la demanda, aceptando la póliza presentada; o, en caso de que no se acepte la referida póliza, que se otorgue un plazo prudencial para que pueda rendir caución conforme al primer inciso del artículo 324 del COGEP.

3.2. Posición de las autoridades jurisdiccionales accionadas

- **20.** A pesar de haber sido notificados los jueces actuantes del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, hasta la presente fecha no han remitido su informe motivado de descargo.
- 21. Por otro lado, en el expediente constitucional consta el oficio remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica que el conjuez nacional que emitió el auto impugnado resolvió inadmitir el recurso "(...) porque no es contra de un proceso de conocimiento"; señaló además que, actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia y que el conjuez actuante "(...) ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria".

IV. Cuestiones previas

22. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial. Es así que, de conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia Nº 154-12-EP/19, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en

la fase de sustanciación, cuando la decisión impugnada no es susceptible de ser tratada mediante esta garantía jurisdiccional; en consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de la compañía accionante, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **23.** En la sentencia Nº 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:
 - "(...) estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones".
- **24.** En consecuencia, previo a analizar los cargos de las decisiones judiciales impugnadas párrafo 8 *ut supra*-, sobre el auto de inadmisión del recurso de casación de 01 de agosto de 2017, esta Corte, aun haciendo un esfuerzo razonable, no encuentra un argumento mínimamente completo sobre una posible afectación y de forma independiente a las vertidas sobre el auto de archivo de 25 de mayo de 2017⁶; por ello, el análisis continuará respecto de esta decisión.⁷
- **25.** En este sentido, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, corresponde determinar si el auto que dispuso el archivo del proceso puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección.
- 26. En primer lugar, el auto de 25 de mayo de 2017 al disponer el archivo y considerar por no presentada la demanda, se verifica que el auto impugnado no se pronunció sobre el fondo de las pretensiones de la demanda; y, aunque con el auto concluyó la tramitación de la causa, en principio, no impediría el inicio de uno nuevo con las mismas pretensiones; de ahí que, no es posible afirmar que el auto impugnado puso fin al proceso. Sin embargo, el archivo de la demanda contenciosa tributaria, en el presente caso, sí tiene la potencialidad de afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso al sistema de administración de justicia, considerando el corto plazo de prescripción de este tipo de acciones, es decir, porque en la práctica puede impedir que se presente otra demanda con las mismas pretensiones al haber operado la caducidad del derecho de acción⁸; en dicho escenario, no habría otro remedio

⁶ De acuerdo a los argumentos de la compañía accionante, si bien impugna el auto de archivo y el auto de inadmisión del recurso de casación, los argumentos que plantea la compañía accionante – indistintamente ya sea respecto del auto de archivo o del auto de inadmisión - se basan en el mismo cargo, lo cuales radican en una posible afectación de derechos por la decisión de archivar el proceso.

⁷ En similar sentido se pronunció este Organismo en la sentencia 1650-17-EP/22, párrafo 23.

⁸ Código Orgánico General del Procesos, Registro Oficial No. 506, Suplemento, de 22 de mayo de 2015: artículo 306: "Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: (...) 5. En las acciones contencioso

procesal distinto a la acción extraordinaria de protección para reparar tal vulneración, lo que configuraría un gravamen irreparable⁹. Al respecto, se observa que desde la notificación del acto impugnado conforme consta en el párrafo 1 *ut supra* -31 de enero de 2017- hasta la emisión del auto de 25 de mayo de 2017 con el que el Tribunal Distrital dispuso el archivo del proceso, decisión que fue notificada el 29 de mayo de 2017, la compañía accionante estaba imposibilitada de presentar otra demanda, por tal motivo, el auto impugnado se consideraría definitivo y por ende objeto de acción extraordinaria de protección.

V. Análisis Constitucional

- 27. En primer lugar es pertinente indicar que de la revisión de la demanda y conforme consta en las alegaciones que han sido transcritas previamente, si bien la compañía accionante impugna el auto de archivo y el auto de inadmisión del recurso de casación, los argumentos que plantea la compañía accionante – indistintamente ya sea respecto del auto de archivo o del auto de inadmisión - se basan principalmente en que, dentro del término otorgado por el Tribunal Distrital presentó una póliza emitida por SWEADEN CIA. DE SEGUROS -sin que exista disposición legal o resolución administrativa que indique qué compañías son las que se encuentran autorizadas para emitir pólizas de garantía judicial- la misma que fue rechazada por cuanto la compañía que la otorgó no estaría autorizada para emitir las referidas pólizas, aun cuando conforme lo prevé el segundo inciso del artículo 324 del COGEP se permitiría entregar como caución "cualquier otra forma de aval permitida por la ley". También sus alegaciones van dirigidas a sostener que no es responsable de que la compañía que otorgó la póliza no se encuentre inscrita para emitir una garantía judicial, lo que habría perjudicado el acceso a la justicia de la compañía y le habría dejado en indefensión. Entonces, dichas alegaciones serán abordadas desde el análisis de una presunta afectación de la tutela judicial efectiva en el primer elemento, esto es, el acceso a la justicia.
- **28.** Así, también tomando en cuenta que las alegaciones vertidas respecto de la presunta vulneración del debido proceso, seguridad jurídica y defensa se centran en un mismo cargo que será atendido desde el análisis de la tutela judicial efectiva, dichos derechos no serán objeto de análisis.
- 29. En cuanto a la alegada vulneración a la igualdad y no discriminación, la compañía accionante únicamente menciona el número de un proceso en el que se habría aceptado otra póliza de seguro otorgada por una aseguradora no registrada para emitir pólizas judiciales; sin embargo, este Organismo haciendo un esfuerzo razonable¹⁰, analizará dicho cargo. En virtud de lo expuesto, se plantean el siguiente problema jurídico: ¿El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito al disponer el archivo del proceso mediante auto de 25 de mayo de 2017, vulneró la tutela judicial efectiva y el derecho a la igualdad y no discriminación?

tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días desde que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción".

⁹ En similar sentido se pronunció este Organismo en la sentencia 2447-17-EP/22, párrafos 20 y 21.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21

Sobre la presunta vulneración de la tutela judicial efectiva

- **30.** La Constitución de la República establece en su artículo 75 que "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley"; en tal razón, la tutela judicial efectiva busca precautelar el acceso a la justicia, garantizando los derechos e intereses de las partes dentro de la tramitación de un proceso y la obtención de una respuesta debidamente motivada respecto de sus pretensiones.
- 31. La Corte Constitucional ha sostenido que la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: "i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión "11. Sobre el primer elemento, ha señalado que este se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener una respuesta a la pretensión, de ahí que, se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, en tanto que, el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida 12. Sin embargo, se debe considerar que el acceso a la justicia no implica que siempre la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales, ni implica que se resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal para cada tipo de contienda judicial 13.
- **32.** En atención a las alegaciones expuestas por la compañía accionante corresponde entonces verificar la observancia del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los jueces demandados, para lo cual se determinará si existió en el caso en concreto, una barrera que impidió el derecho de acción y si se afectó el derecho de la compañía accionante a que se conozcan sus pretensiones en la tramitación del proceso.
- **33.** Ahora bien, de la revisión del auto impugnado y los recaudos procesales correspondientes, la Corte observa lo siguiente:
 - **a.** Mediante escrito ingresado el 26 de abril de 2017, la compañía actora, en cumplimiento a la providencia de 07 de abril de 2017 emitida por el Tribunal Distrital adjuntó "el original de la Póliza de Garantía Aduanera Nro. 14-01159, emitido por la Compañía SWEADEN Compañía de

103

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 889-20-JP/21, del 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹² En la sentencia 889-20-JP/21 se señaló que "El derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional".

¹³ Ibídem, párrafos 112-115, 117 y 118.

Seguros S.A., por la cantidad de USD\$ 18.11,00 por concepto de caución". 14

- b. El Tribunal Distrital, mediante auto de 03 de mayo de 2017, ordenó ingresar el escrito por la parte actora junto con la póliza de seguro; además, en dicho auto dispuso que "Previo a proveer lo que en derecho corresponda de conformidad con los artículos 129 numeral 7, y 30 del Código Orgánico de la Función Judicial, por Secretaría ofíciese a la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, para que en el término de tres días se sirva informar a este Tribunal que compañías de seguros se encuentran autorizados para operar en el ramo de garantías judiciales".
- c. La secretaria del Tribunal Distrital, mediante razón sentada el 04 de mayo de 2017, dejó constancia que "(...) se ha informado que la Superintendencia de Bancos ya no se encarga de lo que corresponde a seguros, por lo que el oficio respectivo debe ser dirigido a la Superintendencia de Compañías".
- d. Mediante auto de 23 de mayo de 2017, en atención a la razón sentada por la secretaria del Tribunal Distrital respecto de que "(...) se ha informado que la Superintendencia de Bancos ya no se encarga de lo que corresponde a seguros, por lo que el oficio respectivo debe ser dirigido a la Superintendencia de Compañías", el Tribunal Distrital solicitó a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros se informe sobre el pedido realizado en auto de 03 de mayo de 2017.
- e. La secretaria del Tribunal Distrital dejó constancia de lo siguiente: "Siento por tal y para los fines legales pertinentes que, al correo institucional recibí la respuesta al oficio No. 0431-2017-TDCTQ-SR, mediante oficio No. SCVS-IRQ-DRSP-SCT-2017-1436-10906, de fecha 17 de mayo de 2017, el día 24 de mayo de 2017 remitido por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, el mismo que se encuentra firmado electrónicamente por Ing. Jorge Luis Zambrano Valencia. Quito, 25 de Mayo de 2017. Certifico" 15

104

¹⁴ En el documento adjunto se observa: "SEGURO DE GARANTÍAS ADUANERAS (...) TIPO DE DOCUMENTO PÓLIZA (...) SUMA ASEGURADA (...) 18,101.00 (...) DETALLE (...) PARA GARANTIZAR EL PAGO DE LOS TRIBUTOS AL COMERCIO EXTERIOR, EL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES DETERMINADAS POR LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS PARA CON EL SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR DERIVADOS DE LA CAUCION DEL 10% DE LA CUANTÍA DE LAS LIQUIDACIONES N.- 34339747; 34339750; Y 34339752 CON EL NUMERO DE DEMANDA DE IMPUGNACIÓN 17510-2017-00098 (...) En atención de lo acordado, se expide y acepta el presente contrato de seguros en: QUITO, 12 de abril de 2017 (...) El asegurado podrá solicitar a la Superintendencia de Bancos y Seguros la verificación de este texto" (énfasis agregado).

¹⁵ Fojas 188 vta. del expediente.

- f. El Tribunal Distrital, mediante auto de 25 de mayo de 2017, haciendo referencia al oficio remitido por el Subdirector de Control Técnico de Seguros y Reaseguros de la Intendencia Regional de Quito, de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, recibido el 24 de mayo de 2017¹⁶, indicó que "En atención a lo señalado y de conformidad con el art. 324 del COGEP, al haberse entregado en concepto de caución una póliza emitida por una compañía de seguros no autorizada para rendir garantías judiciales, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto mediante auto de 07 de abril de 2017, consecuentemente se tiene como no presentada la demanda y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado". Así, el Tribunal Distrital ordenó el archivo del proceso.
- **34.** Ahora bien, el tema central en este caso consiste en verificar si la decisión del Tribunal Distrital de tener como no presentada la demanda y archivar el proceso, por la presentación de una póliza por una compañía de seguros no autorizada para rendir garantías judiciales, constituye una barrera irrazonable para el acceso a la justicia.
- **35.** El artículo 324 del COGEP vigente al momento en que se emitió el auto impugnado establecía lo siguiente:

"Artículo 324.- Suspensión del acto impugnado. Cuando el acto administrativo en materia tributaria impugnado imponga al administrado una obligación de dar, este puede solicitar en su demanda la suspensión, el tribunal ordenará al actor rendir caución del 10% de la obligación; en caso de no hacerlo, se continuará con la ejecución del acto impugnado. La caución a que se refiere el inciso anterior podrá consistir en consignación del valor en la cuenta de la institución pública demandada o en una hipoteca, prenda o fianza bancaria, o cualquier otra forma de aval permitida por la ley (...) La o el juzgador calificará la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo se tendrá como no presentada y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado, ordenará el archivo del proceso". 17 (Énfasis agregado)

36. De las actuaciones procesales, se observa entonces que el Tribunal Distrital en función de lo previsto en los artículos 129 numeral 7 y 30 del Código Orgánico de la Función Judicial que faculta a los jueces a requerir de toda autoridad pública o instituciones o personas privadas el auxilio que demanda en el ejercicio de sus funciones y en atención al principio de colaboración con la función judicial, requirió a la Superintendencia de Compañías se informe qué compañías de seguros estarían a la fecha, autorizadas para operar en el ramo de garantías judiciales. Dicha entidad posteriormente informó las compañías autorizadas, no encontrándose dentro del listado remitido por la misma, la compañía de seguros SWEADEN S.A., por lo que resolvió que la compañía actora no

¹⁶ En referencia al contenido de dicho oficio, en el auto se señala textualmente lo siguiente: "Se procedió a la verificación de la Base de Datos que mantiene la Subdirección de Control Técnico, donde constan los productos aprobados por este Organismo de Control de acuerdo al ramo y tipo de seguros, y se determinó que las compañías de Seguros que se encuentran autorizadas para emitir pólizas de garantía judicial, son las siguientes: Seguros Alianza S.A., Seguros Confianza S.A., Constitución C.A. Compañía de Seguros, Seguros Sucre S.A. y Seguros Equinoccional S.A.".

¹⁷ Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial No. 506, Suplemento, de 22 de mayo de 2015.

dio cumplimiento con el auto de 07 de abril de 2017 en el que se dispuso que se proceda a rendir caución en el término de 25 días de acuerdo a lo previsto en el artículo 324 del COGEP, el cual concluía el 16 de mayo de 2017. 18

- 37. Se advierte que el Tribunal Distrital requirió información a la entidad competente para verificar si en efecto la caución presentada era otorgada por una entidad autorizada para rendir garantías judiciales; no obstante, se verifican las siguientes situaciones: inicialmente se ofició a la Superintendencia de Bancos del Ecuador¹⁹ y luego al tener conocimiento de que esta entidad había perdido competencia en el año 2015 para el control de las entidades de seguros privados, se requirió información a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; es así que, esta entidad dio respuesta al requerimiento con oficio remitido el 24 de mayo de 2017.
- **38.** La compañía alega que efectuado el requerimiento por el Tribunal Distrital el 07 de abril de 2017, procedió a entregar una póliza el 26 de abril de 2017, esto es, a los 12 días del pedido; así también lo confirma el Tribunal Distrital en el auto de 25 de mayo de 2017 cuando menciona que "En lo principal, del proceso se verifica que el 26 de abril de 2017 la parte actora oportunamente en cumplimiento del auto de 7 de abril de 2017 presentó una póliza emitida por Sweaden Compañía de Seguros S.A. por el valor de \$18.101 a favor del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, la misma que fue agregada al proceso (...)"²⁰ (énfasis añadido).
- **39.** En el caso en concreto, este Organismo considera que, en primer lugar, no pueden desconocerse las facultades de los operadores de justicia para requerir a una autoridad pública, cuando amerite "el auxilio que demanda el ejercicio de sus funciones", y que en este caso se traduce en el requerimiento que se hizo por cuanto, conforme lo sostuvo Tribunal Distrital²¹, "tenía la obligación de conocer si la póliza de seguro presentada constituía uno de los avales permitidos por la ley" (énfasis agregado), para los efectos contemplados en el artículo 324 del COGEP, ello incluye el deber de verificar que la póliza sea emitida conforme la ley, lo que implica que la institución que emite la póliza esté autorizada por la Superintendencia que corresponda de acuerdo con el artículo 43 del Código Orgánico Monetario y Financiero. Se observa entonces que el Tribunal realizó las diligencias que consideró pertinentes para corroborar si la caución presentada por la compañía accionante había sido emitida por una compañía autorizada para operar en el ramo de las garantías judiciales.²²

¹⁸ Los días 14 de abril y 01 de mayo de 2017 corresponden a feriado nacional.

¹⁹ Como se observa en la parte final de la póliza, conforme ha sido transcrito en la nota al pie 11, el documento señala textualmente que: "El asegurado podrá solicitar a la Superintendencia de Bancos y Seguros la verificación de este texto".

²⁰ Fojas 189 del expediente.

²¹ En auto de 06 de junio de 2017, decisión con la cual se negó la revocatoria solicitada por la compañía accionante.

²² Código Orgánico Monetario y Financiero (R.O. 332-2S, 12-IX-2014)

[&]quot;Disposición Transitoria Trigésima primera.- Control del régimen de seguros: La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros asumirá las competencias que el presente Código y las reformas por él introducidas a otras leyes le asignan, en el plazo de un año contado desde su publicación en el Registro Oficial (...)"

Ley General de Seguros (Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero)

- **40.** Entonces, desde el auto de 03 de mayo de 2017, la compañía accionante tuvo conocimiento de los requerimientos realizados por el Tribunal Distrital; y, en observancia del principio dispositivo²³, pudo acreditar si la póliza entregada fue otorgada por una compañía autorizada para rendir cauciones judiciales, o, en su defecto, la misma compañía podía presentar una póliza que cumpla con dicho requerimiento o incluso rendir otro tipo de caución de las permitidas de acuerdo a lo prescrito en el artículo 324 del COGEP (consignación del valor en la cuenta de la institución pública demandada, hipoteca, prenda o fianza bancaria, o cualquier otra forma de aval permitida por la ley), dentro del término de 25 días que concluía el 16 de mayo de 2017.
- 41. Esta Corte considera que la actuación del Tribunal Distrital, ante la duda de la validez legal de la póliza para cumplir el requisito de presentar la caución, no constituyó una barrera irrazonable para el acceso a la justicia, pues estaba dentro de sus facultades hacer las corroboraciones que consideró pertinentes ante el órgano competente, esto es, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para verificar si el documento presentado constituía un aval permitido por la ley. No se advierte un impedimento no previsto legalmente que haya imposibilitado a la compañía a acceder al órgano de justicia, sino que, en este caso, el Tribunal determinó una falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la compañía actora, que en su momento pudo ser subsanado por dicha parte procesal, y al no hacerlo, derivó en el archivo del mismo.
- 42. De ahí que, se insiste que la actuación del Tribunal Distrital, al realizar una verificación de requisitos formales en la presentación de la póliza rendida por la compañía accionante, para corroborar si ésta constituía una caución de aquellas permitidas por la ley como lo exige el artículo 324 del COGEP, no representa un obstáculo irrazonable que le haya imposibilitado el acceso a los órganos de justicia, tanto más que el artículo 43 del Código Orgánico Monetario y Financiero del Libro III que contiene la Ley General de Seguros (promulgado el 12 de septiembre de 2014) establece la regulación específica de la emisión de pólizas de seguros que deben ser autorizadas por la Superintendencia de Compañías (esto desde el 12 de septiembre del 2015 cuando asumió estas competencias), aspectos regulatorios que deben ser de conocimiento de los profesionales de derecho, que patrocinan una materia especializada como es la jurisdicción contencioso tributaria en la cual se exigen cauciones de este tipo para la

[&]quot;Art. 25.- (Reformado por la Disposición Reformatoria Décima Sexta, num. 1; y, sustituido por la Disposición Reformatoria Décima Sexta, num. 9 del Código Orgánico Monetario y Financiero; R.O. 332-2S, 12-IX-2014).- La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros determinará las cláusulas que obligatoriamente contendrán las pólizas, así como las cláusulas prohibidas, las cuales carecerán de efectos y se tendrán por no escritas en caso de existir (...)

Art. 43.- (Reformado por la Disposición Reformatoria Décima Sexta, num. 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero; R.O. 332-2S, 12-IX-2014).- La empresa de seguros, dentro de su actividad, está facultada, previa autorización del Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, para otorgar mediante la emisión de pólizas, por cuenta de terceros, a favor de personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, fianzas o garantías cuyo otorgamiento no esté prohibido por ley (...)".

²³ Código Orgánico General de Procesos: "Art. 5.- Impulso procesal. Corresponde a las partes procesales el impulso del proceso, conforme con el sistema dispositivo".

suspensión de los actos impugnados; por tanto, en virtud de estas características propias de la referida materia, se reitera que ello no constituye un impedimento para el ejercicio del derecho de acción.

43. Por todo lo dicho, no se constata que el auto impugnado haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

Sobre la alegada vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación

- **44.** El artículo 66 numeral 4 de la Constitución prescribe que: "Se reconoce y garantizará a las personas: (...) *Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación*". Aquello, sin perjuicio de que los jueces tienen libertad de decisión para resolver las controversias puestas a su conocimiento sobre la base de los alegatos de las partes procesales en cada caso en concreto, por lo que no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones.
- **45.** Esta Corte ha definido que los precedentes pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales autovinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia²⁴.
- 46. En el presente caso, la compañía accionante sostiene que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del proceso No. 17510-2017-00020, aceptó una póliza de una aseguradora que no se encontraba registrada para emitir pólizas judiciales, proceso que se encontraría concluido. Por tanto, el cargo estaría encaminado a sostener que existieron decisiones contradictorias en cuanto a la aceptación de las pólizas entregadas por las partes actoras en el presente caso y en el proceso mencionado por la compañía accionante. En esta línea de ideas, corresponde verificar en primer lugar si la composición de los tribunales en los dos procesos estaba conformada por los mismos jueces (a efectos de determinar la existencia de un precedente autovinculante).
- **47.** En el presente caso, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito que dictó el auto de 25 de mayo de 2017 dentro del proceso signado con el No. **17510-2017-00098** estuvo conformado por los jueces: doctores Jorge Gustavo Benalcázar Subía, Gilda Rosana Morales Ordoñez y Leonardo Fabián Andrade Andrade. Por su parte, en el proceso No. **17510-2017-00020**²⁵ se observa que mediante auto de 23 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, aceptó la póliza

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1596-16-EP/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

²⁵ La información que se incluye se ha obtenido de la revisión del proceso 17510-2017-00020 en el Sistema Automatizado de Trámite Judicial (SATJE).

presentada por la parte actora en concordancia con lo previsto en el artículo 324 del COGEP y dispuso la suspensión del acto impugnado²⁶; no obstante, este Tribunal estuvo conformado por los jueces: doctores Marco Vinicio Albán Zambonino, Miguel Ángel Bossano Rivadeneira y Diego Patricio Gordillo Cevallos. Es así que, no siendo los mismos jueces, no existió precedente autovinculante que aplicar.

48. En tal razón, esta Corte no evidencia vulneración a la igualdad y no discriminación por parte del Tribunal Distrital en la presente causa.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- a. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 2263-17-EP presentada por la compañía AOC LOGISTICS & FREIGHT FORWARDING CIA. LTDA.
- **b.** Notifiquese y archivese.

ALI VICENTE Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL

-

²⁶ El auto dispuso lo siguiente: "Agréguese al proceso el escrito presentado el 17 de febrero de 2017 por la parte actora, al cual adjunta la Póliza de Seguro de Fianza Público, otorgada por Aseguradora del Sur, por el valor de USD 11.540,98 a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de Ibarra, con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el numeral CUATRO del auto dictado el 20 de enero de 2017, las 11h50, en concordancia con el Art. 324 del Código Orgánico General de Procesos, se dispone la suspensión de los efectos del acto impugnado".

SENTENCIA No. 2263-17-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

- 1. De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 2263-17-EP/22 dictada por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 11 de enero de 2023.
- 2. La sentencia de mayoría analiza una acción extraordinaria de protección presentada por AOC Logistics & Freight Forwarding Cia. Ltda ("el contribuyente") en contra de i) el auto de 25 de mayo de 2017 dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito ("Tribunal Distrital"), con el que se dispuso el archivo del proceso (auto de archivo)¹; y, ii) el auto de 01 de agosto de 2017 dictado por el conjuez nacional, con el que se inadmitió el recurso de casación (auto de inadmisión del recurso de casación).
- 3. En la sentencia de mayoría se consideró que el auto de archivo emitido por el Tribunal Distrital no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, pues consideró que la judicatura debía verificar que la caución rendida cumpla con los requisitos legales. De igual forma, la sentencia de mayoría concluyó que el contribuyente tuvo la oportunidad de subsanar el incumplimiento de la obligación y rendir una caución emitida por una compañía de seguros acreditada para rendir garantías judiciales. Respetuosamente me permito diferir de dicha opinión y, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), formulo el siguiente voto salvado:
- **4.** En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte ha establecido que: se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso)". ²

¹ El Tribunal Distrital archivó la demanda, debido a que concluyó que el contribuyente no cumplió con la rendición de la caución, de conformidad con el artículo 324 del COGEP. Arribó a esta conclusión, pues "al haberse entregado en concepto de caución una póliza emitida por una compañía de seguros no autorizada para rendir garantías judiciales, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto mediante auto de 07 de abril de 2017, consecuentemente se tiene como no presentada la demanda y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado".

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 113.

- **5.** El contribuyente alega que, a pesar de haber rendido la caución prevista en el artículo 324 del COGEP, el Tribunal Distrital archivó la demanda bajo el argumento de que la caución fue emitida por una compañía de seguros que no estaba autorizada para rendir garantías judiciales.
- **6.** El Tribunal Distrital decidió: "En atención a lo señalado y de conformidad con el art. 324 del COGEP, al haberse entregado en concepto de caución una póliza emitida por una compañía de seguros no autorizada para rendir garantías judiciales, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto mediante auto de 07 de abril de 2017, consecuentemente se tiene como no presentada la demanda y por consiguiente ejecutoriado el acto impugnado".
- 7. Es decir, la objeción del Tribunal Distrital no es si la caución fue presentada o no, sino si la caución fue emitida por una compañía autorizada para emitirlas o no. Consecuentemente, no es una circunstancia de incumplimiento de requisitos para presentar una acción subjetiva, sino una circunstancia de extralimitación en las autorizaciones que tenía la compañía de seguros. Esta última circunstancia, no puede ser atribuida a los accionantes, pues ellos confían en que, las garantías que son emitidas por compañías de seguros existentes jurídicamente, por un aval de la institución competente, es decir la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, son jurídicamente válidas.
- **8.** Así, si bien es una obligación de los juzgadores verificar que una garantía judicial, o cualquier otro requisito legal, no esté viciada, de encontrar dicho vicio, las autoridades judiciales deben examinar si el vicio es atribuible o no al accionante y, de no serlo, deben otorgar los mecanismos razonables para que el accionante subsane el vicio. Esta razonabilidad debe considerar la realidad en lo que respecta a la obtención de requisitos como, en este caso, las garantías judiciales, sobre todo, en relación con el tiempo de emisión y los requisitos que, a su vez, solicitan las compañías de seguros. El archivar la causa, sin otorgar los mecanismos razonables para subsanar un vicio no atribuido a los accionantes, en este caso, tiempo suficiente para obtener una nueva garantía judicial, es una traba irrazonable para el acceso a la justicia.
- **9.** Por las razones expuestas, respetuosamente, discrepo con el voto de mayoría y considero que correspondía aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección en relación con la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, presentada en el caso No. 2263-17-EP/23.



Razón: Siento por tal que el voto salvado del Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2263-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 12:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente Aída García Berni SECRETARIA GENERAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

226317EP-51a52



Caso Nro. 2263-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día miércoles primero de febrero de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



AIDA SOLEDAD GARCIA BERKI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta **DIRECTOR**

Quito: Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto Telf.: 3941-800

Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.