EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

41-18-IS/21 En el Caso No. 41-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 41-18-IS. 3

2579-16-EP/21 En el Caso No. 2579-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2579-16-EP..... 20

2936-18-EP/21 En el Caso No. 2936-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección y declárese la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación 29

917-16-EP/21 En el Caso No. 917-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 917-16-EP..... 68

326-17-EP/21 En el Caso No. 326-17-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 326- 17-EP planteada por la doctora Vilma Azucena Torres Zapata..... 84

501-17-EP/21 En el Caso No. 501-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta .. 93

1847-16-EP/21 En el Caso No. 1847-16-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de los autos de 06 de junio de 2016 y, 28 de julio de 2016. 99

1915-16-EP/21 En el Caso No. 1915-16-EP Recházese la acción extraordinaria de protección planteada, respecto a la decisión judicial que no es objeto de esta garantía y desestímese la acción extraordinaria de protección respecto a la sentencia de casación impugnada. 113

1919-16-EP/21 En el Caso No. 1919-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el N° 1919-16-EP 126

Año III - Nº 213 - 224 páginas
Quito, lunes 6 de septiembre de 2021

Págs.

1924-16-EP/21 En el Caso No. 1924-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada 131

1998-16-EP/21 En el Caso No. 1998-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1998-16-EP. 146

48-17-EP/21 En el Caso No. 48-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada 156

76-17-EP/21 En el Caso No. 76-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada 166

1348-17-EP/21 En el Caso No. 1348-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1348-17-EP. 174

1479-17-EP/21 En el Caso No. 1479-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1479-17-EP. 182

1785-18-EP/21 En el Caso No. 1785-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1785-18-EP 191

4-21-EE/21 En el Caso No. 4-21-EE Declárese la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante decreto N° 116, por calamidad pública, producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N(AY.1) 201

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 41-18-IS/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 41-18-IS

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

SENTENCIA No. 41-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por OTECEL S.A, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 5 de agosto 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 público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*. La Corte acepta parcialmente la acción y declara el cumplimiento defectuoso por la demora del GAD San Lorenzo en cumplir con la sentencia No. 31-15-SIN-CC.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. 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 público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*, publicada en el Registro Oficial No. 252 de 23 de mayo de 2014 (en adelante, "la Ordenanza"). 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. La causa fue signada con el No. 54-14-IN. Posteriormente, a esta causa se acumularon las causas No. 46-14-IN y 27-15-IN.

2. Mediante sentencia No. 31-15-SIN-CC, dictada el 5 de agosto de 2015, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y "*declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del*

Registro Oficial N.° 252 del 23 de mayo de 2014, de las frases: "espacio aéreo Municipal" y "subsuelo" en el artículo 1; las frases: "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 y la frase "espacio aéreo" en el quinto inciso del artículo 21".

3. El 7 de junio de 2018, Lonny Fabián Espinoza Simancas, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL (en adelante, "el accionante") presentó una acción de incumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, en contra del Concejo Municipal y el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón (en adelante, "GAD accionado" o "GAD San Lorenzo"). La causa fue signada con el No. 41-18-IS.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa No. 41-18-IS le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto de 23 de marzo de 2021 y ordenó al GAD accionado presentar ante esta Corte un informe debidamente detallado y argumentado respecto del contenido de la demanda que motiva la presente acción.

5. Mediante escrito de 30 de marzo de 2021, el GAD San Lorenzo presentó su respectivo informe de descargo.

6. Mediante auto de 18 de mayo de 2021, la jueza sustanciadora solicitó información a las partes procesales[1], pedido que fue atendido por ambas partes mediante escritos de 21 de mayo de 2021.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte

[1] La jueza solicitó a ambas partes procesales información con respecto a: (i) si a partir de la notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, expedida el 5 de agosto de 2015, se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de forma inmediata; y, (ii) si en el tiempo transcurrido entre la notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC y la expedición de la "*Segunda reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón"* y la "*Tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón"* en octubre de 2018, se cobró alguna de las tasas consagradas en el artículo 18 de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad fue declarada, o alguna tasa de naturaleza similar. Además, solicitó al GAD accionado que aclare la razón por la que la segunda y la tercera reforma a la *Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón* fueron expedidas en la misma fecha y si existe alguna diferencia en el contenido de ambas ordenanzas reformatorias.

Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. En su demanda, OTECEL alega que el GAD accionado (a través de su alcalde y el Concejo Municipal) inobservó los mandatos contenidos en la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC. Específicamente, alega que "*[l]os órganos de la Municipalidad no han ajustado ni ha adecuado, en un plazo razonable, las normas de la Ordenanza Inconstitucional a los criterios y lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 031-15 (sic). Ha transcurrido casi* ***tres años*** *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*". A decir del accionante, la Ordenanza declarada inconstitucional "*se mantiene sin ninguna modificación hasta la actualidad*" [énfasis en el original].

9. A criterio del accionante, toda vez que las normas contenidas en la Ordenanza declarada inconstitucional no fueron modificadas por el GAD accionado, estas mantienen los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte Constitucional en la sentencia No. 31-15-SIN-CC. En tal sentido, el accionante indica que las normas de la Ordenanza:

> *(a) Implican el ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo). Esos términos fueron expresamente eliminados del texto original de la Ordenanza Inconstitucional en la Sentencia No. 31-15 (sic). A pesar de todo lo anterior, la Municipalidad ha decidido no modificar la Ordenanza Inconstitucional y por lo tanto incumplir la Sentencia No. 31-15 (sic).*
>
> *(b) No se ha adecuado en un plazo razonable, tal como lo dispuso la Sentencia No. 31-15 (sic), las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios que rigen a los tributos, contenidos en el art. 300 de la Constitución de la República. Específicamente a los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad.*
>
> *(c) La cuantificación de las tasas se ha efectuado sin que se evidencie ningún sustento técnico que corresponda a los parámetros aplicables […].*
>
> *(d) Se han previsto, en la norma, hechos generadores ajenos a las competencias de la Municipalidad de conformidad con el referido Acuerdo Ministerial No. 041, que dispone que no se podrán incluir tasas u otros valores por conceptos diferentes a los contemplados en el presente artículo, incluyendo de manera ejemplificativa y no limitativa a mástiles, cables, cajas de distribución, elementos activos y pasivos, antenas para uso de abonados, clientes o suscriptores en la prestación de servicio como audio y video por suscripción, entre otros.*

10. Con respecto a la adecuación de la Ordenanza a los parámetros de la sentencia constitucional en un plazo razonable, OTECEL alega que

> *(i) la emisión de una ordenanza sustitutiva no implica complejidad mayor si se considera que existe un cuerpo normativo de base (la Ordenanza Inconstitucional) y unas instrucciones y criterios muy específicos constantes en las sentencias constitucionales sobre lo que le es permitido a la Municipalidad en el ejercicio de su potestad normativa, (fi) OTECEL y las restantes operadoras afectadas han impugnado las ordenanzas dictadas por los GAD municipales que invaden competencias de otros entes públicos y han requerido el pronunciamiento de la Corte Constitucional, demostrando su permanente disposición e interés en obtener tutela en relación con sus derechos violados, (iii) La Municipalidad se ha mantenido completamente pasiva e indiferente para atender su obligación de reformar la Ordenanza Inconstitucional, la incuria de la Municipalidad para atender el mandato de la Sentencia Constitucional es evidente; y, (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 dispuesto en la Sentencia Constitucional. En este contexto, la demora de casi 3 años de la Municipalidad para reformar la Ordenanza Inconstitucional supera ampliamente cualquier plazo razonable.*

11. En suma, el accionante considera que el GAD accionado "*ha desatendido flagrantemente su obligación de adecuar, en un plazo razonable, las disposiciones de la Ordenanza Inconstitucional, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 031-15 (sic.) y las restantes resoluciones a las que se remite, en desmedro de los derechos de OTECEL y los restantes sujetos pasivos de las cargas patrimoniales que se mantienen con la Ordenanza Inconstitucional"* [énfasis en el original].

12. Por lo expuesto, solicita que:

1. Se ordene la adopción de todas las medidas que considere pertinentes para el cumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC; en particular: **a)** se adecúen las normas vigentes de la ordenanza o se las deroguen; **b)** el GAD accionado se abstenga de dictar otra ordenanza con contenido similar al de la ordenanza inconstitucional.

2. Se ordene la destitución del Alcalde y los miembros del Concejo Municipal del GAD San Lorenzo, por el incumplimiento de la sentencia constitucional.

3. Se recurra a los mecanismos compulsivos de cumplimiento, incluida la remisión a la Fiscalía General del Estado.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

13. Mediante escrito de 30 de marzo de 2021, el GAD San Lorenzo alegó que:

> *la acción por incumplimiento (sic) planteada por los legitimados activos es confusa y alejada de la realidad de los hechos, pues en el numeral 4 de su demanda, establece que Gobierno del Autónomo Descentralizado del Cantón San Lorenzo del Pailón, en particular, el Consejo Municipal y el Alcalde no ha cumplido con las disposiciones previstas en la sentencia N° 031-15 (sic), que han resuelto inobservar de forma deliberada. Estas, afirmaciones que se contradicen entre sí y que no tienen sustento en base a la prueba documental que ha sido agregada por la parte actora en este proceso*.

14. El GAD accionado enfatizó en que "*es facultad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, tal como lo establece el mandato constitucional en el Art. 264 numeral 2, y para aquello podrá crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras*".

15. Con respecto al cumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, el GAD accionado alegó que, el 19 de octubre de 2018, expidió la *"Segunda reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón"*. Posteriormente, expidió la *"Tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón"*. A criterio del GAD accionado, a través de las reformas mencionadas, cumplió con lo ordenado en la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC.

16. Por lo expuesto, el GAD accionado solicitó que se deseche la acción de incumplimiento y "*se establezca el fiel cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica por parte del GADM del Cantón San Lorenzo"*.

17. En dicho escrito, además, alegó que a la actual administración "*no se le realizó la transición correspondiente por parte de la anterior administración, por tanto, es necesario recabar suficiente información y los justificativos pertinentes para desvirtuar en su totalidad el incumplimiento planteado por los accionantes*".

4. Análisis constitucional

18. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación que consta en el expediente constitucional.

19. En la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvi lo siguiente:

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.

2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 252 del 23 de mayo de 2014, de las frases: "espacio aéreo Municipal" y "subsuelo" en el artículo 1; las frases: "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 y la frase "espacio aéreo" en el quinto inciso del artículo 21; por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón San Lorenzo del Pailón, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normas vigentes.

Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas Comerciales. La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales. Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias. En el momento en el que el cantón San Lorenzo del Pailón cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil. Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente; Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,
Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas

Art. 21. Infracciones y Sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el Servicio Comercial, que no cuente con el permiso de implantación.

Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso.

Después del debido proceso, se impondrá una multa, equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del

Servicio Comercial que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.

La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborables de anticipación.

Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo y vía pública, la autoridad municipal impondrá al prestador del Servicio comercial una multa equivalente a 50 salarios básicos unificados y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días, en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del Servicio Comercial, se hará efectiva la póliza, además el prestador del Servicio Comercial deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza y pagará una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón 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.° 007-15-SIN-CC-y N.° 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.° 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC emitidas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015[2].

20. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea **dos disposiciones**, éstas son **(i)** la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en los artículos 3 y 21; 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. A continuación, este Organismo analizará el alcance y el cumplimiento de cada una de estas disposiciones.

[2] Las sentencias referidas declararon la inconstitucionalidad de ordenanzas relacionadas con la colocación de estructuras, postes y tendidos de redes emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones: Chimbo (007-15-SIN-CC); Atacames (008-15-SIN-CC); Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelino Maridueña y Urdaneta (025-15-SIN-CC); Jaramijó (026-15-SIN-CC); y Atacames (027-15-SIN-CC).

4.1. Sobre la disposición de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza

21. Como se mencionó en la sección 4 *supra*, en la sentencia No. 31-15-SIN-CC, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en los artículos 3 y 21.

22. Esta Corte considera que esta disposición no exige actuación alguna por parte del GAD accionado, en cuanto la declaratoria de inconstitucionalidad de estas normas tiene como efecto inmediato su expulsión del ordenamiento jurídico, por lo que la Ordenanza se entiende modificada, en los términos contenidos en la sentencia No. 31-15-SIN-CC, de forma automática desde la publicación de la sentencia. Al respecto, esta Corte ha señalado que al momento en que se declara la inconstitucionalidad de una norma, esta es expulsada del ordenamiento jurídico y deja de producir efectos jurídicos[3]. Por lo que la acción de incumplimiento deviene en inoficiosa.

23. Sin perjuicio de lo anterior, de los documentos adjuntos al informe presentado por el GAD accionado se desprende que:

1. El 5 de mayo de 2014, el GAD accionado expidió 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo"*.

2. El 24 de noviembre de 2014, el GAD accionado expidió la "*Primera reforma a 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo"* (en adelante, "**primera reforma**"). La constitucionalidad del texto de esta ordenanza fue analizada por la Corte Constitucional en el caso No. 54-14-IN que se resolvió en la sentencia No. 31-15-SIN-CC.

3. El 19 de octubre de 2018, el GAD accionado expidió la "*Segunda reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón"* (en adelante, "**segunda reforma**"). Según su disposición derogatoria primera, esta ordenanza constituye una ordenanza derogatoria 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 alámbricas o inalámbricas*

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 30-16-IS/21 de 14 de abril de 2021, párr. 16 y 18.

pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo", con las reformas incorporadas a través de la primera reforma. Esta reforma fue publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 705 de 8 de enero de 2019.

4. El 19 de octubre de 2018, el GAD accionado expidió la *"Tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón"* (en adelante, "**tercera reforma**"). Según su disposición derogatoria primera, esta ordenanza constituye una ordenanza derogatoria 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo"*, con las reformas incorporadas a través de la primera reforma[4]. De la información presentada por el GAD accionado no se desprende que esta reforma haya sido publicada en el Registro Oficial.

24. De lo anterior, esta Corte observa que la sentencia No. 31-15-SIN-CC que declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza en cuestión fue dictada el 5 de agosto de 2015 y el GAD accionado reformó la ordenanza a fin de dar cumplimiento con dicha sentencia el 19 de octubre de 2018.

25. Esta Corte observa que en el texto de la Ordenanza, tras las reformas de 2018, ya no constan los artículos ni las frases que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional a través de la sentencia No. 31-15-SIN-CC. Si bien las reformas de 2018 se realizaron en el mes de octubre, con posterioridad a la fecha de presentación de la presente acción y tres años más tarde de la notificación de la sentencia No. 31-15-SIN-CC, la emisión de una nueva ordenanza no era una condición para ejecutar la primera disposición (la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en los artículos 3 y 21), puesto que las normas declaradas inconstitucionales quedaron expulsadas inmediatamente del ordenamiento jurídico. Esto en virtud de que la sentencia que se alega incumplida fue dictada en el marco del control abstracto de constitucionalidad, cuyo objetivo es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de

[4] Al no haber identificado una diferencia en el contenido de la segunda y tercera reforma a la Ordenanza, expedidas en la misma fecha, mediante auto de 18 de mayo de 2021 la jueza sustanciadora solicitó al GAD accionado que aclare la razón por la que la segunda y la tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón fueron expedidas en la misma fecha y si existe alguna diferencia en el contenido de ambas ordenanzas reformatoria. A través de escrito presentado el 21 de mayo de 2021 el GAD accionado manifestó "*que no existe diferencia de contenido en ambas ordenanzas reformatorias, que la administración anterior tomó el contenido de la Segunda reforma a la ordenanza y lo plasmó en la Tercera Reforma a la Ordenanza y expidiéndolas en la misma fecha*". Por lo anterior, esta Corte se referirá a dichas ordenanzas como las reformas de 2018.

fondo o de forma, con las normas constitucionales[5]. En ese sentido, al momento en que se declara que una norma es inconstitucional, el órgano de justicia la elimina del ordenamiento jurídico, ejecutándose la sentencia de forma inmediata[6].

26. Adicionalmente, de la información presentada por ambas partes procesales mediante escritos de 21 de mayo de 2021 se desprende que el GAD accionado dejó de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de forma inmediata tras la declaratoria de inconstitucionalidad[7].

27. Por lo anterior, esta Corte no encuentra un incumplimiento de la primera disposición de la sentencia No. 31-15-SIN-CC, puesto que esta medida se entiende cumplida desde su notificación.

4.2. Sobre la disposición de adecuación normativa por parte del GAD accionado

28. Como se mencionó en la sección 4 *supra*, 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.

29. Ahora bien, los accionantes no han presentado argumentos que cuestionen el cumplimiento la presente medida, toda vez que la demanda de acción de incumplimiento se presentó antes de la emisión a la nueva ordenanza. Sin perjuicio de esto, la Corte procederá a determinar el alcance de la presente medida y verificar su cumplimiento con base en la información que consta en el expediente constitucional y dentro de los límites procesales de la acción de incumplimiento.

30. A efectos de delimitar el alcance de esta medida, la Corte recuerda que toda decisión jurisdiccional constituye un cuerpo sistemático cuya parte considerativa no se encuentra aislada de la decisión y de sus correspondientes medidas de reparación[8]. Por lo que, en el caso que nos ocupa, es necesario identificar el análisis realizado

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 30-16-IS/21 de 14 de abril de 2021, párr. 16.
[6] Del mismo modo se ha pronunciado esta Corte Constitucional en la sentencia No. 28-18-IS/21 de 30 de junio de 2021.
[7] En su escrito, OTECEL manifestó que (i) a partir de la notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC de 5 de agosto de 2015 se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales en contra de OTECEL; y, (ii) durante el tiempo transcurrido entre la notificación de la sentencia constitucional y la expedición de la segunda y tercera reforma no se han cobrado a OTECEL las tasas consagradas en el art. 18 de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad fue declarada. Por su parte, el GAD accionado manifestó que se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de manera inmediata. También adjuntó el reporte de los estados de cuenta del GAD ante el Banco Central en los que se reflejan ingresos por concepto de tributos recaudados del contribuyente OTECEL. Sin embargo, no se especifica que dicha recaudación haya sido por concepto de las tasas declaradas inconstitucionales y, ante la alegación de OTECEL relativa a la suspensión del cobro, este Organismo concluye que las tasas dejaron de cobrarse.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-12-IS/19 de 17 de septiembre de 2019 y Sentencia No. 1433-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020.

por este Organismo en la sentencia No. 31-15-SIN-CC con respecto a los principios contenidos en el artículo 300 de la Constitución.

31. En tal sentido, en la sentencia No. 31-15-SIN-CC, la Corte, en particular, analizó "*si las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza, dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, específicamente en los párrafos segundo, sexto y octavo, materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional de equidad tributaria*". Una vez efectuado dicho análisis, la Corte concluyó que:

> *[E]s evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza objetada, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente y que correlativamente excede los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones*.
>
> *[...]*
>
> *De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que debe asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, tomando en consideración que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas*.
>
> *De la misma forma, la inobservancia al principio de capacidad contributiva en los tributos materia del presente examen constitucional, transgrede, a su vez, el principio tributario de razonabilidad, en tanto, por medio de este, se promueve la idea de que exista el principio de justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se alcanza bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago, de lo contrario, es decir, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad el tributo carecerá de razonabilidad*.
>
> *Por lo expuesto, cabe concluir que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, transgreden el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición es confiscatoria, desproporcionada e irracional y que destruye, dentro del sistema tributario, el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República*.
>
> *En consecuencia, en el caso sujeto de análisis constitucional, se determina que el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo*

del Pailón, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

32. De lo anterior se desprende que la segunda disposición consistió en adecuar las tarifas de las tasas anuales por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas a los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y equidad, de tal forma que no representen una carga excesiva para los contribuyentes. Por lo anterior, a través de la segunda disposición, la Corte reconoció la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de cobrar las tasas contenidas en la Ordenanza declarada inconstitucional siempre y cuando sus tarifas se adecúen a los principios constitucionales del régimen tributario.

33. En este sentido, la normativa posterior a ser emitida por el GAD accionado sobre la misma materia debía adecuarse a los parámetros establecidos en la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC. Ahora bien, esto no quiere decir que la Corte Constitucional, a través de la acción de incumplimiento, pueda analizar y determinar la constitucionalidad de la ordenanza modificada, toda vez que el objeto de la acción de incumplimiento consiste en verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas. De ahí que, en el presente caso, la Corte se limitará a determinar si el sujeto obligado cumplió con su obligación de adecuación normativa[9] en el tiempo (plazo razonable) y de acuerdo con los parámetros determinados en la sentencia No. 31-15-SIN-CC.

34. Por lo anterior, a continuación esta Corte analizará cuáles fueron los cambios introducidos por las reformas de 2018 con respecto a la tarifa de las tasas contenidas en la Ordenanza, a efectos de determinar si fueron adecuadas a los parámetros de la sentencia No. 31-15-SIN-CC y, por ende, si se cumplió la segunda medida de reparación integral.

Texto de la ordenanza declarado inconstitucional	Texto de la ordenanza reformado en 2018
Art. 18 Cobro de una Tasa.- *Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión,*	***Art. 13. Valorización.-*** *El valor por la emisión del permiso de implantación y construcción por cada estación base celular fija en el Cantón será de 10 Salarios Básicos Unificados (SBU) por una sola vez conforme lo determina el MINTEL mediante Acuerdo ministerial no. 041-2015; la Municipalidad de acuerdo a la inflación anual podrá actualizar el cobro de las tazas*

[9] Constitución de la República, artículo 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

radio, emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el cantón San Lorenzo. *Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas y rurales dentro del cantón y otras, **pagarán el 20% del RBU diario**: así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.* *Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el **5% del RBU diario**; por concepto de uso de Espacio Aéreo.* *Antenas para radio ayuda radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán **veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios** por concepto de uso de Espacio Aéreo.* *Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán **$ 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios** por concepto de uso de Espacio Aéreo.* *Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a **cinco centavos de dólares** de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.* *Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de **un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido**, por ocupación de espacio*	*[sic.], en base a un estudio técnico.*

aéreo, suelo o subsuelo. *Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública*. [Énfasis añadido]	

35. De la revisión del texto de la Ordenanza tras las reformas de 2018, en lo relativo al cobro de tasas, esta Corte observa que la única tasa cuyo cobro se encuentra consagrado en la Ordenanza es el correspondiente a la emisión del permiso de implantación y construcción por cada estación base celular fija.

36. De lo anterior, esta Corte observa que el GAD accionado eliminó de la Ordenanza impugnada las tasas por concepto de **1)** colocación de estructuras metálicas (20% del RBU diario); **2)** colocación de antenas en lo alto de las estructuras metálicas (5% del RBU diario); **3)** uso de espacio aéreo de cada antena para radioayuda ($0,25 diarios); **4)** uso de espacio aéreo de cada antena para radio emisoras comerciales ($1,50 diarios); **5)** colocación de antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital ($0,05 diarios); **6)** ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo por el tendido de cables de empresas privadas ($0,01 por cada metro lineal de cable); y, **7)** ocupación de espacio público y vía pública por cada poste instalado por empresas privadas ($0,25 diarios).

37. Además, en el texto de la Ordenanza tras las reformas de 2018, la tarifa a la que asciende la tasa que esta consagra (por el permiso de implantación y construcción de cada estación base celular fija) es de 10 Salarios Básicos Unificados (SBU) por una sola vez. Dicha tarifa se adecúa a los parámetros determinados por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información mediante Acuerdo Ministerial No. 041-2015 de 18 de septiembre de 2015, el cual contiene las *"Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones*"[10].

38. Ahora bien, conforme el párrafo 9 *supra*, el accionante alega que al no haberse modificado la Ordenanza dentro de un plazo razonable, esta mantiene los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte en la sentencia No. 31-15-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, conforme el párrafo 24 *supra*, el GAD accionado reformó la Ordenanza el 19 de

[10] El artículo 1 del acuerdo ministerial referido establece que, *"... las tasas (...) no podrán superar por permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básico unificados – SBU*, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada".

octubre de 2018. Es decir, tres años después de la expedición y notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC.

39. Esta Corte no encuentra razón alguna que explique el tiempo transcurrido para emitir la nueva disposición y el GAD accionado tampoco esgrimió argumentos para justificarlo. En consecuencia, la Corte declara el cumplimiento defectuoso de la presente disposición por la demora en su ejecución.

40. Ahora bien, esta Corte tampoco identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de que hayan transcurrido tres años para la emisión de una nueva ordenanza, en virtud de que:

1. La nueva regulación debía sustituir una disposición que perdió vigencia con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad, es decir, la omisión no implicó que se aplicara una norma inconstitucional, como lo ratificaron las partes procesales según se desprende del párrafo 26 *supra*, puesto que las tasas no se cobraron de forma posterior.

2. La compañía accionante se refiere a los procedimientos coactivos realizados con ocasión de la norma declarada como inconstitucional (párr. 10 *supra*) pero no se advierte cómo la nueva regulación de las tarifas podía afectar dicha situación, en vista de que los presuntos procedimientos coactivos no podrían responder al cobro de las tasas que se habrían causado con posterioridad a la notificación de la sentencia constitucional, tomando en consideración que ambas partes se han referido a que las tasas dejaron de cobrarse de forma inmediata.

3. Tampoco "*la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras*" a la que se refiere la compañía accionante (párr. 10 *supra*) permite establecer un daño cierto y determinado.

41. En suma, a pesar del cumplimiento defectuoso de la segunda disposición de la sentencia No. 31-15-SIN-CC, esta Corte observa que la normativa expedida con posterioridad a la expedición de la sentencia constitucional se adecúa a los parámetros exigidos por esta y el plazo transcurrido hasta que se realizaron las reformas correspondientes no supuso una afectación para el accionante o terceros. Por esta razón, tampoco es procedente atender el pedido de sanción solicitado por el accionante conforme el párrafo 12 *ut supra*. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional llama la atención al GAD San Lorenzo por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

5. Decisión

42. 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. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia No. 31-15-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón, por la demora en el cumplimiento de su obligación de adecuación normativa.

2. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **No. 41-18-IS**.

3. **Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia No. 31-15-SIN-CC.

43. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 15:35:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0041-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2579-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

Caso No. 2579-16-EP

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

SENTENCIA No. 2579-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Guayaquil que resuelve aceptar la excepción de ilegitimidad de personería, planteada dentro de un proceso de excepciones a la coactiva, al no encontrar vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 21 de abril de 2006, Alfonso Antonio Quirola Bustos[1] presentó una demanda de excepciones a la coactiva frente al auto de pago No. 338-2006, en contra del Servicio de Rentas Internas (en adelante, "SRI")[2]. El proceso se signó con el No. 09502-2009-0805.

2. El 31 de octubre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Guayaquil, (en adelante, "Tribunal Distrital"), declaró con lugar la demanda y, en consecuencia, aceptó la excepción planteada, contenida en el numeral 2 del artículo 212 del Código Tributario[3], vigente a la época. Frente a esta decisión, el SRI interpuso recurso de casación, el cual no fue admitido a trámite por el Tribunal Distrital el 23 de noviembre de 2016[4].

[1] El actor alegó ilegitimidad de personería, por cuanto el auto de pago del procedimiento coactivo No. 338-2006 iniciado contra de la compañía PALMIERI S.A., (en adelante, "la compañía") se notificó a Alfonso Antonio Quirola Bustos, como representante legal, cuando la compañía se encuentra en liquidación y de acuerdo al artículo 387.1 de la Ley de Compañías, el liquidador se convierte en representante legal. En tal sentido, indicó que el 20 de junio de 2005 fue posesionada como liquidadora Jessica Paola Garzón Robalino, como se desprende del nombramiento de liquidador inscrito con fecha 8 de julio el 2005 en el Registro Mercantil de Guayaquil. Por último, señaló que el auto de pago fue dirigido a la compañía, sin embargo, las medidas cautelares le fueron aplicadas de manera personal.

[2] El procedimiento coactivo No. 338-2006 fue iniciado por la Sub-unidad de Cobranzas del SRI del Litoral Sur, con el fin de perseguir el cobro de US$ 120,652.86 correspondiente a la liquidación de diferencias No. RLS-GTRLP-A26-2005-002, emitida el 24 de noviembre del 2005, por concepto de impuesto a la renta del 2002 e intereses por mora tributaria de julio y septiembre del 2003.

[3] Sobre la ilegitimidad de personería para el procedimiento de ejecución de créditos tributarios.

[4] El Tribunal Distrital se basó en el precedente jurisprudencial obligatorio, publicado en el Registro Oficial No. 650 de 6 de agosto de 2009, en el cual la Corte Nacional de Justicia declaró que los juicios de excepciones a la coactiva se constituyen en procesos de conocimiento, únicamente al tratarse de

3. El 28 de noviembre de 2016, Juan Miguel Avilés Murillo y Cesar Díaz Armas, en sus calidades de director zonal 8 y recaudador especial del SRI, respectivamente, (también, "entidad accionante"), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2016 dictada por el Tribunal Distrital.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaiza y el entonces juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, ordenó al SRI que complete su demanda con respecto al artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (en adelante, "LOGJCC"). El SRI atendió este requerimiento el 26 de enero de 2017.

5. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien el 8 de junio de 2021, avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, dispuso que, en el término de diez días, la autoridad judicial accionada remita su informe de descargo.

2. 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 (en adelante "CRE"), 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El SRI alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Al respecto, manifiesta que existe contradicción en la sentencia impugnada porque el Tribunal Distrital, contra norma expresa, ratifica que el señor Quirola

excepciones propuestas que constan en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario y "[…] *en los* […] *numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10* […], *el proceso se constituye de ejecución* […], *tornándose en improcedente el recurso* […] *de casación, si se lo interpone amparándose en estos numerales*".

Bustos era el representante legal de la compañía en los ejercicios económicos de los años 2002 y 2003 y pese a ello acepta la demanda por la excepción segunda del artículo 212 del Código Tributario. Señala que el Tribunal Distrital determinó que el coactivado debía ser citado porque es quien "[…] *mantenía la representación legal o solidaridad con* […] *PALMIERI S.A., más* [sic] *no la liquidadora principal, que como se observa su inscripción al Registro Mercantil se otorgó tiempo después en que fue sujeta a verificación la declaración del periodo 2002 y 2003"*.

9. El SRI, con base en el artículo 212.2 *ibídem,* afirma que actuó conforme a la ley, "[…] *al citar a quien mantenía responsabilidad solidaria con* […] *PALMIERI S.A., que como se puede apreciar a través de la certificación de representación legal, quien ejercía el cargo de Gerente General, era el señor* […] *Quirola Bustos. No obstante,* [el Tribunal Distrital] […] *contraviene* […] *los artículos 85 y 163 del Código Tributario* […]". El SRI reitera que el Tribunal Distrital debió analizar los artículos citados, puesto que su accionar fue acorde a los artículos 27 y 85 *ibídem*. De tal manera que, al notificar al señor Quirola Bustos como responsable solidario, el proceso de cobro surtió efecto respecto de éste.

10. La entidad accionante alega que la normativa referida no fue aplicada por el Tribunal Distrital y enfatiza que, conforme a dicha normativa, los actos administrativos emitidos fueron notificados al señor Quirola Bustos, los cuales de acuerdo con el artículo 85 del Código Tributario, surten efectos únicamente respecto de él, quien fue citado "[…] *a través del auto de pago 338-2006 por contener obligaciones pendientes* […] *y, que conforme* […] *el artículo 163 ibídem la citación del auto de pago se efectuará en persona al coactivado y así lo hizo* [el SRI] […] *y se puede apreciar que consta descrita en la sentencia"*.

11. El SRI agrega que es inconcebible que no se consideren las actuaciones de las partes procesales, conforme las leyes de la materia y que no haya un "[…] *correcto control de legalidad de los autos y fallos* […], [perjudicándole] […] *en base de argumentaciones sucintas que prescinden y corrompen el sistema* […] *instaurado que ha sido cumplido por parte de*[l] [SRI] *al acatar todas las disposiciones establecidas en la Ley* […]" (sic). El SRI reitera que al aceptarse la demanda se actuó en contra "[…] *del artículo 82 de la* [CRE]*, así como en contra de los artículos 85 y 163 del Código Tributario; esto acarrea que no exista confiabilidad en el ordenamiento jurídico al momento en que la autoridad judicial tiene la posibilidad de resolver cuestiones puestas a su conocimiento y conceder derechos obviando la obligación de justificar correctamente la pertinencia de dicha concesión* […]".

12. Luego, afirma que en el presente caso, el Tribunal Distrital "*ha alegado lo siguiente: (...)* ***es evidente que se ha quebrantado el numeral 5 del artículo 165 del Código Tributario, esto es, falta de citación legal del auto de pago al coactivado, puesto que se tuvo que citar al liquidador inscrito a la fecha*** *(...)*" (énfasis del original) (sic). El SRI sostiene que "*fue notificado el auto de pago a quien ejercía la representación legal de* […] *PALMIERI S.A. durante los ejercicios económicos*

2002 y 2003, que son las obligaciones que se encuentran pendientes por parte de la compañía así como de su responsable solidario; por lo que al obviar lo prescrito en normas de carácter general, la Sala de instancia llega a la conclusión de que quién debía ser citada era la liquidadora, no obstante olvida que previo a que iniciara […] *el proceso de* […] *liquidación, fue en el año 2004* […] *inscrito dicho acto en el Registro Mercantil, por lo que antes del 2004, quien ejercía la representación legal* […] *era el señor* […] *Quirola Bustos, por lo que mantenía la categoría de coactivado".*

13. El SRI señala que la sentencia no se adecúa a la normativa vigente, "[…] *por lo que lo resuelto, es incompatible con lo prescrito en los artículos 85 y 163 del Código Tributario; puesto que aquellas normas son enfáticas al disponer que el acto surtirá efecto de quien se lo notifique así como de la citación legal al coactivado. Al notificar entonces* [el SRI] […] *al señor* […] *QUIROLA* […] *la Liquidación de Pago por Diferencia en la Declaración No. RLS-GTRLP-A26-2005-0002 así como el auto de pago 338-2006* […], *tuvo efecto de quien recibió las respectivas notificaciones más todavía si los ejercicios fiscales en controversia mantenía la representación legal* […] *y así fue constatado en la declaración efectuada por* […] *PALMIERI S.A., la misma que es definitiva y vinculante para el sujeto pasivo".*

14. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. El Tribunal Distrital no presentó su informe motivado, pese a ser debidamente notificado.

4. Análisis constitucional

16. El artículo 82 de la CRE reconoce 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*".

17. La seguridad jurídica garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico[5]. La Corte Constitucional ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico[6].

18. En el caso que nos ocupa, el SRI afirma que existe una contradicción porque el Tribunal Distrital reconoció que el señor Quirola Bustos era el representante legal de la compañía en los ejercicios fiscales sujetos a su control y aun así aceptó la excepción de ilegitimidad de personería. En tal sentido, la entidad accionante

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1039-13-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 39.
[6] *Ibíd*., párr. 40.

considera que el Tribunal Distrital contravino los artículos 85 y 163 del Código Tributario, al aceptar la excepción de ilegitimidad de personería, toda vez que el señor Quirola Bustos era el representante legal de la compañía y no la liquidadora, como se señala en la sentencia impugnada; e indica que el SRI actuó conforme al artículo 212.2 del Código Tributario, al iniciar el procedimiento coactivo al señor Quirola Bustos porque era responsable solidario de la compañía.

19. Así, el argumento central del SRI consiste en que el Tribunal Distrital habría inobservado los artículos 85 y 163 del Código Tributario[7], en relación con la citación del auto de pago y la notificación de los actos administrativos, en la medida en que la judicatura accionada no consideró que el señor Quirola Bustos era responsable solidario de la compañía, y como tal, coactivado en el proceso de coactiva.

20. En relación con la inobservancia de normativa *infra* constitucional, esta Corte ha sostenido que al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas *infra* constitucionales, sino verificar si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de derechos constitucionales. Por lo cual, las autoridades judiciales deben respetar las disposiciones constitucionales y aplicar la normativa que corresponda a cada caso concreto para evitar la arbitrariedad y garantizar la certeza jurídica a las partes procesales[8].

21. Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que el Tribunal Distrital examinó el proceso de excepciones al procedimiento coactivo No. 338-2006 planteado por Alfonso Antonio Quirola Bustos. Específicamente analizó la alegación de ilegitimidad de personería del coactivado, por cuanto se le notificó el auto de pago iniciado en contra de la compañía PALMIERI S.A., como representante legal de la compañía, cuando esta se encontraba en liquidación.

---

[7] Código Tributario, art. 85: Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los peticionarios o reclamantes y a quienes puedan resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código. El acto de que se trate no será eficaz respecto de quien no se hubiere efectuado la notificación.
Código Tributario, art. 163: Citación y notificación.- La citación del auto de pago se efectuará en persona al coactivado o su representante, o por tres boletas dejadas en días distintos en el domicilio del deudor, en los términos del artículo 59 y siguientes, por el Secretario de la oficina recaudadora, o por el que designe como tal el funcionario ejecutor, y se cumplirán además, en lo que fueren aplicables, los requisitos de los artículos 108 y 109. La citación por la prensa procederá, cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar, en la forma establecida en el artículo 111, y surtirá efecto diez días después de la última publicación. Las providencias y actuaciones posteriores se notificarán al coactivado o su representante, siempre que hubiere señalado domicilio especial para el objeto.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2034-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 48.

22. El Tribunal Distrital sustentó su competencia en los artículos 219 del Código Orgánico de la Función Judicial y 222 del Código Tributario. En su análisis, hizo referencia a los artículos 76.1 y 169 de la CRE y 273 del Código Tributario, así como a doctrina relacionada con el derecho al debido proceso. Posteriormente, con base en el artículo 212 del Código Tributario (vigente al momento de los hechos), sostuvo lo siguiente:

> *A foja 15 se observa en el Auto de Pago del procedimiento coactivo No. 338-2006, referente a la Liquidación de Diferencia Nos. N° RLS-GTRLP-A26-2005-002 emitida el 24 de noviembre del 2005, por concepto de Impuesto al Rentas* [sic] *del 2002 e intereses por mora tributaria de los periodos de julio y septiembre del 2003 a la compañía PALMIERI S.A. Se señala que el deudor es* […] *PALMIARI S.A.; y, se dispone: ´...que el DEUDOR, sus GARANTES o AMBOS paguen en TRES DÍAS...´.*

23. Al respecto, el Tribunal Distrital mencionó que el artículo 26 del Código Tributario establece:

> *que responsable es la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éste y que toda obligación tributaria es solidaria entre el contribuyente y el responsable; y, el artículo 27 ibidem* [sic] *numerales 1, 2, y 5 señala ´Responsable por representación.- Para los efectos tributarios son responsables por representación: 1. Los representantes legales de los menores no emancipados y los tutores o curadores con administración de bienes de los demás incapaces; 2. Los directores, presidentes, gerentes o representantes de las personas jurídicas y demás entes colectivos con personalidad legalmente reconocida; 5. Los síndicos de quiebras o de concursos de acreedores, los representantes o liquidadores de sociedades de hecho o de derecho en liquidación, los depositarios judiciales y los administradores de bienes ajenos, designados judicial o convencionalmente. La responsabilidad establecida en este artículo se limita al valor de los bienes administrados y al de las rentas que se hayan producido durante su gestión´.*

24. Respecto de la norma citada, la judicatura accionada sostuvo que, a fojas 10 y 11 del expediente de instancia, se puede advertir que:

> *consta la certificación de Representación Legal y Extrajudicial desde enero de 2002 hasta 13 de enero de 2006 otorgado por el Registro Mercantil del Cantón Guayaquil, en donde se puede observar que la compañía ingresa a proceso de liquidación mediante Resolución Aprobada No. 03-G-DIC0002969, dictada por el Intendente de Compañía*[s] *con fecha 21 de mayo de 2004, fecha de inscripción 30 de junio de 2004; del mismo certificado mencionado se puede observar que* […] *PALMIERI S.A. ´en liquidación´ consta como liquidador*[a] *principal* […] *Leonor de la Cruz Franco Cedeño, otorgamiento a fecha 10 de julio de 2004, inscripción a fecha 20 de julio de 2004; y otorgamiento a fecha 10 de julio de 2004, e inscripción a fecha 27 de julio de 2004; finalmente en calidad de liquidador principal a Jessica Garzón Robalino, otorgamiento de fecha 20 de junio de 2005, e inscripción de fecha 08 de julio de 2005. Que, Alfonso Leopoldo Quirola Bustos fungió como Gerente General desde el 9 de noviembre del 1999 hasta la inscripción del nombramiento de la liquidadora de la compañía, esto es, el 30 de junio del 2004; es decir el señor* […] *Quirola Bustos, fue*

> *representante de la compañía en los ejercicios económicos objetos del control y liquidación por parte del* [SRI]*, esto es, los años 2002 y 2003*.

25. Luego, la judicatura accionada mencionó que a foja 55 del expediente de instancia se encuentra:

> *la aceptación de la Ing. Leonor De La Cruz Franco Cedeño como liquidadora de* […] *´PALMIERI S.A.´ la cual señala lo siguiente ´....Cúmplame manifestarle que la Junta General de Accionistas de la Compañía ´PALMIERI S.A.´ En liquidación, realizada el 12 de Agosto del 2003, resolvió disolver anticipadamente la compañía y elegir a usted Liquidadora principal. Como Liquidadora ejercerá la representación legal de la compañía en forma judicial y extrajudicial para fines de liquidación´. Cabe señalar lo establecido en el artículo 387 de la Ley de Compañías que dice ´Incumbe al liquidador de una compañía: 1. Representar a la compañía, tanto judicial como extrajudicialmente, para los fines de la liquidación;(...)´.*

26. Finalmente, sobre la excepción planteada, el Tribunal Distrital indicó:

> *es evidente que al momento de emitir el Auto de Pago 338-2006 de fecha 31 de marzo de 2006 a la compañía mencionada, esta estaba en liquidación consecuentemente el Señor ALFONSO ANTONIO QUIROLA BUSTOS no era representante legal, pues a partir del 30 de junio de 2004 se inscribió la resolución mediante la cual se aprobó la disolución, liquidación voluntaria acordada fecha* [sic] *12 de agosto de 2003 por la Junta General de Accionistas; por tal, es evidente que se ha quebrantado el numeral 5 artículo (sic) 165 del Código que (sic) Tributario esto es, falta de citación legal del auto de pago al coactivado puesto que se tuvo que citar al liquidador inscrito a la fecha. Por todo lo expuesto se acepta la excepción plantada (sic) que corresponde al numeral 2 del artículo 212 del Código Tributario vigente a la época. En mérito de los antecedentes y en aplicación a las garantías del debido proceso contenidas en el numeral 1 del Artículo 76 de la Constitución* […] *y el principio de verdad procesal contemplado en el Artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial* […] *se declara con lugar la demanda, consecuentemente se acepta la excepción propuesta por el señor Alfonso Antonio Quirola Bustos* […].

27. De acuerdo con lo referido en párrafos anteriores, con base en el derecho a la seguridad jurídica, le corresponde a la Corte verificar que la autoridad judicial haya actuado en el ámbito de sus competencias constitucionales y haya observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales. Una vez revisada la decisión judicial impugnada, esta Corte no advierte una contradicción en esta, como alega el SRI, puesto que, si bien el Tribunal Distrital señaló que "*el señor Alfonso Leopoldo Quirola Bustos, fue representante de la compañía en los ejercicios económicos objetos del control y liquidación por parte del* [SRI]*, esto es, los años 2002 y 2003*", al declarar con lugar la demanda de excepciones, consideró que el auto de pago No. 338-2006 fue emitido el 31 de marzo de 2006, momento en el cual la compañía estaba en liquidación. En ese sentido, el Tribunal Distrital concluyó que el señor Quirola Bustos ya no era representante legal de la compañía, y que no era legitimado pasivo respecto del auto de pago referido.

28. A su vez, esta Corte advierte que la argumentación del SRI se centra en demostrar una interpretación supuestamente incorrecta de normas *infra* constitucionales. Así, específicamente, según el SRI habría existido errónea interpretación del artículo 212, en relación con los artículos 85 y 163, todos del Código Tributario, puesto que, a su criterio, el Tribunal Distrital debía considerar que el señor Quirola Bustos, al ser representante legal en los periodos fiscales objeto del proceso coactivo, debía actuar como coactivado. Mientras que la interpretación del Tribunal referido, consistía en que al momento de que se dictó el auto de pago, el señor Quirola Bustos ya no ostentaba la calidad de representante legal. A criterio de esta Corte, a través de la presente acción el SRI pretende validar su interpretación de la norma que contiene la excepción de ilegitimidad de personería, lo cual es ajeno al objeto de esta garantía jurisdiccional.

29. Por lo expuesto, esta Corte observa que el Tribunal Distrital, en el marco de sus competencias y en aplicación de las normas que consideró pertinentes, analizó la excepción de ilegitimidad de personería frente al proceso de coactiva. En consecuencia, no encuentra que la judicatura accionada haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

5. Decisión

30. 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. 2579-16-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

31. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 15:34:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2579-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2936-18-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 28 de julio de 2021.

CASO No. 2936-18-EP

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

SENTENCIA No. 2936-18-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la sentencia de segunda instancia emitida dentro de la acción de protección No. 09286-2017-01593 y declara vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Luego de verificar los presupuestos excepcionales para la procedencia del control de mérito, la Corte resuelve la acción de protección presentada por Doris Janeth Escobar Rodríguez en contra del Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y declara la vulneración de los derechos a la salud, a la seguridad social, a la seguridad jurídica y a la vida digna.

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento
1.1. Antecedentes procesales
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional
2. Competencia
3. Fundamentos de las partes
3.1. Fundamentos de la acción y pretensión
3.2. Posición de la autoridad judicial demandada
4. Análisis constitucional
4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación
5. Presupuestos para el control de mérito
6. Acción de protección
6.1. Alegatos de los sujetos procesales
6.1.1. Fundamentos de la acción de protección
6.1.2. Argumentos del IESS
6.2. Hechos probados
6.3. Análisis del mérito del proceso originario
6.3.1. Los derechos a la salud y a la seguridad social de las personas artesanas
6.3.2. La atención médica negada por el Hospital Teodoro Maldonado Carbo por la mora en el pago de aportaciones
6.3.3. Las glosas administrativas por responsabilidad patronal
6.3.4. El proceso coactivo y la retención de las pensiones jubilares y de montepío
7. Reparación integral
7.1. Medidas de restitución
7.2. Medidas de compensación

7.2.1. Daño material .....
7.2.2. Daño inmaterial .....
7.3. Medidas de satisfacción .....
7.4. Medidas de no repetición .....
8. Responsabilidad y repetición .....
9. Decisión .....

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 17 de abril de 2017, Zaida Rovira Jurado, Coordinadora General Defensorial Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo, en representación de la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez (en adelante, "Doris Escobar"), presentó una acción de protección en contra de la directora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, "IESS"); de la directora provincial del IESS del Guayas; y, del gerente general del Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo[1]. En la demanda, se alegó que el IESS vulneró los derechos de Doris Escobar al iniciar glosas administrativas por responsabilidad patronal en su contra para cobrar la atención médica que había recibido para tratar un cáncer de mama entre los años 2010 y 2012 y por haber iniciado un proceso coactivo para cobrar dichas glosas, dentro del cual se retuvo y embargó la totalidad de las pensiones que recibía por invalidez y montepío.

2. En sentencia de 19 de mayo de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en Guayaquil aceptó la acción planteada y declaró la violación por parte del IESS de los derechos de Doris Escobar a la salud, a la seguridad social y a la seguridad jurídica, protegidos en los artículos 32, 34, 50, 82 y 362 de la Constitución. Inconforme con la decisión, el IESS interpuso recurso de apelación.

3. Mediante sentencia de mayoría de 12 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas reformó la sentencia de primera instancia y únicamente declaró la vulneración del derecho a la vida digna por la retención de las pensiones de invalidez y jubilación. Ambas partes solicitaron la aclaración de la sentencia, peticiones que fueron negadas mediante auto de 5 de octubre de 2018, notificado el 9 de octubre del mismo año.

4. El 7 de noviembre de 2018, Doris Escobar presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 12 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas.

5. El 8 de noviembre de 2018, Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de director provincial del Guayas del IESS, presentó una acción extraordinaria de

[1] El proceso se signó con el No. 09286-2017-01593.

protección en contra de la sentencia de primera instancia de 19 de mayo de 2017 y en contra de la sentencia de segunda instancia de 12 de septiembre de 2018.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 16 de abril de 2019, sorteó la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

7. El 15 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el juez Hernán Salgado Pesantes, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por Doris Janeth Escobar Rodríguez el 7 de noviembre de 2018. Por otro lado, inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 8 de noviembre de 2018 por Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de director provincial del Guayas del IESS.

8. En sesión ordinaria de 10 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió tramitar la causa No. 2936-18-EP obviando el orden cronológico del despacho de causas, en virtud del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, tomando en consideración la condición de doble vulnerabilidad de la accionante al ser una adulta mayor jubilada por invalidez que padece una enfermedad catastrófica.

9. Mediante auto de 25 de marzo de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a los sujetos procesales a audiencia pública por vía telemática, la cual se realizó el jueves 22 de abril de 2021 a las 10H00 horas. A la audiencia pública antes señalada comparecieron Doris Janeth Escobar Rodríguez junto a sus abogados Ángel Valenzuela Salcedo y Marco Pacheco Espíndola, así como Ukles David Cornejo Marco en representación del IESS.

2. Competencia

10. 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, y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica (artículos 75; 76, número 7, letra l; y, 82 de la Constitución).

12. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante plantea los siguientes cargos:

12.1. La sentencia, al resolver las alegaciones respecto a las glosas administrativas generadas por responsabilidad patronal, no se pronuncia sobre todos los derechos demandados y declarados vulnerados en la sentencia de primera instancia, en particular, sobre el derecho a la salud y la pertenencia de la afectada a un grupo de atención prioritaria.

12.2. La sentencia se limita a declarar la improcedencia de la acción de protección para impugnar una glosa administrativa por existir vías ordinarias, sin antes analizar las alegaciones respecto a la vulneración de derechos.

13. Respecto a la tutela judicial efectiva, la accionante plantea los siguientes cargos:

13.1. No se examinó el fondo del asunto, por cuanto la sentencia impugnada no habría "*realizado un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable al caso*".

13.2. La sentencia impugnada, al reformar la sentencia de primera instancia, no analizó los derechos a la salud y su componente de gratuidad, a una vida digna, a la seguridad jurídica, a la igualdad material, así como tampoco consideró los principios de protección especial, atención prioritaria y acciones afirmativas para las personas que tienen varias condiciones de vulnerabilidad.

13.3. La accionante tiene doble condición de vulnerabilidad y, por ende, merecía por parte del Estado un acceso a la justicia más eficaz y directo.

14. Finalmente, en relación con la alegada vulneración a la seguridad jurídica, la accionante plantea los siguientes cargos:

14.1. La sentencia impugnada no atendió las supuestas vulneraciones cometidas por el IESS a sus derechos a la salud en el componente de gratuidad, a una vida digna, a la seguridad jurídica, igualdad material, así como tampoco aplicó los principios de protección especial, atención prioritaria y acciones afirmativas, para las personas que tienen varias condiciones de vulnerabilidad.

14.2. La sentencia no aplicó los artículos 11 numerales 2 y 5, y 426 de la Constitución.

3.2. Posición de la autoridad judicial demandada

15. A pesar de haber sido debidamente notificadas, las autoridades judiciales demandadas no respondieron los fundamentos de la acción ni comparecieron a la audiencia pública convocada en el presente caso.

4. Análisis constitucional

16. La accionante considera que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. En lo principal, los fundamentos para reclamar la violación de los tres derechos se relacionan con la alegación de que la sentencia no analizó los derechos alegados respecto a las glosas administrativas generadas por responsabilidad patronal y que fueron declarados vulnerados por la sentencia de primera instancia. A juicio de la accionante, la sentencia impugnada se limitó a declarar la improcedencia de la acción por la existencia de vías ordinarias para impugnar las glosas administrativas. En atención a lo anterior, la Corte realizará el análisis constitucional a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por ser el marco más adecuado para el análisis de dicha alegación.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

17. La accionante alega vulnerado el derecho por dos cargos: (i) la sentencia no se pronunció sobre las alegaciones relativas a las glosas administrativas, por lo que no analizó todos que los derechos que fueron alegados en la demanda y que se declararon vulnerados en la sentencia de primera instancia; y, (ii) la sentencia declaró la improcedencia de la acción de protección para impugnar una glosa administrativa dada la existencia de vías ordinarias, sin analizar las alegaciones respecto a la vulneración de derechos.

18. Como ha señalado esta Corte, para verificar la suficiencia de la motivación en una decisión judicial, es importante identificar primero la estructura de la motivación de la sentencia impugnada –sus fundamentos– para situar de forma adecuada los cargos en su contra[2]. Esto, en cuanto, para que una decisión judicial respete la garantía de motivación, es necesario que todos los problemas jurídicos resueltos contengan una argumentación mínimamente suficiente.

19. En el presente caso, para resolver la cuestión puesta a su conocimiento, la sentencia impugnada se plantea expresamente los siguientes problemas jurídicos:

> *1.- ¿Es la Acción de Protección la vía correspondiente para conocer respecto de las glosas emitidas por el IESS generadas por responsabilidad patronal de la actora y dejarlas insubsistentes?*
>
> *2.- ¿El acto de retener valores originados por el pago de pensiones jubilares y montepío producto de acciones de cobro dentro de un proceso coactivo, vulnera la garantía prevista en el tercer inciso del Art. 371 de la Constitución del Ecuador?*

[2] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 17.

20. Dado que los cargos planteados por la accionante se refieren exclusivamente al primero de los problemas jurídicos resueltos en la decisión impugnada, es este el que será objeto de análisis por parte de esta Corte.

21. Esta Corte ha indicado que, para que una sentencia de garantías jurisdiccionales respete la garantía de motivación, esta debe contener, al menos, los siguientes parámetros mínimos: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales[3].

22. La Corte observa que, respecto de las glosas administrativas por responsabilidad patronal, la accionante alegó que estas vulneraron sus derechos a la salud, seguridad social, seguridad jurídica, a la igualdad material, así como sus derechos como persona con enfermedad catastrófica a la atención gratuita en salud y a la atención prioritaria y especializada en el ámbito público.

23. Por otro lado, para responder el primer problema jurídico planteado, la Sala hace referencia a la pretensión de la acción –que se deje sin efecto los títulos de crédito y autos de pago emitidos dentro de los procesos coactivos– e inmediatamente concluye que, al tratarse de glosas emitidas por responsabilidad patronal, estas solo pueden impugnarse en el proceso previsto en el artículo 300 del COGEP. En este sentido, la Sala señala que:

> *...utilizar la vía Constitucional para dejar sin efecto GLOSAS ADMINISTRATIVAS constituye un abuso de la vía constitucional para atacar un acto susceptible de la vía judicial, pues, el Código Orgánico de la Función Judicial de forma expresa en los artículos 216, 217, y el Código Orgánico General de Procesos vigente en sus artículos 300, 301 y 302 expresamente lo previenen, por tanto, esta pretensión se encuentra inmersa en la causal de improcedencia (en la vía Constitucional) conforme analizamos en este considerando pues se trata de la impugnación de glosas*.

24. De forma inmediata, el Tribunal resuelve el primer problema jurídico planteado concluyendo que "*utilizar la vía Constitucional para dejar sin efecto glosas administrativas generadas por mora patronal es improcedente, correspondiendo su impugnación por seguridad jurídica a la vía contencioso Tributaria*", mencionando además que no considera que la generación de glosas administrativas implique una vulneración al derecho a la salud o a la igualdad formal.

25. Se observa que la Sala resuelve el primer problema jurídico relativo a las vulneraciones de derechos constitucionales imputadas a las glosas administrativas generadas por responsabilidad patronal concluyendo directamente que este no es un acto impugnable en sede constitucional y que, el hacerlo, constituye un abuso de

[3] Entre otras, véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019; No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP de 9 de junio de 2020, párr. 17.

esta vía, correspondiendo su impugnación exclusivamente a la vía contencioso tributaria. Previo a realizar esta afirmación, la sentencia no realiza análisis alguno relativo a la existencia o no de las vulneraciones de los derechos constitucionales a la seguridad social, a la seguridad jurídica, a la igualdad material y a los derechos de las personas con enfermedades catastróficas a la atención gratuita en salud y a la atención prioritaria y especializada en el ámbito público, que fueron alegadas por la accionante y declaradas vulneradas en la sentencia de primera instancia.

26. Tal como ha señalado esta Corte, afirmar que la acción de protección no procede de forma absoluta cuando un acto es impugnable en sede judicial, "*implicaría convertir la acción de protección en ineficaz e ilusoria, al punto que el artículo 88 de la Constitución que regula esta garantía se tornaría inaplicable*"[4]. La procedencia o no de una acción de protección nunca puede determinarse de forma absoluta exclusivamente atendiendo a la naturaleza del acto administrativo impugnado. Resulta inaceptable que, ante la mera existencia de una vía judicial, se rechace una acción de protección de forma automática. Por el contrario, ante cada caso particular, "*lo necesario es considerar si para la impugnación del acto específico existe una vía ordinaria adecuada y eficaz y si la existencia de esta vía con esas características impide la presentación de acciones de protección en contra de este tipo de actos*"[5].

27. Además de omitir analizar las alegaciones respecto a las vulneraciones a los derechos a la seguridad social, a la seguridad jurídica, a la igualdad material y a los derechos de las personas con enfermedades catastróficas a la atención gratuita en salud y a la atención prioritaria y especializada, la Sala también omitió su obligación de fundamentar las razones por las que la vía contenciosa tributaria resultaría una vía adecuada y eficaz para impugnar glosas administrativas emitidas por el IESS. Lo que es más, la Sala tampoco emitió pronunciamiento alguno respecto a si en dicha vía se podrían conocer las alegaciones de la accionante respecto a que las glosas administrativas por responsabilidad patronal habrían vulnerado sus derechos a la salud, a una vida digna, a la seguridad jurídica, y a la igualdad material, así como a la atención prioritaria y especializada por su condición de vulnerabilidad. Por lo anterior, al resolver el primer problema jurídico planteado, la sentencia impugnada no realizó análisis alguno respecto a la existencia o no de vulneraciones de derechos, limitándose exclusivamente a señalar la existencia de una vía judicial ordinaria, sin verificar tampoco su idoneidad y eficacia para analizar y resolver las alegaciones planteadas por la accionante.

28. Así, la respuesta ofrecida por la Sala al primer problema jurídico planteado no cumple los parámetros mínimos para considerarla motivada. Al tratarse de un problema jurídico necesario para la resolución del caso, la falta de una respuesta mínimamente completa convierte a la motivación de la sentencia en insuficiente.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 60.
[5] *Id*., párr. 59.

Por ende, la sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales.

5. Presupuestos para el control de mérito

29. La Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución. En casos excepcionales, esto exige que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional.

30. Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen debe ser estrictamente excepcional y, para su activación, requiere la verificación de los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo[6].

31. El presupuesto (i) se encuentra cumplido al haberse verificado la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales. Respecto al presupuesto (ii), la Corte observa que los hechos que dieron lugar al procedimiento originario pueden caracterizar vulneraciones a los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria que no habrían sido tutelados por la judicatura accionada. Se ha verificado además que el caso no se encuentra seleccionado por la Corte, con lo que se cumple el tercer presupuesto (iii).

32. Finalmente, respecto al presupuesto (iv), la Corte verifica el cumplimiento del elementos de gravedad. Como ha señalado este Organismo, "*lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte*"[7]. La Corte considera que de verificarse los hechos alegados en el proceso originario, estos demostrarían un daño grave, debido a, (i) la situación de doble vulnerabilidad de la accionante al ser una persona jubilada por discapacidad que sufre una enfermedad catastrófica de cáncer de seno y colon; y, (ii) la intensidad del potencial daño causado, al haber sido expuesta a una condición de extrema precariedad económica.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 57.

33. En vista de lo anterior, la Corte considera cumplidos los supuestos excepcionales previstos en la sentencia 176-14-EP/19 para efectuar un control del mérito del proceso. La Corte procede entonces a resolver la acción de protección planteada por la señora Doris Escobar en contra del Hospital Teodoro Maldonado Carbo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

6. Acción de protección

6.1. Alegatos de los sujetos procesales

6.1.1. Fundamentos de la acción de protección

34. En la demanda de acción de protección, se exponen los siguientes hechos:

34.1. Doris Escobar es una persona con discapacidad, actualmente se encuentra jubilada por invalidez y sufre de las enfermedades catastróficas de cáncer al seno y colon. Se encuentra afiliada al seguro social del artesano desde 1979.

34.2. En el año 2010, le diagnosticaron cáncer a su esposo. En el mismo año, a la señora Doris Escobar le diagnostican cáncer al seno y luego cáncer de colon. Por esta situación la señora Doris Escobar fue sometida a una operación de mama y recibió tratamiento médico oncológico. Durante los meses que recibió dicho tratamiento pagó las aportaciones al seguro social de las personas artesanas con retraso, por lo que pagó además intereses y recargos.

34.3. Para poder recibir la operación de mama y el tratamiento de quimioterapia, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo le exigió primero cumplir con todas sus aportaciones atrasadas.

34.4. En los primeros meses del año 2011 falleció su esposo producto del cáncer, por lo que comenzó a recibir la pensión de montepío. La señora Doris Escobar se jubiló por invalidez en el año 2012 y comenzó a recibir pensión por invalidez.

34.5. En el año 2015, el IESS le comunicó que debía pagar alrededor de 20 mil dólares, por diez glosas administrativas generadas en su contra, originadas en su responsabilidad patronal por el atraso en el pago de sus afiliaciones durante el año 2011 y 2012.

34.6. La señora Doris Escobar impugnó administrativamente dichas glosas. El IESS negó la impugnación, por lo que la señora Doris Escobar acudió a la Defensoría del Pueblo. Se inició una investigación defensorial y se convocó a una audiencia en la Defensoría del Pueblo. Dentro de la audiencia una representante de la Coordinación de Salud del IESS indicó que emitiría un informe sobre la situación particular de la señora Doris Escobar, el cual

hasta la fecha de presentación de la acción de protección no había sido emitido.

34.7. En el año 2018, el IESS inició un procedimiento coactivo en contra de la señora Doris Escobar para cobrar el valor de las glosas generadas por responsabilidad patronal. Dentro de dicho procedimiento, el IESS ordenó la retención de la totalidad de su pensión jubilar y de su pensión de montepío.

34.8. El 28 de marzo de 2018, mediante una llamada telefónica realizada por medio de un abogado externo, el IESS comunicó a la señora Doris Escobar que en virtud del juicio de coactiva se le iba a embargar y rematar su vivienda.

35. Con base en los hechos antes descritos, la señora Doris Escobar alega las siguientes vulneraciones a sus derechos:

6.1.1.1. Vulneraciones imputadas al Hospital Teodoro Maldonado Carbo

36. La señora Doris Escobar afirma que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró su derecho a la salud dado que condicionó la atención médica al pago de sus aportaciones atrasadas. Así, sostiene que durante el año 2011 necesitó atención médica por padecer cáncer de mama y cuando acudió al hospital, se le exigía igualarse en sus aportaciones atrasadas previo a recibir la atención médica. Al respecto, durante la audiencia pública realizada en el presente caso la señora Doris Escobar afirmó lo siguiente:

> *Cuando era de hacer las quimios, el oncólogo me daba la hoja para firmar. Solo si estaba al día me ponían al sello. Nunca el seguro me dijo señora no ha pagado, pero igual le voy a dar la atención médica.*
>
> *(...)*
>
> *Como va a ser posible que no haya pagado y me den la atención. Mi oncólogo me mandaba a la ventanilla 11 que estaba puntual* [con las aportaciones]. *Yo volvía y me daba la orden para que me haga la quimio o me opere. Como va a creer que el Seguro afirme que yo no he pagado si me exigían pagar para recibir la atención. Me decían que tenía que estar puntual para poder operarme. Nunca me dijeron que me atendían gratis y luego podía pagar, sino pagaba no me recibían.*

6.1.1.2. Vulneraciones imputadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

37. Respecto a las actuaciones del IESS, la señora Doris Escobar alega vulnerados los siguientes derechos:

37.1. El derecho a la salud y a la seguridad social por cobrarle la atención médica realizada en el año 2011 mediante glosas administrativas por responsabilidad patronal, a pesar de que la señora Doris Escobar se

encuentra afiliada como artesana y no es empleadora. Al respecto, sostiene que la responsabilidad patronal es una sanción económica para el empleador moroso que se creó con la finalidad de garantizar que los patronos paguen sus aportaciones de manera puntual a fin de no afectar a sus trabajadores. En consecuencia, señala que no se le podía generar responsabilidad patronal por su propia atención médica, al tener la calidad de afiliada artesanal y no de patrona. Señala que es imposible sostener que tenga la calidad de patrona y de afiliada, como ha pretendido sostener el IESS en el proceso.

Así, durante la audiencia pública afirmó:

> *No entiendo como podemos dividir una persona en dos, por un lado, la persona que tiene el derecho a la atención médica gratuita y el patrono que tiene la obligación de garantizar el pago de las aportaciones. No puede ser las dos cosas, o soy afiliada o soy patrona.*

Por lo anterior, considera necesario que la Corte analice las actuaciones del IESS por utilizar la figura de la responsabilidad patronal contra las personas artesanas, particularmente a personas en situaciones de doble vulnerabilidad, como es su caso.

37.2. Su derecho a la seguridad jurídica porque el IESS no debía cobrarle responsabilidad patronal al ser afilada como artesana y no ser empleadora. Indica que el IESS se basó en el artículo 4 del Reglamento General de Responsabilidad Patronal[8], que a su juicio se aplica cuando el empleador se encontrare en mora y cuando no haya inscrito al empleado, así como en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social que se refiere a patronos. La accionante afirma que estas normas tienen como finalidad sancionar al empleador que, por su irresponsabilidad, le causa un perjuicio al empleado afiliado al seguro social, mas no cobrar la atención médica recibida en calidad de artesana. En consecuencia, alega que el IESS no cuenta con la facultad legal de determinarle glosas por responsabilidad patronal.

37.3. El derecho a la vida digna por haberle retenido los valores correspondientes a la pensión jubilar y pensión de montepío. La señora Doris Escobar señala que dependía exclusivamente de su trabajo autónomo como costurera y tuvo que jubilarse por invalidez puesto que los médicos le señalaron que ya no puede realizar esta actividad por el daño generado a sus manos. En tal sentido, manifiesta que, cuando sus pensiones jubilares y de montepío fueron retenidas, perdió el único ingreso con el que cuenta para sobrevivir.

Según lo expresado por la señora Doris Escobar durante la audiencia pública,

[8] Expedido mediante Resolución No. 517 del Consejo Directivo del IESS de 30 de marzo de 2016.

> *Me quitaron casi 2 años mi pensión. Todo lo que con mi esposo compramos para mi hogar lo tuve que vender para mi alimentación. A veces no había medicina en el seguro de la pastilla de mi cáncer y tenía que comprar a 250 dólares afuera. Mi casa está vacía, todo he vendido y hasta ahora sigo así porque no me puedo reestablecer ni en mi salud ni en lo económico.*

37.4. Los derechos a igualdad material y a la atención prioritaria y especializada al no tomar en consideración su doble estado de vulnerabilidad por sufrir enfermedades catastróficas y encontrarse jubilada por invalidez.

Durante la audiencia pública, la señora Doris Escobar señaló que el IESS la expuso a un proceso coactivo que no era legítimo y afectó su vida de diversas formas:

> *Los juicios de coactiva fueron terribles para mi, hice cartas al presidente en ese tiempo y a todas las dependencias del seguro, solicitando ayuda. Y todas las autoridades y dependencias del seguro me decían no, igual tiene que pagar.*
>
> *Una vez fui a suplicar que me ayuden y me desmayé en el seguro. Pero nadie se compadeció de mi. En el momento que me enteré del juicio de coactiva, me puse mal y me desmayé en pleno seguro aquí en una dependencia del seguro en Guayaquil de la angustia y de la impotencia de que nadie me iba a ayudar.*

Afirma además que no está atacando la facultad coactiva del IESS, pero que esta institución tenía la obligación de aplicar de manera efectiva las normas, garantizando la protección a las personas y grupos de atención prioritaria.

37.5. Su derecho a la vivienda por pretender embargar su casa si no pagaba las glosas generadas por responsabilidad patronal. Al respecto, señala que desde el 2018 cuando un abogado externo le advirtió que podrían embargar su vivienda, ha vivido con el temor constante de "*que pierda este juicio y me quiten mi casita*".

38. Con base en lo señalado, la señora Doris Escobar solicita que se declare la vulneración de sus derechos y como medidas de reparación integral se disponga que:

38.1. Se deje sin efecto todos los autos de pago, títulos de crédito, glosas y procesos coactivos que se hayan iniciado en su contra. Señala que mientras sigan vigentes los procesos coactivos se está destruyendo su proyecto de vida y se agrava más su salud, pues se encuentra en constante temor de que el IESS le vuelva a retener sus ingresos o le embargue su casa.

38.2. Se levante la retención que pesa sobre la cuenta de la señora Doris Escobar y se le devuelvan los valores ya retenidos;

38.3. El IESS le ofrezca disculpas públicas a la señora Doris Escobar y a su familia;

38.4. La señora Doris Escobar y su familia reciban atención médica y psicológica, ya que, señala, "*estoy mal y paso de médico en médico porque esta situación me debilita y agrava mi estado de salud*".

38.5. Se ordene una capacitación a los funcionarios del IESS en materia de derechos humanos.

39. En sus palabras, la señora Doris Escobar solicita "*que se haga justicia*. *Solo quiero que termine esta angustia, este calvario que he estado viviendo todo este tiempo".*

6.1.2. Argumentos del IESS

40. Frente a las alegaciones antes sintetizadas, el IESS responde[9] principalmente lo siguiente:

40.1. Que se está impugnando un proceso coactivo, por lo que se debía plantear una acción contencioso administrativa y no una acción de protección.

40.2. Que no vulneró el derecho a la salud de la señora Doris Escobar puesto que el IESS, a través del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, sí le dio atención médica.

40.3. Que no vulneró el derecho a la salud puesto que no se le está cobrando por la atención médica sino por la responsabilidad patronal. Señala que no es posible que por ser afiliada como artesana la señora Doris Escobar no tenga responsabilidad patronal, en cuanto la Ley de Seguridad Social no realiza esta distinción. Afirma que el pago de la responsabilidad patronal debe realizarse dentro de los 15 días posteriores a la fecha de notificación, caso contrario se cobrará intereses y multas. En consecuencia, indica que la ley le obliga al IESS a cobrar a la señora Doris Escobar la totalidad de las atenciones médicas prestadas más una multa del 10% por no haber pagado a tiempo.

Agrega que el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social extiende la responsabilidad patronal a todos los empleadores y que no existe diferencia alguna cuando se trata del seguro para artesanos. Así, a criterio del IESS, la señora Doris Escobar era a la vez su propia empleada y su empleadora: "*en este caso la empleadora de Doris Escobar era Doris Escobar*. *Ella estaba atrasada en sus aportaciones por lo que después de atenderse se le siguió*

[9] A continuación se presentan los argumentos presentados por el IESS tanto durante el proceso de acción de protección, como aquellos expuestos ante esta Corte en la audiencia pública realizada en el marco de la acción extraordinaria de protección.

responsabilidad patronal a su patrono, Doris Escobar".

En esta línea, el IESS continúa argumentando lo siguiente:

> *Doris Escobar como patrona, pagó las aportaciones extemporáneamente. Y su empleada, Doris Escobar, se hizo atenciones médicas justo en esos meses. En ninguna parte de la ley hay una diferencia de que haya sido patrona de Juan Piguave o de Doris Escobar. Los juicios coactivos son contra Doris Escobar la patrona, la empleadora. Que ella no pagó los 15 de cada mes de su empleada Doris Escobar. Empleada que se hizo una atención médica durante esos meses.*

Indica que tampoco se trata de una afiliación voluntaria, pues esta es una figura distinta al seguro artesanal. Afirma que, por un lado, la afiliación voluntaria se realiza con la cédula y se comienza a realizar aportaciones y, si se deja de aportar, automáticamente después de 60 días el IESS le retira la calidad de afiliado; y, por otro lado, una persona afiliada como artesana implica que cuando sacó su RUC, se afilió obligatoriamente al IESS y no se le retira la calidad de afiliado si deja de aportar.

40.4. Que no se vulneró el derecho a la igualdad puesto que la ley debe aplicarse igual para todos y no hace distinción entre patrono y empleados cuando se trata de la misma persona.

40.5. Que no se vulneró el derecho a la seguridad social, puesto que nunca a la parte actora se le privó de la seguridad social, aunque su patrono no estaba al día en el pago de las aportaciones.

40.6. Que no se vulneró su derecho a la vida digna por la retención de sus pensiones jubilares y de montepío, ya que "*lastimosamente las pensiones son prestaciones de dinero que da el IESS. Entonces según el 371 podemos nosotros retener la totalidad y no hay en ninguna parte de la ley que no lo podemos hacer*".

40.7. Que no se vulneró el derecho a la vivienda puesto que jamás se le ha negado el derecho que como jubilada pudiera hacer un préstamo para adquirir vivienda. Respecto a la posibilidad de que se embargue la casa de la señora Doris Escobar, el IESS afirma que "*es un juicio coactivo y si la señora no cancela nosotros tenemos la potestad de embargar vehículos y bienes inmuebles a cualquier persona*".

40.8. Que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque todas las providencias del juicio coactivo han sido motivadas, las peticiones fueron atendidas y no se violentó el derecho a la defensa. Señala que las glosas no se pueden desvanecer porque el artículo 100 de la Ley de Seguridad Social prohíbe perdonar multas por la mora patronal, al respecto, indica que "*la*

misma ley nos prohíbe exonerarla. Lo que sí nos dice la ley es que nos obliga a perseguir la responsabilidad patronal".

41. En virtud de los argumentos expuestos, el IESS solicita que se niegue la acción por improcedente, por cuanto de los hechos no se desprende una violación de derechos constitucionales.

6.2. Hechos probados

42. Para determinar los hechos probados en un proceso de garantías jurisdiccionales, se debe partir de las reglas respecto a la prueba previstas en el artículo 16 de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales[10], los demás principios procesales establecidos en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y el Código Orgánico de la Función Judicial.

43. Ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse con base en las normas generales fijadas en el artículo 164 del COGEP, según el cual las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Según los artículos 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP, deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran. De acuerdo con el artículo 163 numeral 1 del COGEP[11], no requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria.

44. Al respecto, la Corte observa que no existe controversia entre la accionante y las autoridades demandadas respecto de la generación de las diez glosas administrativas por responsabilidad patronal en contra de la señora Doris Escobar, del inicio del proceso coactivo y de la retención de las pensiones de invalidez y de montepío durante dicho proceso coactivo. En atención a lo anterior, la Corte considera que no existe controversia respecto a los siguientes hechos:

45. La señora Doris Escobar se encuentra registrada como jubilada y beneficiaria en el IESS y recibe las prestaciones de invalidez y montepío[12].

---

[10] LOGJCC, artículo 4.- Principios procesales.- "La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (…) 14. Subsidiaridad.- Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional". La Corte toma en consideración además la disposición final de la LOGJCC.

[11] COGEP, artículo 163.- "Hechos que no requieren ser probados. No requieren ser probados: 1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvención o los que se determinen en la audiencia preliminar o en la segunda fase de la audiencia única. (…)".

[12] Según el certificado expedido por el IESS y contenido a fojas 56 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

46. El 19 de octubre de 2010, la señora Doris Escobar fue diagnosticada con cáncer de mama[13]. Para tratar dicho diagnóstico, recibió atención médica en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo entre los años 2010 y 2012.

47. Por la atención médica prestada a la señora Doris Escobar, el IESS emitió en contra de la señora Doris Escobar diez glosas por responsabilidad patronal, conforme se expone en la siguiente tabla[14]:

Glosa	Fecha de atención médica	Atención médica recibida	Aportes no pagados	Fecha de pago aporte extemporáneo	Valor
20643147	3 de septiembre de 2010	Cirugía por tumor maligno mama izquierda	01/2010	3 de septiembre de 2010	$ 1384.76
20642506	15 de marzo de 2011	Quimioterapia	02/2011	29 de abril de 2011	$ 387,10
20643215	20 de abril de 2011	Tratamiento cáncer de mama	03/2011	-	$ 535,79
21643148	8 de diciembre de 2011	Cirugía de hernia incisional, hernio plastia	10/2011	8 de diciembre de 2011	$ 4302,19
20643235	15 de diciembre de 2011	Quimioterapia	11/2011	14 de febrero de 2012	$ 2976,42
20643241	8 de febrero de 2012	Quimioterapia	12/2011	14 de febrero de 2012	$ 1125,82
20643236	10 de marzo de 2012	Tratamiento cáncer de mama	01/2012	20 de marzo de 2012	$ 3758,52
31965642	10 de abril de 2012	Atención médica prestador externo	04/2012	18 de abril de 2012	$ 146,00
20643242	4 de mayo de 2012	Tratamiento cáncer de mama	05/2012	18 de abril de 2012	$ 1231,27
31965672	18 de mayo de 2012	Atención médica prestador externo	03/2012	31 de julio de 2012	$ 146,00
				Total:	$14.609,11

Elaboración: Corte Constitucional.

48. Como consecuencia de estas glosas, se emitieron los títulos de crédito en contra de la señora Doris Escobar numerados como 31479671, 41643215, 41643148,

[13] Historia clínica constante a fojas 104 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.
[14] De acuerdo con las liquidaciones de responsabilidad patronal contenidas a fojas 300 a 309 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

41642506, 41643242, 41643242, 41643241, 41643236 y 41643235, por un capital total de $14.465,25 más intereses y honorarios[15].

49. Entre junio de 2016 y enero de 2017, se retuvieron los valores de la cuenta No. 1871207 del Banco del Pacífico de titularidad de la señora Doris Escobar por un valor total de $ 5.612,10[16].

50. De los valores retenidos en la cuenta No. 1871207 del Banco del Pacífico perteneciente a la señora Doris Escobar, se ordenaron los siguientes embargos:

50.1. Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2015-JCS, el 10 de enero de 2017, se embargaron valores por la cantidad de $ 699.49, entregados mediante cheque No. 519721 (fojas 137).

50.2. Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2015-JCS, el 10 de enero de 2017, se embargaron valores por la cantidad de $ 697.45, entregados mediante cheque No. 519725. (fojas 138).

50.3. Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2015-JCS, el 10 de enero de 2017, se embargaron valores por la cantidad de $ 697.45, entregados mediante cheque No. 519724. (fojas 139).

50.4. Dentro del juicio coactivo No. 41643215-2016-JCS, el 7 de abril de 2017, se embargaron valores por la cantidad de $ 661.39, entregados mediante cheque No. 533688. (fojas 179).

50.5. Dentro del juicio coactivo No. 41643241-2016-JCS, el 7 de abril de 2017, se embargaron valores por la cantidad de $ 699.49, entregados mediante cheque No. 533689 (fojas 96).

50.6. Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2016-JCS, el 7 de abril de 2017, se embargaron valores por la cantidad de $ 699.49, entregados mediante cheque No. 533683 (fojas 132).

51. Ahora bien, la accionante también afirma que cuando necesitaba atención médica en el año 2011 para tratar su cáncer de mama, el oncólogo del Hospital Teodoro Maldonado Carbo le daba una hoja para que en la ventanilla 11 del dicho hospital le entreguen un sello que refleje que se encontraba al día en sus aportes[17]. Así,

[15] Fojas 418 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.
[16] Fojas 58 a 65 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.
[17] La accionante señaló: "*Como va a ser posible que no haya pagado y me den la atención. Mi oncólogo me mandaba a la ventanilla 11 que estaba puntual* [con las aportaciones]. *Yo volvía y me daba la orden para que me haga la quimio o me opere. Como va a creer que el Seguro afirme que yo no he pagado si me exigían pagar para recibir la atención. Me decían que tenía que estar puntual para poder operarme. Nunca me dijeron que me atendían gratis y luego podía pagar, sino pagaba no me recibían*".

sostiene que, sin verificar el pago de sus aportes como afiliada, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo se negaba a otorgarle la atención médica que requería.

52. Las entidades demandadas han negado esta afirmación señalando que el Hospital le otorgó atención médica aun estando atrasada en el pago de sus aportaciones. Dentro de la audiencia realizada en primera instancia, el representante del Hospital Teodoro Maldonado Carbo afirmó que dentro de las pruebas se encuentra la historia clínica de la señora Doris Escobar, lo que demostraría que la accionante recibió la atención en salud.

53. La prueba aportada por la entidad demandada no desvirtúa la afirmación de la accionante, en cuanto la señora Doris Escobar no señala que no recibió la atención de salud, sino que, al contrario, previo a recibir dicha atención se le obligaba a cancelar los aportes pendientes. Del acervo probatorio no existen otras pruebas aportadas por el IESS o el Hospital Teodoro Maldonado Carbo que demuestren que no se exigió a la accionante pagar sus pensiones atrasadas previo a recibir la atención médica.

54. Ante la insuficiencia probatoria para determinar este hecho, el artículo 16 de la LOGJCC señala que "*se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria*". En atención a esta regla, la Corte considera probado que a la señora Doris Escobar se le requirió el pago de sus aportaciones atrasadas antes de recibir su tratamiento médico, toda vez que la accionante afirmó este hecho y las entidades demandadas no han presentado pruebas que lo desvirtúen; y, además, del expediente no existen otros elementos probatorios que demuestren una conclusión distinta; al contrario, existen elementos que apoyan la tesis de la accionante[18].

6.3. Análisis del mérito del proceso originario

55. A la luz de lo anterior, la Corte analizará el alcance y contenido de los derechos a la salud y seguridad social de las personas artesanas (6.3.1.). Posteriormente, la Corte analizará la existencia o no de vulneraciones de derechos a partir de los tres actos alegados por la accionante: en primer lugar, la atención médica negada por el Hospital Teodoro Maldonado Carbo por encontrarse atrasada en sus aportes (6.3.2.); en segundo lugar, las glosas administrativas generadas en contra de la señora Doris Escobar por responsabilidad patronal (6.3.3.); y, en tercer lugar, el proceso coactivo respecto de las glosas administrativas y la retención de las pensiones de jubilación y montepío (6.3.4.).

[18] En la tabla anterior, se puede observar que, en al menos dos ocasiones, la fecha de pago del aporte atrasado corresponde al mismo día en que la señora Doris Escobar recibió la atención médica que requería, lo que apoya su afirmación de que se le exigía el pago previo a ser atendida.

6.3.1. Los derechos a la salud y a la seguridad social de las personas artesanas

56. El artículo 3 de la Constitución establece como un deber primordial del Estado el garantizar el derecho a la salud. El artículo 32 de la Constitución reconoce a la salud como parte de los derechos del buen vivir y afirma que el Estado está obligado a garantizarlo y asegurar "*el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud...*". Además, dispone que "*la prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional*."

57. Como ha señalado esta Corte, el derecho a la salud constituye un derecho de contenido complejo, que no implica solamente la ausencia de enfermedad, sino que comprende también obligaciones estatales concretas que deben materializarse en prestaciones que permitan un desarrollo adecuado de las capacidades físicas y psíquicas de las personas[19].

58. Además, este derecho debe ser garantizado de forma reforzada a quienes padecen una enfermedad catastrófica, atendiendo su condición de grupo de atención prioritaria, tal como lo reconoce el artículo 35 de la Constitución, según el cual "*quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado*". En la misma línea, el artículo 363 de la Constitución prescribe que el Estado será responsable de brindar cuidado especializado en salud a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución[20].

59. Como señala el artículo 32 de la Constitución, el derecho a la salud se vincula directamente con el ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho a la seguridad social[21]. El artículo 34 de la Constitución concibe al derecho a la

---

[19] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, parr. 91 y No. 364-16-SEP-CC, caso Nº. 1470-14-EP.

[20] Según ha señalado esta Corte, "*el derecho a la salud constituye un derecho macro de acuerdo al marco constitucional ecuatoriano, el cual depende también del ejercicio de otros derechos; es decir, este derecho no implica, tal como quedó indicado en párrafos anteriores, estar sano, sino que el Estado, provea de mecanismos y medidas apropiadas para que este derecho pueda ser ejercido a plenitud, en especial en lo relativo al acceso así como el deber de este de proporcionar condiciones adecuadas de los factores determinantes de la salud, con el fin de proporcionar una vida digna a la población y más aún, tratándose de una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria*." *Vid*. Sentencia No. 016-16-SEP-CC de 13 de enero de 2016.

[21] Con relación a la seguridad social, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Corte ha señalado que se concreta en obligaciones de exigibilidad inmediata y progresivoas. En relación con las primeras (obligaciones de exigibilidad inmediata), el Estado debe adoptar medidas eficaces a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para el derecho a la seguridad social, garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre otro. Respecto a las segundas (obligaciones de carácter progresivo), la realización progresiva significa que el Estado tiene la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho

seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas y como un deber y responsabilidad primordial del Estado. Según dicho artículo, el Estado está en la obligación de garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, entre otras, a las personas que realizan "*toda forma de trabajo autónomo*".

60. Esta Corte ha resaltado que el derecho a la seguridad social incluye, entre otros elementos, la protección frente a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales[22].

61. De acuerdo con lo prescrito en el artículo 369 de la Constitución, entre las contingencias que debe cubrir el seguro universal obligatorio se encuentran las de enfermedad, que deben brindarse a través de la red pública integral de salud. El artículo 370 establece que es responsabilidad del IESS la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

62. En el presente caso, la señora Doris Escobar se encontraba afiliada a la seguridad social bajo la figura del seguro social del artesano. Los artesanos son las y los trabajadores manuales, maestros de taller o personas artesanas autónomas "*que desarrollan su actividad y trabajo personalmente*"[23]. Como parte de las conquistas sociales alcanzadas por este sector, el seguro social para las personas artesanas se estableció en la primera Ley de Defensa del Artesano de 1953[24]. En dicha norma se establecieron tres características de este seguro que, en esencia, permanecen hasta el día de hoy: la obligatoriedad de la afiliación de las personas artesanas[25], los tipos de seguros que comprende[26] y, la igualdad de las prestaciones que otorga respecto de aquellas que otorga el IESS a sus afiliados[27].

---

derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva) de 10 de marzo de 2021, párr. 67.

[22] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 904-12-JP/19 de 13 de dicimebre de 2019, párr. 73.

[23] Ley de Economía Popular y Solidaria, artículo 77; Ley de Defensa del Artesano, artículo 2; Ley de Fomento Artesanal, artículo 2.

[24] Publicada en el Registro Oficial No. 6 de 5 de noviembre de 1953.

[25] Ley de Defensa del Artesano, 1953, Artículo 7.- Declárrese obligatoria la afiliación del trabajador artesano a la Caja del Seguro.

[26] Ley de Defensa del Artesano, 1953, Artículo 8.- El seguro Social para el artesano comprenderá: a) el Seguro de enfermedad y meternidad; b) El Seguro de invalidez, vejez y muerte; c) El Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que protegerá a artesanos y a sus operarios y aprendices.

[27] Ley de Defensa del Artesano, 1953, Artículo 9.- Las prestaciones de estos seguros serán las mismas que otorgue la Caja del Seguro a sus actuales afiliados.

63. Actualmente, estas tres características se encuentran en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley de Defensa del Artesano[28]:

> *Art. 18.- Declárase obligatoria la afiliación del trabajador artesano al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*
>
> *Art. 19.- El Seguro Social para el artesano comprenderá:*
> *a) El Seguro de enfermedad y maternidad;*
> *b) El Seguro de invalidez, vejez y muerte; y,*
> *c) El Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que protegerá a artesanos y a sus operarios y aprendices.*
>
> *Art. 20.- Las prestaciones de estos seguros serán las mismas que otorgue el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a sus actuales afiliados.*

64. Según el artículo 21 de la Ley de Defensa del Artesano, el seguro artesanal se compone de los siguientes fondos: (i) el aporte personal del ocho por ciento de la renta líquida de cada persona artesana; (ii) el aporte estatal del trece por ciento de la renta líquida de la persona artesana; (iii) las primas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, pagadas por el Estado[29]. Adicionalmente, el artículo 24 de la Ley de Fomento Artesanal establece que el IESS "*deberá otorgar atención preferente al Seguro Social Artesanal*".

65. De las normas antes descritas se desprende que el derecho a la seguridad social de las personas artesanas se concreta a través del seguro social artesanal, figura orientada a la protección de las personas artesanas. Estas normas señalan que las personas artesanas tienen derecho a atención preferente y a recibir las mismas prestaciones que las personas afiliadas. De conformidad con lo anterior, para esta Corte resulta claro que, respecto de sí mismas, las personas artesanas deben ser tratadas igual a las demás personas afiliadas al seguro social y, de forma general, no se les puede imponer las cargas y sanciones aplicables a los empleadoras.

6.3.2. La atención médica negada por el Hospital Teodoro Maldonado Carbo por la mora en el pago de aportaciones

[28] Codificación publicada en el Registro Oficial No. 71 de 23 de mayo de 1997.
[29] Ley de Defensa del Artesano, artículo 21.- Son fondos del Seguro del Artesano: a) El aporte personal del ocho por ciento de la renta líquida de cada artesano. La recaudación de este aporte se realizará de acuerdo con el Reglamento que, al efecto, dicte el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; b) El aporte estatal del trece por ciento de la renta líquida del artesano, que se computará y pagará anualmente con cargo a la partida del Presupuesto del Estado, que se creará para el efecto; y, c) Las primas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales que serán pagadas por el Estado y que se fijarán por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de acuerdo con el dictamen de su Departamento Matemático Actuarial, a base de tarifas que cubran las prestaciones, los capitales constitutivos de las rentas líquidas y los gastos administrativos. Las primas se fijarán en proporción al monto de los sueldos y salarios, a los riesgos inherentes a la artesanía y a la actividad peculiar del trabajador.

66. Respecto a este primer momento, la Corte debe determinar si el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de la señora Doris Escobar por condicionar la atención médica al pago de los aportes que se encontraba atrasada al momento de acudir a la atención médica.

67. La señora Doris Escobar manifestó que el Hospital se negó a darle atención médica mientras se encuentre en mora de sus aportaciones:

> *Cuando era de hacer las quimios, el oncólogo me daba la hoja para firmar. Solo si estaba al día me ponían al sello. Nunca el seguro me dijo señora no ha pagado, pero igual le voy a dar la atención médica. (...) Mi oncólogo me mandaba a la ventanilla 11* [para que verifiquen] *que estaba puntual* [con las aportaciones]. *Yo volvía y me daba la orden para que me haga la quimio o me opere. Como va a creer que el Seguro afirme que yo no he pagado si me exigían pagar para recibir la atención. Me decían que tenía que estar puntual para poder operarme. Nunca me dijeron que me atendían gratis y luego podía pagar, si no pagaba no me recibían.*

68. La Ley de Defensa del Artesano prescribe que las personas artesanas tienen el derecho a obtener las mismas prestaciones que el IESS otorga a los afiliados y bajo las mismas condiciones. Según el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, el IESS está obligado a conceder las prestaciones por enfermedad a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en dicha Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora[30].

69. En el presente caso, tanto el IESS como el Hospital Maldonado Carbo han señalado que la señora Doris Escobar sí cumplía los requisitos para ser beneficiaria de la prestación del seguro por enfermedad y por eso se le brindó la atención médica. Como consecuencia, en atención al deber contenido en el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo se encontraba en la obligación de prestar la atención médica requerida por la señora Doris Escobar, estando impedido de requerirle que primero pague sus aportes atrasados.

70. Esto resulta aun más evidente si se toma en consideración que la señora Doris Escobar requería atención para una enfermedad catastrófica y, según el artículo 50 de la Constitución, el Estado debe garantizar a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas "*el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente*".

71. En el presente caso, los derechos de la señora Doris Escobar a la salud, seguridad social y a acceder a una atención en salud especializada y gratuita exigían que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo garantice el acceso a los servicios de salud necesarios para tratar su enfermedad catastrófica, en cuanto la señora Doris Escobar cumplía todos los requisitos legales para acceder al servicio. Su derecho a la atención especializada y gratuita de su cáncer de mama exigía que el Hospital no

[30] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 53.

condicione su acceso al pago de las aportaciones al seguro social artesanal que podían encontrarse atrasadas.

72. Como se señaló, las personas artesanas necesitan generar rentas para poder realizar el aporte de su porcentaje al seguro social del artesano. Al negarse a prestar atención médica hasta que cumpla con sus aportes atrasados, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo obligó a la señora Doris Escobar a tener que realizar su trabajo autónomo o a obtener el valor de los aportes por otros medios, a pesar de encontrarse sufriendo una enfermedad catastrófica que requería atención médica inmediata, especializada y prioritaria. Como consecuencia, al negarle la atención médica que requería hasta que se encuentre puntual con sus aportes, el Hospital expuso a la señora Doris Escobar al riesgo de que su enfermedad catastrófica no sea tratada en el momento oportuno para impedir que esta enfermedad pueda empeorar.

73. Por todo lo anterior, la Corte concluye que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de la señora Doris Escobar por haberse negado a prestarle la atención médica que requería para su enfermedad catastrófica, por no encontrarse al día en sus aportaciones al seguro social del artesano.

6.3.3. Las glosas administrativas por responsabilidad patronal

74. La señora Doris Escobar afirma que el IESS vulneró sus derechos a la salud, a la seguridad social y a la seguridad jurídica por haber generado glosas administrativas por responsabilidad patronal en su contra respecto a la atención médica recibida en el año 2011 y 2012. Sostiene que no se le podía generar responsabilidad patronal en cuanto se encontraba afiliada en calidad de artesana y, por ende, no era empleadora. El IESS argumenta que las personas artesanas son sus propios empleadores y el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, que establece la responsabilidad patronal, no excluye a las personas artesanas.

75. La Corte observa que la señora Doris Escobar recibió atención médica por su enfermedad catastrófica entre el 3 de septiembre de 2010 y 18 de mayo de 2012. La accionante pagó todos sus aportes atrasados, el último de ellos fue cancelado en julio de 2012. Posteriormente, en el año 2015, el IESS estableció glosas administrativas por responsabilidad patronal en contra de la accionante y le impuso la obligación de pagar $14.465,25 más intereses y honorarios, determinados por el valor correspondiente a la prestación en salud otorgada por el IESS a la señora Doris Escobar entre los años 2011 y 2012.

76. Con el fin de analizar las vulneraciones de derechos alegadas, le corresponde a la Corte determinar si la legislación que regula la seguridad social para las personas artesanas prevé la aplicación de la figura de la responsabilidad patronal. De no ser este el caso, debe establecer si su aplicación a la señora Doris Escobar vulneró sus derechos constitucionales.

77. La figura de la responsabilidad patronal se establece en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social:

> ***Art. 94***.- *RESPONSABILIDAD PATRONAL.-* ***Si por culpa de un patrono el IESS no pudiere conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que habrían podido tener derecho****, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador,* ***éste será responsable de los perjuicios causados al asegurado o a sus deudos****, responsabilidad que el Instituto hará efectiva mediante la coactiva, siempre y cuando el empleador no hubiere cumplido sus obligaciones con el IESS en treinta (30) días plazo desde que se encuentre en mora*.

78. Además, el inciso cuarto del artículo 76 de la Ley de Seguridad Social señala que:

> *El empleador, la persona que realiza trabajo del hogar no remunerado y el afiliado sin relación de dependencia están obligados, sin necesidad de reconvención previa cuando corresponda, a pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de quince (15) días posteriores al mes que correspondan los aportes*. ***En caso de incumplimiento, serán sujetos de mora sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que hubiere lugar, con sujeción a esta Ley.*** (énfasis añadido).

79. La Corte ha señalado que el IESS tiene la obligación de "*establecer las responsabilidades correspondientes cuando por culpa del patrono, la institución de seguridad social no pudiere conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que tendrían derecho*"[31]. Así, la responsabilidad patronal es una sanción administrativa de carácter económico impuesta al empleador moroso por cuya responsabilidad el IESS no pudo conceder las prestaciones a las que una persona afiliada habría tenido derecho.

80. Las normas que establecen la responsabilidad patronal no extienden de forma expresa esta figura a las personas afiliadas al seguro social de las personas artesanas. El IESS sostiene que debía generar responsabilidad patronal a la señora Doris Escobar al tratarse de una artesana que a su vez era su propia empleadora. Según lo señalado por el representante del IESS en la audiencia pública realizada en el presente caso,

> *Doris Escobar como patrona, pagó las aportaciones extemporáneamente. Y su empleada, Doris Escobar, se hizo atenciones médicas justo en esos meses. En ninguna parte de la ley hay una diferencia de que haya sido patrona de Juan Piguave o de Doris Escobar. Los juicios coactivos son contra Doris Escobar la patrona, la empleadora, que no pagó los 15 de cada mes de su empleada Doris Escobar. Empleada que se hizo una atención médica durante esos meses*.

81. La Corte considera que esta tesis no guarda coherencia con la normativa de seguridad social aplicable a las personas artesanas. Las personas artesanas, como se mencionó, son trabajadoras autónomas que dependen de sus propias actividades para generar sus ingresos. La Ley de Defensa del Artesano no las considera patronas de sí mismas, sino que, al contrario, respecto de la seguridad social, obliga

[31] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020, párrs. 50-55

al IESS a otorgarles el mismo trato que a las personas afiliadas. No existe una sola norma entre aquellas que regulan el seguro social artesanal que establezca que las personas artesanas deben recibir el tratamiento dado a los empleadores por la Ley de Seguridad Social. Al contrario, el artículo 16 de la Ley de Defensa del Artesano establece que las personas artesanas "*no están sujetos a las obligaciones impuestas a los patronos en general por la actual legislación*".

82. Las personas artesanas son trabajadoras autónomas y deben recibir el trato de afiliadas y no pueden ser empleadoras respecto de sí mismas[32]. La Corte coincide con la apreciación que, al respecto, realizó la señora Doris Escobar en la audiencia: "*No entiendo cómo podemos dividir una persona en dos, por un lado, la persona que tiene el derecho a la atención médica gratuita y el patrono que tiene la obligación de garantizar el pago de las aportaciones. No puede ser las dos cosas, o soy afiliada o soy patrona*".

83. Una vez establecido que las personas artesanas no pueden ser consideradas empleadoras de sí mismas, conviene analizar si incurren en otro supuesto de procedencia de la responsabilidad patronal. El artículo 76 de la Ley de Seguridad Social se refiere también a quienes se encuentran afiliados de forma voluntaria sin relación de dependencia. Sin embargo, esta figura tampoco resulta aplicable a las personas artesanas. En este proceso, el IESS fue enfático en señalar que la afiliación voluntaria y el seguro artesanal son figuras distintas, en cuanto el uno se trata de una afiliación voluntaria y cuando la persona deja de aportar, automáticamente después de 60 días el IESS le retira la calidad de afiliada. Por otro lado, una persona afiliada al seguro social artesanal ingresa de forma obligatoria al seguro desde el momento que se inscribe en el Registro Único Artesanal. En definitiva, el seguro de las personas artesanas es una categoría especial de afiliación establecida para su protección, regulada por su normativa específica y que mantiene un financiamiento distinto, que incluye un aporte solidario por parte del Estado.

84. A criterio de la Corte, resulta evidente que el legislador no previó la inclusión de las personas artesanas dentro de la figura de la responsabilidad patronal dada la configuración de los fondos que nutren este seguro. Como se señaló en párrafos anteriores, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Defensa del Artesano, el seguro artesanal se compone de los siguientes fondos: (i) el aporte personal del 8% de la renta líquida de cada artesano; (ii) el aporte estatal del 13% de la renta líquida del artesano; y, (iii) las primas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, pagadas por el Estado.

85. Para que la persona artesana pueda aportar el porcentaje que le corresponde del seguro social artesanal, debe necesariamente encontrarse en la capacidad de realizar

[32] Conviene precisar que esta afirmación se refiere únicamente a las personas artesanas como trabajadoras autónomas y no excluye otras determinaciones para la relación entre las personas artesanas y sus operadores o aprendices.

el trabajo autónomo que le permita obtener las rentas de las cuales deberá aportar el 8% para el financiamiento del seguro.

86. Si por motivo de una enfermedad la persona artesana requiere atención médica que le impide realizar sus labores autónomas –como, en el presente caso, tener que someterse a una cirugía por un tumor maligno en la mama izquierda y constantes quimioterapias– resulta por demás evidente que no estará en capacidad de cumplir su aporte personal durante dichos meses. Si, ante la falta de pago puntual de los aportes durante esos meses, se le genera responsabilidad patronal, entonces se desnaturaliza por completo la figura de un seguro para enfermedad: cubrir la contingencia generada por la enfermedad de la persona artesana. En palabras de la señora Doris Escobar, "*qué coincidencia que no haya pagado justo en los meses en que me tocaba la quimio o las operaciones*".

87. Siempre que una persona artesana requiera atención médica que le impida realizar sus labores de manera autónoma, no podría generar la renta a partir de la cual pueda aportar al seguro. Si se acepta la tesis de que el pago atrasado debe generar responsabilidad patronal a la persona artesana, se sigue que toda atención médica que impida la realización de las labores artesanales derivará siempre en la obligación de la persona artesana de devolver el monto correspondiente a la atención médica recibida, además de un recargo adicional del 10%. Como consecuencia, la aplicación de la figura de la responsabilidad patronal a las personas artesanas respecto de sí mismas, terminaría por anular por completo su derecho a la seguridad social.

88. En definitiva, la Corte considera que no existe una fuente legal que permita al IESS generar la figura de la responsabilidad patronal en contra de las personas artesanas[33]. Una vez establecido esto, corresponde resolver si la aplicación de esta figura a la señora Doris Escobar vulneró su derecho a la seguridad jurídica.

89. Esta Corte ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La *confiabilidad* está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la *certeza*, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible *arbitrariedad* por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales[34].

[33] Adicionalmente, se debe considerar que el artículo 3 del Reglamento General de Responsabilidad Patronal establece que no serán consideradas causas para la determinación de la responsabilidad patronal, "b) El pago de reservas matemáticas de seguros adicionales o por reconocimiento de tiempos cancelados como artesanos (…)".

[34] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 52; Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 79.

90. En el presente caso, resulta relevante el elemento de confiabilidad que debe proveer la seguridad jurídica, que, como se señaló, se concreta principalmente en el respeto al principio de legalidad. Entre otros aspectos, este garantiza que a las personas no se les imponga una sanción de cualquier tipo que no se encuentre expresamente establecida en la ley. Así, esta Corte ha señalado que el principio de legalidad se vulnera cuando se impone una sanción que no se encontraba prevista en una norma jurídica previa, expresa y clara[35].

91. El principio de legalidad en materia sancionatoria constituye además una garantía del debido proceso reconocida en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución: "*3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley* (…)". Como ha señalado esta Corte, el principio de legalidad se aplica a toda expresión del poder punitivo del Estado, es decir, a cualquier proceso que implique menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta considerada contraria al ordenamiento jurídico[36].

92. La responsabilidad patronal constituye una sanción de carácter patrimonial impuesta al empleador e incluye la totalidad de la atención o prestación otorgada por el IESS más un recargo adicional del 10%. En consecuencia, el principio de legalidad es plenamente aplicable y la responsabilidad patronal solo puede activarse en contra de los sujetos y en las situaciones taxativamente permitidas por el ordenamiento jurídico.

93. Por lo expuesto, al generar responsabilidad patronal a la señora Doris Escobar sin contar con una norma legal que le faculte para ello, el IESS violó el principio de legalidad en materia sancionatoria, lo que a su vez vulneró el derecho de la señora Doris Escobar a la seguridad jurídica.

94. Además, la aplicación de una sanción no prevista en la ley le obligó a la señora Doris Escobar a tener que cubrir su propia contingencia médica, desnaturalizando la figura del seguro social por enfermedad. Al exigir a la persona artesana que, además de cancelar sus aportes atrasados, deba cubrir también los valores correspondientes a su propia atención médica, siendo esta una prestación protegida por el derecho a la seguridad social, el IESS vulneró este derecho en perjuicio de la señora Doris Escobar.

6.3.4. El proceso coactivo y la retención de las pensiones jubilares y de montepío

95. En el marco del proceso coactivo que se inició para cobrar las glosas generadas por el IESS en contra de la señora Doris Escobar, la institución recaudadora dispuso la

[35] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr. 84.
[36] Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 78.

retención de la totalidad de las pensiones que recibía la señora Doris Escobar por concepto de jubilación por invalidez y montepío.

96. La señora Doris Escobar afirma que, al retener la totalidad de sus pensiones de invalidez y montepío, el IESS vulneró su derecho a la vida digna. Señala que dependía exclusivamente de su trabajo autónomo como costurera y tuvo que jubilarse por invalidez puesto que los médicos le señalaron que ya no puede realizar esta actividad por el daño generado a sus manos. En consecuencia, la señora Doris Escobar relata que, cuando sus pensiones jubilares y de montepío fueron retenidas, perdió el único ingreso con el que cuenta para sobrevivir.

97. El IESS responde que no vulneró su derecho a la vida digna por la retención de sus pensiones de invalidez y de montepío, ya que "*lastimosamente las pensiones son prestaciones de dinero que da el IESS*. *Entonces según el* [artículo] *371* [de la Constitución] *podemos nosotros retener la totalidad y no hay en ninguna parte de la ley que no lo podemos hacer*".

98. El artículo 66 numeral 2 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a una vida digna. Este Organismo ha entendido al derecho a la vida digna en un sentido amplio como un derecho que incluye el complejo de elementos necesarios para la subsistencia del ser humano que son imperativos para lograr una existencia decorosa[37]. Para garantizar este derecho, es necesario que el Estado asuma una labor proactiva en la protección del derecho a la vida, por medio de la generación de condiciones que permitan a las personas adquirir su sustento, y en algunos casos excepcionales, proveerlo él mismo[38].

99. La Corte Interamericana ha señalado además que, en virtud de sus obligaciones internacionales, "*el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria*"[39]. En igual sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", reconoce la estrecha relación entre el derecho a la seguridad social y el derecho a la vida digna. Así, el artículo 9 prevé que toda persona "*tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa*".

100. Cuando por razones de edad avanzada o imposibilidad de trabajar, la persona recibe una prestación económica por parte del IESS –como es el caso de las pensiones de

[37] Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 006-15-SCN-CC de 27 de mayo de 2015 (Caso No. 0005-13-CN). En el mismo sentido, Sentencia No. 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021.
[38] *Ibid*.
[39] Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 162.

vejez, incapacidad o montepío– el derecho a la vida digna depende directamente de que pueda recibir esta prestación y esta sea suficiente para abastecerse de las condiciones mínimas que garanticen una existencia digna. Por ello, el último inciso del artículo 371 de la Constitución establece que "*las prestaciones del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuesto*".

101. Como señaló esta Corte en la sentencia 889-19-JP/21, atendiendo a la necesidad de supervivencia de los sujetos titulares de las prestaciones de la seguridad social, el artículo 371 establece una prohibición general respecto al embargo o retención de estas prestaciones respecto de toda obligación, con dos únicas excepciones: los casos de alimentos debidos por ley y obligaciones contraídas a favor del IESS[40]. Así, en la sentencia 105-10-JP/21[41], se resaltó que el artículo 371 sí permite la retención y embargo de obligaciones contraídas con el IESS y esta excepción está justificada "*en la protección del derecho a la seguridad social de todas las personas afiliadas y las prestaciones que devienen de este derecho*"[42].

102. No obstante, las excepciones previstas en dicha norma constitucional deben ser interpretadas de forma sistemática e integral con las demás disposiciones constitucionales, en particular, con los derechos de las personas afiliadas. Por ello, en la sentencia 105-10-JP/21, la Corte fue enfática en resaltar que la facultad del IESS para retener o embargar prestaciones del seguro social no es absoluta, encontrando su límite, principalmente, en el derecho a la vida digna y la condición de vulnerabilidad de las personas adultas mayores. En ese sentido, la Corte señaló que "*el embargo no puede vulnerar las prerrogativas fundamentales mínimas de cada ciudadano y en este caso particular, las de los jubilados, como lo son, entre otras, la vida digna*"[43].

103. La Corte estableció que, para garantizar el derecho a una vida digna, el embargo o retención de la pensión jubilar de un acreedor del IESS solo procede cuando se demuestre que el deudor o deudora cuenta con otros medios para satisfacer sus necesidades básicas, caso contrario, se suscribirán convenios de facilidades de pago

---

[40] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva) de 10 de marzo de 2021, párr. 65: "*La prohibición de cesión, embargo o retención de las pensiones por contingencia de la seguridad social, como regla general, atienden la necesidad de sobrevivencia de los sujetos titulares. Las excepciones son dos: alimentos debidos y obligaciones al IESS. En cuanto a alimentos, se atiende el derecho y la necesidad de personas que podrían estar en igual o peor circunstancias que el titular a la pensión, como los niños y niñas que tienen necesidades especiales; y con relación al IESS se entiende que garantizar el cobro de obligaciones, al mismo tiempo se está precautelando los fondos que benefician a todas las personas afiliadas al seguro social*".

[41] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 57.

[42] *Id*., párr. 62.

[43] *Id*., párr. 55.

para cancelar la deuda u otro tipo medidas o de embargo, a fin de que no se afecte el derecho constitucional a una vida digna de la persona jubilada.

104. El fundamento para esta regla es claro: si una persona adulta mayor o en otra condición de vulnerabilidad cuenta con la pensión del seguro social como único ingreso y esta es retenida o embargada, esta automáticamente pierde la única fuente de ingreso con la que cuenta para proveerse de las condiciones mínimas para una vida digna, afectándose directamente este derecho[44].

105. En el presente caso, debido a la retención y posterior embargo de las pensiones de invalidez y montepío ordenadas en los procesos coactivos, la señora Doris Escobar fue privada de la única fuente de ingresos con la que contaba y, dada su discapacidad física para realizar el trabajo de costurera, no tenía la posibilidad de obtener nuevas fuentes de ingreso.

106. Dicha retención y posterior embargo se dio sin que el IESS haya tenido la facultad legal para establecer la responsabilidad patronal en contra de la señora Doris Escobar, al tratarse de una persona artesana. Además, el IESS no tomó recaudo alguno para verificar que sus acciones no sitúen a la señora Doris Escobar en un estado de completa desprotección e imposibilidad de procurarse unas condiciones mínimas que le garanticen una subsistencia digna.

107. Por lo anterior, al haber retenido y posteriormente embargado la totalidad de las pensiones de invalidez y montepío que recibía la señora Doris Escobar, el IESS vulneró su derecho a la vida digna.

108. La señora Doris Escobar también ha alegado una vulneración a su derecho a la vivienda pues, sostiene que, en el marco del proceso coactivo un abogado externo del IESS le afirmó que si no cancela los valores determinados por el IESS se embargaría su casa. Dentro de la audiencia realizada en el presente caso, el IESS reiteró que "*es un juicio coactivo y si la señora no cancela nosotros tenemos la potestad de embargar vehículos y bienes inmuebles a cualquier persona*".

109. Al respecto, toda vez que en los procesos coactivos llevados en contra de la señora Doris Escobar no se ha ordenado hasta el momento el embargo de su vivienda, la Corte no considera que pueda establecer una violación autónoma de este derecho. Ahora bien, es evidente que la señora Doris Escobar se ha visto afectada emocional y psicológicamente por el temor de que su vivienda sea embargada. Así, por ejemplo, durante la audiencia afirmó que ha vivido tres años con el temor constante de "*que pierda este juicio y me quiten mi casita*". Por ello, la Corte considerará estas afectaciones al momento de establecer la reparación inmaterial por las vulneraciones de derechos que ya han sido identificadas en el caso.

[44] *Ibíd*.

7. Reparación integral

110. Por disposición del artículo 86 numeral 3 de la Constitución, frente a toda violación de derechos constitucionales declarada por un juez o jueza procede la reparación integral material e inmaterial; para ello, es necesario "*especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse*".

111. El artículo 18 de la LOGJCC desarrolla el derecho a la reparación integral señalado que esta "*procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación*".

112. La Corte puede ordenar distintos tipos de medidas de reparación: de restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición. Entre otras, la reparación puede incluir la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos y la atención de salud.

113. El artículo 18 de la LOGJCC prescribe que, para determinar la reparación integral, la "*persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas*". Para determinar la reparación, la Corte tendrá en cuenta las reparaciones solicitadas como pretensión y las afectaciones relatadas por la señora Doris Escobar como titular de los derechos vulnerados. La señora Doris Escobar ha solicitado las siguientes medidas de reparación: (i) se deje sin efecto todos los autos de pago, títulos de crédito, glosas y procesos coactivos que se hayan iniciado en su contra; (ii) se levante la retención que pesa sobre su cuenta de banco y se le devuelvan los valores ya retenidos; (iii) disculpas públicas; (iv) atención médica y psicológica; y, (v) se capacite a los funcionarios del IESS para que actos como estos no vuelvan a suceder.

114. Con base en las normas expuestas y lo manifestado por la persona titular de los derechos vulnerados, la Corte Constitucional ordena las siguientes medidas de reparación:

7.1. Medidas de restitución

115. Las medidas de restitución buscan reestablecer la situación anterior a la violación de derechos humanos Para reestablecer la situación de la señora Doris Escobar previa a las afectaciones a la seguridad jurídica, seguridad social y salud generadas por la determinación ilegítima de responsabilidad patronal, la Corte considera necesarias las siguientes medidas:

115.1. Dejar sin efecto todas las glosas administrativas generadas en contra de la señora Doris Escobar, así como todos los autos de pago, órdenes de retención y embargo y títulos de crédito que se hayan emitido en su contra;

115.2. El IESS deberá devolver todos los valores retenidos o embargados de la cuenta de banco perteneciente a la señora Doris Escobar que no hayan sido previamente devueltos[45], incluyendo aquellos cobrados como intereses, honorarios o gastos de cobranza.

7.2. Medidas de compensación

7.2.1. Daño material

116. El artículo 18 de la LOGJCC señala que la reparación material comprende "*la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso*"[46].

117. Respecto a los daños materiales generados, la señora Doris Escobar señaló lo siguiente:

> *Me quitaron casi 2 años mi pensión. Todo lo que con mi esposo compramos para mi hogar lo tuve que vender para mantenerme y para mi alimentación. A veces no había medicina en el seguro de la pastilla de mi cáncer y tenía que comprar a 250 dólares afuera, porque no había en el seguro. Entonces yo tuve que vender todo, mi casa está vacía, todo he vendido y hasta ahora sigo así porque no me puedo reestablecer ni en mi salud ni en lo económico.*

118. La Corte considera que la reparación material en el presente caso debe consistir en compensar las consecuencias de carácter pecuniario generadas por el estado de precariedad económica al cual el IESS sometió a la señora Doris Escobar durante el tiempo que retuvo y embargó la totalidad de sus pensiones de invalidez y de montepío.

119. Para determinar el monto de compensación, es necesario establecer una cantidad equivalente a los ingresos que la señora Doris Escobar dejó de percibir durante el tiempo que el IESS retuvo y embargó sus pensiones de invalidez y montepío. La Corte considera que del expediente se desprenden los elementos necesarios para

---

[45] Para determinar el valor a devolverse deben descontarse todos los valores que ya hayan sido devueltos por el IESS en cumplimiento de las sentencias dictadas dentro del proceso de acción de protección.

[46] Lo señalado por la norma refleja de forma expresa la jurisprudencia de la Corte Interamericana al respecto, la cual ha señalado que la reparación por daño material comprende "*la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso*", véase Caso Huilca Tecse, Sentencia de 3 de marzo de 2005, párr. 93; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, Sentencia de 1 de marzo de 2005, párr. 150.

establecer el monto a pagar, por lo que decide, siguiendo sus precedentes al respecto[47], determinar directamente el monto a pagarse por compensación del daño material.

120. El valor económico que deberá desembolsar el IESS por concepto de reparación por el daño material consiste en el equivalente al monto que recibía la señora Doris Escobar por concepto de jubilación de invalidez y de montepío (USD 699.49) multiplicado por los meses que no recibió sus pensiones (junio de 2016 a mayo de 2017). Es decir, el IESS deberá pagar a la señora Doris Escobar la cantidad de USD 7.694,39 por concepto de reparación material.

7.2.2. Daño inmaterial

121. Según el artículo 18 de la LOGJCC, la reparación por el daño inmaterial requiere establecer la compensación –mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero– por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación debe ordenarse en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.

122. Respecto a las afectaciones inmateriales, la señora Doris Escobar ha señalado lo siguiente:

> *...todo este tiempo he vivido un calvario que tengo miedo de que lo único que tengo, no tengo cuentas no tengo nada, solo mi única casita que construimos con mi esposo y que me la vaya a quitar el seguro por algo que es injusto que me están cobrando eso (...) paso de médico en médico porque me debilita el miedo a mis células cancerígenas ya me afecta el colon tengo ahorita la columna a las rodillas tengo todos los nervios destrozados por el miedo generado por los procesos coactivos*.

123. En el presente caso, la Corte considera necesario reparar la evidente angustia y sufrimiento provocados por la retención de las pensiones de invalidez y montepío durante los meses que el IESS ordenó la retención y posterior embargo dentro de los procesos coactivos; así como, el sufrimiento generado a la señora Doris Escobar por el cobro ilegítimo de la responsabilidad patronal y los procesos coactivos iniciados en su contra.

124. En consecuencia, como reparación inmaterial la Corte establece que el IESS deberá entregar a la señora Doris Escobar, por equidad, la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000).

---

[47] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 26-16-IS/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 40; Sentencia No. 50-13-IS/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 24; Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 125.

7.3. Medidas de satisfacción

125. Las medidas de satisfacción deben establecerse con el fin de reintegrar la dignidad de la víctima. En primer lugar, la Corte determina que la presente sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción.

126. En segundo lugar, de acuerdo con lo solicitado por la accionante y solo sí esta decide acceder al mismo, el IESS deberá poner a disposición de la señora Doris Escobar el servicio de atención psicológica que requiera para atender las afectaciones generadas por las vulneraciones de derechos a las que fue objeto.

127. En tercer lugar, tanto el IESS como el Hospital Teodoro Maldonado Carbo como entidad autónoma, deberán otorgar disculpas públicas por separado a la señora Doris Escobar.

128. En el caso del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, esta medida se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio o en el correo señalado en este proceso con el siguiente contenido:

> *"Señora Doris Escobar: El Hospital Teodoro Maldonado Carbo le pide disculpas por haber vulnerado su derecho a la salud al no haberle prestado la atención en salud a la que tenía derecho de forma oportuna y haberle obligado a primero cancelar sus aportaciones atrasadas. El Hospital adoptará las medidas necesarias para evitar futuras vulneraciones del derecho a la salud a otras personas afiliadas".*

129. En el caso del IESS, esta medida se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio o en el correo señalado en este proceso y a través de la publicación en el sitio web de la entidad, con el siguiente contenido:

> *"El IESS pide disculpas a la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez por las vulneraciones a sus derechos a la seguridad jurídica, seguridad social, salud y vida digna por (1) haber generado responsabilidad patronal en su contra de forma ilegítima; (2) haber retenido y embargado la totalidad de sus pensiones de invalidez y montepío colocándole en una situación de extrema vulnerabilidad; y, (3) no haber tomado las medidas adecuadas para otorgarle una atención prioritaria y especializada como persona adulta mayor con enfermedades catastróficas."*

7.4. Medidas de no repetición

130. Con el objetivo de evitar la repetición de hechos como los analizados en este caso, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá revisar su normativa interna, instructivos y sus procesos organizacionales para asegurarse que las personas que cumplen los requisitos para ser beneficiarias del seguro de enfermedad no sean privadas de este derecho por encontrarse en mora de sus aportaciones. En particular, el Hospital deberá realizar una investigación interna que determine si efectivamente en la ventanilla de atención número 11 o en cualquier otra se

requiere el pago de aportaciones atrasadas previo a recibir la atención médica de salud a la que el afiliado tiene derecho.

131. Por su parte, en cuanto al IESS, esta Corte, en la sentencia 105-10-JP/21, estableció la obligación de adecuar sus reglamentos internos e instructivos, a fin de que se operativicen la prohibición de embargar las pensiones jubilares, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales establecidas en los párrafos 71a y 71b de dicha sentencia. En consecuencia, la Corte no considera necesario dictar una nueva medida de no repetición en este aspecto, pero sí estima indispensable exigir al IESS que, como parte de las medidas de reparación de la presente sentencia, informe a esta Corte respecto a las acciones que ha tomado para el cumplimiento de la medida ordenada en la sentencia 105-10-JP/21.

132. Finalmente, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá realizar una amplia difusión de la presente sentencia a sus funcionarias y funcionarios que laboran en la atención a las y los usuarios. La misma acción de difusión deberá realizar el IESS respecto de las y los funcionarios encargados de los procesos de coactivas.

8. Responsabilidad y repetición

133. El artículo 20 de la LOGJCC señala que, en materia de garantías jurisdiccionales, es obligación de todo juzgador una vez declarada la violación de derechos, "*declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado*" y "*remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes*". Si no se conoce la identidad de la persona o personas que provocaron la violación, la LOGJCC prescribe que la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad pública para que determine sus identidades.

134. En atención a esta norma, la Corte declara la responsabilidad del Estado por las vulneraciones cometidas en contra de la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez y dispone el envío del expediente a la máxima autoridad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que determine las identidades de las personas que cometieron las vulneraciones identificadas en la presente sentencia y, de ser el caso, proceda con los procedimientos administrativos respectivos. El IESS deberá, en el plazo de 8 meses de notificada la sentencia, enviar un informe a la Corte con los resultados de la investigación realizada a la luz de lo dispuesto en los artículos 20 y 69 de la LOGJCC.

9. Decisión

135. 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:

135.1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección y **declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como medidas de reparación, se dispone:

1. Dejar sin efecto la sentencia de 12 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas.

2. En virtud del control de mérito realizado en el presente caso, en su lugar atiéndase al contenido integro de la presente sentencia.

135.2. **Aceptar** la acción de protección y **declarar:**

135.3. La vulneración de los derechos a la salud de Doris Janeth Escobar Rodríguez por parte del Hospital Teodoro Maldonado Carbo.

135.4. La vulneración de los derechos a la salud, seguridad social, seguridad jurídica y vida digna de Doris Janeth Escobar Rodríguez por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

135.5. Como medidas de reparación, se ordena lo siguiente:

Medidas de reparación a cargo del Hospital Teodoro Maldonado Carbo:

1. Como medida de satisfacción, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá emitir disculpas públicas en favor de la señora Doris Escobar, mediante una comunicación dirigida y notificada en su domicilio o en el correo señalado en este proceso con el siguiente contenido:

   "Señora Doris Escobar: El Hospital Teodoro Maldonado Carbo le ofrece disculpas por haber vulnerado su derecho a la salud al no haberle prestado la atención en salud a la que tenía derecho de forma oportuna y haberle obligado a primero cancelar sus aportaciones atrasadas. El Hospital adoptará las medidas necesarias para evitar futuras vulneraciones del derecho a la salud a otras personas afiliadas".

2. Como medida de no repetición, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, deberá revisar su normativa interna, instructivos y sus procesos organizacionales y en el plazo de 5 (cinco) meses notificar a la Corte los cambios que se realizarán para que las personas que cumplen los requisitos para ser beneficiarias del seguro de enfermedad no sean privadas de este derecho por encontrarse en mora de sus aportaciones.

3. Como medida de no repetición, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá realizar una investigación interna que determine si efectivamente en las ventanillas de atención se requiere el pago de aportaciones atrasadas previo a recibir la atención médica de salud a la que el afiliado

tiene derecho. El Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá elaborar y remitir a esta Corte un informe con los resultados de la investigación interna en el plazo de 5 meses de notificada la presente sentencia.

4. Como medida de no repetición, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá realizar una amplia difusión de la presente sentencia a sus funcionarias y funcionarios que laboran en la atención a las y los usuarios.

Medidas de reparación a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

1. Como medida de restitución, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá dejar sin efecto todas las glosas administrativas generadas en contra de la señora Doris Escobar, así como todos los autos de pago, órdenes de retención y embargo y títulos de crédito que se hayan emitido en su contra.

2. Como medida de restitución, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá devolver todos los valores retenidos o embargados de la cuenta de banco perteneciente a la señora Doris Escobar que no hayan sido previamente devueltos.

3. Como medida de satisfacción, siempre que medie el consentimiento de la señora Doris Escobar, el IESS deberá poner a su disposición un programa de atención psicológica que le permita superar las consecuencias sufridas por las vulneraciones de derechos cometidas en su contra.

4. Como medida de satisfacción, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá emitir disculpas públicas en favor de la señora Doris Escobar, mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio o en el correo señalado en este proceso y a través de la publicación en el sitio web de la entidad, con el siguiente contenido:

   "El IESS ofrece disculpas a la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez por las vulneraciones a sus derechos a la seguridad jurídica, seguridad social, salud y vida digna por (1) haber generado responsabilidad patronal en su contra de forma ilegítima; (2) haber retenido y embargado la totalidad de sus pensiones de invalidez y montepío colocándole en una situación de extrema vulnerabilidad; y, (3) no haber tomado las medidas adecuadas para otorgarle una atención prioritaria y especializada como persona adulta mayor con enfermedades catastróficas."

5. Como medida de compensación por daño material, en el plazo de 2 meses de notificada la sentencia, el IESS deberá cancelar a la señora

Doris Escobar la cantidad de USD 7.694,39, mediante depósito en la cuenta de banco que sea señalada por la accionante.

6. Como medida de compensación por daño inmaterial, en el plazo de 2 meses de notificada la sentencia, el IESS deberá cancelar a la señora Doris Escobar la cantidad de USD 5.000,00, mediante depósito en la cuenta de banco que sea señalada por la accionante.

7. Como medida de no repetición, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá informar a esta Corte respecto a las acciones que ha tomado para el cumplimiento de las medidas de adecuación normativa ordenadas en la sentencia 105-10-JP/21.

8. Como medida de no repetición, el IESS deberá realizar una amplia difusión de la presente sentencia a sus funcionarias y funcionarios encargados de los procesos de coactivas.

136. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 15:33:26 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 2936-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 917-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 917-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López en contra de la sentencia de casación dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia; y, de la sentencia dictada el 23 de septiembre de 2014, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, al descartar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la seguridad jurídica alegada por los accionantes.

I. Antecedentes procesales

1. El 10 de marzo de 2010, Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López demandaron en vía ordinaria a Cristian Ramiro Gallo Benítez, reclamando la reivindicación del terreno signado con el No. 6 de la Manzana E, ubicado en la Cooperativa de Vivienda "Marina Peñaherrera", del cantón Santo Domingo de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas[1].

2. El 2 de septiembre de 2010, Cristian Ramiro Gallo Benítez contestó la demanda y en la misma hizo constar que:

> *"Como excepción fundamental, principal y legal demando a los actores de este juicio señores Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López, la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio del lote de terreno número 6, de la manzana 'E' y para ello consigno los siguientes datos. Mis nombres y apellidos son Cristian Ramiro Gallo Pineida (...) Los nombres y apellidos de los demandados son Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López. La pretensión que demando es que mediante sentencia usted Señor juez primero de lo Civil de Santo Domingo de los Tsáchilas, me conceda el título declarativo de dominio por haber operado la prescripción adquisitiva de dominio, a mi favor (...)"* y también señaló: "*Reconvengo a los actores de este juicio, a que me paguen la suma de CINCUENTA MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, por los daños y perjuicios que me han ocasionado con las acciones de policía y la presente causa (sic)". (Énfasis en el original).*

[1] El proceso se signó con el No. 274-2010-S, y correspondió su conocimiento al Juzgado Primero de lo Civil de Santo Domingo de los Tsáchilas.

3. En sentencia de 13 de agosto de 2013, el Juez Segundo de lo Civil de Santo Domingo de los Tsáchilas[2] resolvió lo que sigue: *"(...) El demandado Cristian Ramiro Gallo Benítez, al contestar la demanda formulada en su contra, en el numeral SÉPTIMO. 7, se excepciona con la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, en contra de los actores de este juicio. La Ex Corte Suprema de Justicia hoy Corte Nacional de Justicia, Rs.CNJ: 27-JULIO -2011. RO 514: 17 de agosto-2011; resuelve 'Artículo 1, Para declarar la reivindicación o la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, se requiere que la existencia de ese derecho, sea planteado (sic) en demanda o como reconvención, pero no mediante excepción a la acción' (...) Dicho así, la reconvención de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio no cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en toda demanda en el Art. 67 y 68 del Código de Procedimiento Civil más aún, que no podía proponerse como excepción, por tanto no prospera esta petición (...)",* en tanto que, respecto a la demanda propuesta resolvió lo que sigue:*"(...)Se acepta la demanda formulada por los cónyugues (sic) Klever Marcelo Romero Calle y señora Miñaca López Mariana de Jesús (...) 2. Se dispone que (...) el demandado (...) restituya a los actores el lote de terreno antes descrito (...)3. Se desechan todas las excepciones formuladas por el demandado, por no haberse probado ninguna de ellas; 4. Se le condena al demandado (...) al pago de las costas procesales, daños y perjuicios ocasionados en el lote de terreno y, que se podrán demostrar en cuerda separada (...)".* Inconforme con el fallo Cristian Ramiro Gallo Benítez interpuso recurso de apelación de la sentencia, al cual se adhirieron Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López.

4. En sentencia de mayoría dictada el 23 de septiembre de 2014, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas[3], considerando que: *" (...) A fojas 20 el Juez de instancia admite a trámite las excepciones del demandado y ordena que se corra traslado con la reconvención formulada a la contra parte por el término de 15 días A fojas 21 se da contestación a la reconvención (...) Es evidente que el demandado Cristian Ramiro Gallo Benítez plantea su reconvención como demanda, como así se desprende de la foja 18 del cuaderno de primer nivel (...)"*; y que, *"(...) Es evidente que dentro del proceso se ha establecido que el señor Cristian Ramiro Gallo Benítez se encuentra en posesión por más de 15 años (...) prueba que no ha sido desvirtuada con la prueba aportada por los demandantes en el juicio reivindicatorio (...)",* resolvieron aceptar el recurso de apelación planteado por Cristian Ramiro Gallo Benítez y revocar la sentencia de primera instancia declarando que había operado la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en su favor. Inconformes con esta decisión, Mariana de Jesús Miñaca López y Klever Marcelo Romero Calle interpusieron recurso de casación.

[2] Con auto de 9 de mayo de 2013, el abogado Edgardo Lara Averos, Juez de Primero de lo Civil de Santo Domingo de los Tsáchilas, se excusó de conocer la causa por lo que el conocimiento de la misma correspondió al Juez Segundo de lo Civil de Santo Domingo de los Tsáchilas.

[3] En segunda instancia el proceso se signó con el No. 23111-2013-0185.

5. En sentencia de 30 de marzo de 2016, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvieron no casar la sentencia, considerando en lo principal que:

> *"(...) A criterio de este Tribunal constituye un exceso de formalismo, la consideración de que una contrademanda que no incluye en su formulación el término "reconvención" a pesar de que incluya una pretensión, no pueda ser tramitada y resuelta como tal, por tanto los razonamientos de los jueces de segunda instancia son correctos al estimar que la contestación a la demanda (...) incluye una verdadera reconvención (...) El vicio de falta de aplicación del precedente obligatorio y vinculante dictado por la Corte Nacional de Justicia, no se configura, en tanto, se ha fallado en base a la contrademanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio propuesta por Cristian Ramiro Gallo Benítez (...)".*

6. El 21 de abril de 2016, Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López, en adelante "los accionantes", propusieron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia; y, en contra de la sentencia de 23 de septiembre de 2014, dictada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

7. En auto de 5 de julio de 2016, el Tribunal de la Sala de Admisión, resolvió admitir a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección, que se signó con el No. 917-16-EP.

8. En sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 27 de julio de 2016, se realizó el sorteo de causas, correspondiendo el conocimiento del caso No. 917-16-EP a la ex jueza constitucional Pamela Martínez, quien avocó conocimiento de la causa con auto de 23 de enero de 2017, en el cual requirió a las autoridades judiciales demandadas que presenten un informe de descargo.

9. El 27 de enero de 2017, ingresó a esta Corte el oficio No. 001-2017-SCYM-MRML-CNJ, de 26 de enero de 2017, suscrito por la Dra. María Rosa Merchán Larrea, Presidenta de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

10. El 7 y 16 de febrero de 2017, respectivamente, Enrique Briones Sotomayor y Patricio Calderón, jueces de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, presentaron sus informes de descargo.

11. Con auto de 22 de junio de 2017, la ex jueza constitucional Pamela Martínez convocó a las partes a audiencia pública, misma que se llevó a efecto el día martes 4 de julio de 2017 a las 12h00, con la comparecencia de Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López, con su abogado defensor, William López Arévalo; y, Cristian Ramiro Gallo Benítez con su abogada defensora, Diana Verónica Yánez Quezada.

12. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado en sesión de 12 de noviembre de 2019,

correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento mediante providencia de 18 de noviembre de 2020.

II. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

14. En su escrito de demanda los accionantes señalan que las decisiones judiciales impugnadas son: i.- Sentencia de casación dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia; y, ii.- Sentencia de segunda instancia dictada el 23 de septiembre de 2014, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

IV. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

15. En su escrito de demanda los accionantes alegan que las decisiones judiciales impugnadas han afectado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y a la propiedad previstos en los artículos 76, numeral 7 literal l; 75; 82; y 66 numerales 4 y 26 de la CRE. Asimismo refiere una falta de observancia del artículo 226 del texto constitucional.

Alegaciones respecto de la sentencia de casación dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia.

16. Los accionantes refieren que:

> *"Es imposible que se diga que en este caso, los Jueces Nacionales de Casación dictaron un fallo motivado en derecho, argumentado y coherente, cuando este se pronuncia contra el texto constitucional vigente. (...) Al contestar la demanda el prenombrado formuló* ***como excepción*** *un pedido de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. Nosotros nos defendimos alegando, entre otras cosas, que la prescripción adquisitiva de dominio* ***debe ser formulada o como acción o como reconvención, mas nunca como excepción****, punto para el cual nos apoyamos en el precedente jurisprudencial obligatorio, contenido en la Resolución de la Corte Nacional de justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el R.O. 514 de 17 de agosto de 2011, que en su Art. 1 dice: 'Para declarar la reivindicación o la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio,* ***se requiere que la existencia de ese derecho sea planteado en demanda como reconvención, pero no mediante excepción a la acción****'". (Énfasis en el original).*

17. Asimismo indican que:

> *"(...) las Salas de Jueces de la Corte Nacional pueden fallar separándose de los precedentes jurisprudenciales, pero para ello deben sustentar en forma motivada las razones jurídicas que enmarcan a tal determinación, cosa que en este caso no sucedió, pues la sentencia se limita a decir que eso obedece a razones relacionadas con 'su criterio' de los Jueces, más (sic)esas razones no son explicadas, peor aún, motivadas. Por lo tanto, la sentencia vulnera el principio de razonabilidad que debe estar presente en una correcta motivación. El cambio en la línea jurisprudencial y del precedente en que ha incurrido el Tribunal que expidió la sentencia impugnada, incumple con los mandatos constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y a la seguridad jurídica (...)En este caso, los jueces realizaron un cambio jurisprudencial discrecional, porque señalan 'que a su criterio' el precedente demanda demasiada formalidad, pero no nos informan de las razones o elementos integradores de ese criterio".*

18. Sobre la vulneración del derecho a la igualdad, los accionantes refieren que: *"(...) se nos está dando un trato diferente e injustificado respecto de aquellos casos que determinaron la emisión del precedente arriba citado, tomando en cuenta además que lo dicho afecta también al derecho a la motivación en las sentencias y resoluciones".*

Alegaciones respecto de la sentencia de segunda instancia dictada el 23 de septiembre de 2014, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

19. Los accionantes refieren que:

> *"La Sala de Alzada vulneró el Art. 226 de la Constitución de la República que prescribe que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...) En el presente caso, los jueces de segunda instancia, a pesar de conocer y hasta citar el precedente aludido a lo largo de este escrito, se permitieron desacatarlo, a cuento que el demandado en el juicio sí nos reconvino la prescripción adquisitiva de dominio, lo que no es cierto; la verdad es que tan sólo nos reconvino una indemnización por supuestos daños y perjuicios, mas no la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, pues a ésta la formuló por medio de excepción (...) Si bien los jueces de segunda instancia poseen la atribución de administrar justicia, el ejercicio de la misma debe enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, es decir, dicha atribución debe respetar los límites impuestos por la Carta Suprema, tanto más cuanto que las reglas procesales que son de orden público y su aplicación no está sometida al arbitrio de los litigantes o jueces".*

20. Seguidamente señalan que:

> *"(...) la violación del principio de legalidad del Art 226 de la Constitución conllevó a que se vulnere también nuestro derecho al debido proceso, puesto que el carácter*

fundamental del derecho al debido proceso proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad (...) Desconocer un precedente jurisprudencial obligatorio por parte de los jueces de instancia constituye un ataque frontal al principio de legalidad, por lo que la decisión de los jueces se torna arbitraria. En consecuencia, al haber una decisión arbitraria que concede prescripción adquisitiva de dominio a favor del demandado en el juicio ordinario de reivindicación, se violó en forma ilegítima nuestro derecho a la propiedad (...)".

21. Finalmente los accionantes señalan que su pretensión es *"(...) que se verifique que se motivó indebidamente las sentencias, de segundo grado y de casación siendo que el Art. 76.7.1) de la Constitución 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".*

b. Por las autoridades judiciales demandadas

Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

22. El 7 y 16 de febrero de 2017, Enrique Briones Sotomayor y Patricio Calderón, jueces de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, presentaron su informe de descargo y en el mismo manifestaron que:

"(...) De la revisión del expediente del relato de los hechos (...) más allá de toda duda, el señor Cristian Ramiro Gallo Benítez "contrademandó" a los actores de esa causa. A través de la reconvención (...) La reconvención fue deducida como acción, no como excepción tal como sesgadamente sostienen los señores Romero-Miñaca, al plantear la Acción Extraordinaria de Protección, como queda señalado el juez de instancia al tiempo de admitir a trámite las excepciones "ordena correr traslado con la reconvención" a la contraparte, este es el procedimiento previsto para sustanciar la reconvención, no ocurre lo mismo en cuanto a las excepciones (...) A la reconvención se le dio el trámite propio de la acción, no de excepción", y, agregan que: *" La sentencia adoptada por el Tribunal de Apelación (...) cumple con los parámetros legal (sic) y constitucionales, en ella se ha explicado de manera meridiana la pertinencia de la aplicación de las normas de derecho a los antecedentes de hecho".*

Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

23. El 27 de enero de 2017, ingresó a esta Corte el oficio No. 001-2017-SCYM-MRML-CNJ, de 26 de enero de 2017, suscrito por la Dra. María Rosa Merchán Larrea, Presidenta de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en el cual se solicitó que: *" (...) se tenga como suficiente informe que se debe remitir, los fundamentos y motivación esgrimidos en la referida sentencia".*

c. Procuraduría General del Estado.

24. El 26 de noviembre de 2020, Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, compareció en la causa y señaló las casillas electrónicas en las que recibirán notificaciones en la causa.

d. Tercero con interés.

25. En la audiencia pública llevada a efecto el 4 de julio de 2017, Diana Verónica Yánez Quezada, abogada defensora del tercero con interés, Cristian Ramiro Gallo Benítez, manifestó que: *"En las sentencias contra las cuales se ha interpuesto la acción extraordinaria de protección, debo indicar a ustedes señores magistrados que jamás ha existido violación y peor aún vulneración al derecho de ninguna de las partes, tomando en cuenta que en estas decisiones judiciales, ha existido una decisión concordante en donde se han aplicado las normas y principios jurídicos (...) tanto las cortes de apelación como las cortes de casación han analizado la tantas veces nombrada resolución dictada por la Corte Nacional de Justicia, de fecha 27 de julio del año 2011, en dichas sentencias judiciales ha existido una debida motivación, y las mismas han obedecido a una contrademanda a través de una reconvención que fue deducida como acción y no como excepción, se ha aceptado a trámite y se ha corrido traslado a la contraparte en su momento, quienes han contestado la reconvención con lo cual se trabó la Litis (...)"*.

26. Asimismo, indicó que:

> *"(...)Las decisiones judiciales (...) han sido debidamente motivadas, y han explicado en forma fundamentada los principios legales a los antecedentes de hecho (...) en salvaguarda de la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica (...) tanto los tribunales de apelación, como de casación han tomado como referencia la resolución dictada por la Corte Nacional de Justicia (...) y han indicado en la parte resolutiva de sus sentencias, que dicha resolución no se ajustaba al hecho sometido a su resolución (...) la defensa de los legitimados activos ha indicado en esta audiencia cuestiones de legalidad (...) han pretendido hacer de esta acción una instancia más para resolver lo que ya fue tratado(...)"*.

e. Amicus curiae

27. El 17 de marzo de 2021, Mauricio López Ochoa, presentó un amicus curiae, en el que en lo principal manifestó lo siguiente:

> *"(...)El precedente contenido en la Resolución de la Corte Nacional de Justicia, emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el R.O. 514 de 17 de agosto de 2011, en el que se determinó que declarar la reivindicación o la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, se requiere que la existencia de ese derecho sea planteado en demanda o como reconvención, pero no mediante excepción a la acción, tiene una profunda raigambre de protección de derechos constitucionales, en especial el derecho a la defensa. (...)La idea tras ese precedente es que no se pueda ejecutar, dentro de un proceso civil, la doctrinalmente llamada reconvención implícita, la cual está prohibida por diferentes legislaciones (...) Nuestras leyes procesales prevén que cuando una persona demandada reconviene a su actor, el juez de la causa correrá traslado al demandante con esa reconvención, le concederá la oportunidad de contestarla, por un periodo de tiempo idéntico al que en su momento tuvo el demandado para responder a la acción inicial;*

anunciando prueba y ejerciendo en definitiva, en su más amplia acepción, su derecho a la defensa. Ese es el caso de la reconvención explícitamente realizada (...)".

V. Análisis constitucional

28. En su escrito de demanda los accionantes aducen que la sentencia de casación dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica; y asimismo alegan que la sentencia de segunda instancia, dictada el 23 de septiembre de 2014, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, reiterando en lo principal que los jueces que conocieron la causa habrían inobservado *"(...) el precedente jurisprudencial obligatorio, contenido en la Resolución de la Corte Nacional de justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el R.O. 514 de 17 de agosto de 2011, que en su Art. 1 dice: 'Para declarar la reivindicación o la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, se requiere que la existencia de ese derecho sea planteado en demanda como reconvención, pero no mediante excepción a la acción'(...)".*

29. Al respecto, esta Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en la sentencia No. 1967-14-EP/20[4] encuentra que en la causa no se presentan argumentos completos respecto de la alegada vulneración del derecho a la propiedad contemplado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución; en tanto que, respecto de la alegada vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, al debido proceso en la garantía de la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 66 numeral 4, 75, 76 numeral 7, literal l; y, 82 de la CRE, se verifica que la demanda contiene argumentos completos que permitirían a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo, sin embargo, se advierte que el fundamento de los mismos refiere a la falta de observancia de un precedente jurisprudencial obligatorio por parte de las autoridades judiciales demandadas, referente a la necesidad de proponer la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio como reconvención y no como una excepción. En tal sentido, esta Corte considera que dichos cargos pueden ser atendidos en el análisis de la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia y del derecho a la seguridad jurídica, por lo que el análisis constitucional se pronunciará únicamente sobre estos derechos.

Debido proceso en la garantía de la motivación.

30. El artículo 76, numeral 7, literal l, de la Constitución, establece como una de las garantías del derecho al debido proceso, que: "*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se*

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados".

31. La Corte ha determinado que el cumplimiento de esta garantía se verifica si se cumplen, al menos, los siguientes parámetros mínimos: (i) enunciación de las normas o principios en los que se funda su decisión y (ii) explicación de la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho[5].

Sentencia de casación dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia

32. De la revisión del expediente se verifica que en la sentencia de casación, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en primer lugar se enuncian los antecedentes de hecho del recurso y luego se identifica que el recurso se ha fundamentado en las causales 1 y 4 del artículo 3 de la Ley de Casación, refiriendo la falta de aplicación de un precedente jurisprudencial obligatorio y alegando que en la sentencia de segunda instancia existe un vicio de incongruencia por haberse resuelto una reconvención que no fue objeto de la litis, seguidamente se exponen las siguientes consideraciones:

a. En el numeral 1, los jueces nacionales se pronuncian sobre su jurisdicción y competencia y al respecto enuncian las normas contenidas en los artículos 190 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 1 de la Ley de Casación;

b. En el numeral 2, refieren a la naturaleza extraordinaria del recurso de casación y sus fines de control de legalidad;

c. En el numeral 3, con base en la fundamentación del recurso definen el problema jurídico a resolver, que se plantea como sigue:

¿Existe falta de aplicación del precedente jurisprudencial obligatorio, que establece que, 'Para declarar la reivindicación o la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, se requiere que la existencia de ese derecho sea planteado en demanda o como reconvención, pero no mediante excepción a la acción'; si en la formulación de la contestación a la demanda, se utilizan los términos 'excepción' y 'demanda' para establecer la pretensión reconvencional de prescripción adquisitiva de dominio del inmueble poseído?";

d. En el numeral 4, se definen los puntos de derecho para el análisis de los fundamentos del recurso, así, se explica lo que ha de entenderse como demanda,

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párrafo 39.

contrademanda y excepción. Asimismo, se cita el artículo 185 de la Constitución que refiere a los precedentes jurisprudenciales obligatorios que emite la Corte Nacional de Justicia;

e. En el numeral 5 refieren lo establecido en la resolución de la Corte Nacional de Justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 514 de 17 de agosto de 2011, seguidamente transcriben un extracto del considerando octavo de la sentencia de segunda instancia, en el que los jueces provinciales explican por qué se alejan del razonamiento del juez de primera instancia, y a continuación citan el contenido de la contestación a la demanda de reivindicación para determinar si la misma rebasaba o no el precedente jurisprudencial obligatorio, luego de lo cual, concluyen que:

"(...)A criterio de este Tribunal constituye un exceso de formalismo, la consideración de que una contrademanda que no incluye en su formulación el término "reconvención" a pesar de que incluya una pretensión, no pueda ser tramitada y resuelta como tal, por tanto los razonamientos de los jueces de segunda instancia son correctos al estimar que la contestación a la demanda, contenida en el escrito de fs. 18 del cuaderno de primera instancia, incluye una verdadera reconvención; el hecho de que, en el libelo, bajo el título reconvención se incluya otra con la pretensión del pago de daños y perjuicios, no impide que la contrademanda de prescripción pueda prosperar, porque la ley no preceptúa que aquella debe contener el término 'reconvención', cuando es evidente la intención de contrademandar; y luego, porque no está prohibido proponer una o más pretensiones reconvencionales, las que ordenadas tramitarse, deben resolverse de forma independiente, pudiéndose aceptar la una y rechazar la otra. El vicio de falta de aplicación del precedente obligatorio y vinculante dictado por la Corte Nacional de Justicia, no se configura, en tanto, se ha fallado en base a la contrademanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio propuesta por Cristian Ramiro Gallo Benítez. 5.1.2. La acusación con sustento en la causal cuarta, no se halla justificada, porque como se ha hecho evidente, la litis se traba también con la contrademanda que contiene la pretensión de declaratoria de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, sin que exista la incongruencia alegada (...)";

f. Finalmente, con base en las consideraciones expuestas, concluyen que en la causa no se han demostrado los vicios de falta de aplicación de un precedente jurisprudencial obligatorio y la incongruencia en la resolución, por lo que resuelven desechar los cargos y no casan la sentencia dictada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas.

33. De lo anterior, se evidencia que los jueces nacionales que conocieron el recurso de casación, al fundamentar su fallo han enunciado los hechos del caso, identificando las causales en las cuáles se fundamenta el mismo, luego de lo cual, han referido la normativa aplicable, explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

34. Asimismo, en el fallo de casación, los jueces nacionales han explicado porqué, luego de examinar la contestación a la demanda, advierten que la misma contiene una pretensión de que se declare a favor del contrademandante la prescripción

extraordinaria adquisitiva de dominio, por lo que concluyen que la contestación a la demanda no rebasa lo dispuesto en el precedente jurisprudencial contenido en la Resolución de la Corte Nacional de Justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 514, de 17 de agosto de 2011, y, finalmente concluyen que sería un "exceso de formalismo" considerar que una contrademanda que no incluya el término reconvención, a pesar de incluir una pretensión, no pueda ser tramitada y resuelta como tal.

35. En razón de todo lo antes referido, se verifica que la sentencia de casación, dictada el 30 de marzo de 2016, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes al cumplir con los parámetros del art. 76, numeral 7, literal l de la CRE.

Sentencia de mayoría dictada el 23 de septiembre de 2014, por la Sala Única Multicompentente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

36. De la revisión del expediente se verifica que la sentencia de mayoría dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchila se ha dictado con base en las siguientes consideraciones:

a. En el considerando primero se examina la competencia de la Sala y para ello se enuncian los artículos 150, 151, 156 y 208 del Código Orgánico de la Función Judicial y los artículos 323, 330, 346 y 408 al 412 del Código de Procedimiento Civil;

b. En el considerando segundo se declara la validez del proceso;

c. En el considerando tercero se enuncian los antecedentes de hecho de la demanda y de la contrademanda, y se refieren las actuaciones del juez de primera instancia;

d. En el considerando cuarto se expone la fundamentación del recurso de apelación propuesto por Cristian Ramiro Gallo Benítez;

e. En el considerando quinto se enuncia el texto de los artículos 273 y 274 para referir que la sentencia se pronunciará sobre los puntos trabados de la litis y fundamentándose en la ley;

f. En el considerando sexto se indica que la prueba será apreciada en su conjunto y se refiere el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil;

g. En el considerando séptimo se transcriben parcialmente los considerandos séptimo y octavo de la sentencia de primera instancia en los que con base en la Resolución de la Corte Nacional de justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 514, de 17 de agosto de 2011, se descartó la reconvención; y por otra parte se analiza la prueba y se acepta la demanda de reivindicación;

h. En el considerando octavo se exponen las razones por las cuales la Sala no comparte los razonamientos del juez de instancia y al respecto refieren expresamente que:

"(...) a) Es evidente que el demandado Cristian Ramiro Gallo Benítez plantea su reconvención como demanda, como así se desprende de la foja 18 del cuaderno de primer nivel cuando dice en lo principal y legal demando a los actores de este juicio señores Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López, la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio (...) como así se consideró en la providencia de fojas 20 en donde se ordena correrse traslado con la reconvención no como excepción sino como demanda a la contra parte por el término de 15 días (...)";

i. En el considerando noveno se señala que es verdad que los demandantes del juicio reivindicatorio cumplen con los requisitos que exige el artículo 933 del Código Civil, esto es que son titulares del dominio, que no están en posesión del bien y que han singularizado el bien; y asimismo se indica que la demanda de prescripción también cumple con los requisitos legales, porque el bien se encuentra en el comercio humano, que el mismo ha sido singularizado y ha transcurrido el tiempo necesario para ganarlo por prescripción y nuevamente enunciando el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, se concluye que el juez de primera instancia no consideró las pruebas aportadas por el demandado en el juicio reivindicatorio y como actor en el juicio de prescripción;

j. En el considerando décimo se indica que existe abundante prueba de que el prescribiente se encuentra en posesión del inmueble, se refieren títulos de crédito por contribución especial de mejoras emitidos en su nombre por los años 1991 al 2000, y concluyen que en el proceso se ha demostrado la posesión por más de 15 años conforme exige el artículo 2411 del Código Civil;

k. En el considerando décimo primero se enuncia el artículo 715 para definir lo que debe entenderse como posesión, y también los artículos 732 y 2400 del Código Civil para referir que el tiempo del antecesor puede agregarse al del sucesor, en relación a las alegaciones de que el bien previamente había sido poseído por el padre del accionante del juicio de prescripción, y se concluye que no ha existido interrupción de la posesión, natural ni judicial.

l. Finalmente, la Sala resuelve acoger el recurso de apelación planteado por Cristian Ramiro Gallo Benítez y desechar la adhesión al recurso planteada por Klever Marcelo Romero Calle y Mariana de Jesús Miñaca López.

37. De lo anterior, se evidencia que los jueces que conocieron la causa en segunda instancia, al fundamentar su fallo han enunciado los hechos del caso y la normativa aplicable al mismo, explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, tanto en lo relativo a la acción reivindicatoria de dominio, cuanto a la acción de prescripción adquisitiva de dominio.

38. Asimismo, en el fallo en mención, los jueces provinciales han explicado porqué consideraron que a la causa no le era aplicable el precedente jurisprudencial contenido en la resolución de la Corte Nacional de Justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 514, de 17 de agosto de 2011, ya que en su criterio la prescripción adquisitiva de dominio se habría propuesto como reconvención y a la misma se le habría dado este tratamiento, no el de excepción, por lo que inclusive advierten que el contrademandado pudo contestarla oportunamente.

39. En razón de todo lo antes referido, se verifica que la sentencia de mayoría, dictada el 23 de septiembre de 2014, por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes.

Derecho a la tutela judicial efectiva:

40. El derecho a la tutela efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución que establece lo siguiente: *"Art. 75.- 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".*

41. Conforme lo ha señalado esta Corte en fallos anteriores, este derecho tiene tres momentos, que podrían concretarse en tres derechos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) el debido proceso judicial; y, iii) la ejecutoriedad de la decisión[6]. El primer momento, esto es el acceso a la administración de justicia, implica a su vez el derecho a recibir una respuesta sobre el fondo de la controversia[7].

42. Del expediente se constata que los accionantes propusieron su demanda de reivindicación de dominio y que la misma fue contestada por el demandado, quien planteó la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. Así, las dos partes ejercieron libremente su derecho a la contradicción y sus alegaciones fueron atendidas. Luego, el órgano jurisdiccional que conoció la causa en segunda instancia decidió desechar las pretensiones de la parte actora (reivindicación) y aceptar aquellas de la parte demandada (prescripción adquisitiva de dominio), decisión que fue confirmada por el tribunal de Casación. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional no denota la imposibilidad de acceso al sistema judicial. El hecho de que se haya rechazado la pretensión de los accionantes no implica, en ningún supuesto, denegación de justicia.

43. En razón de lo anteriormente indicado, se verifica que las alegaciones planteadas por los accionantes en el proceso, fueron atendidas, y que tanto la demanda, cuanto la contrademanda y sus respectivas contestaciones, recibieron una resolución de fondo,

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrafo 110.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrafo 24.

por lo que se concluye que, en la causa no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución.

44. Este Organismo, considera necesario enfatizar que, en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde calificar la corrección de la configuración jurídica con la que el juzgador dio procesamiento a las posiciones de las partes procesales; en específico, si la prescripción adquisitiva de dominio en efecto se planteó como excepción o reconvención, como alegan los accionantes, por corresponder a un aspecto de la implementación jurídica de la normativa infraconstitucional por parte de la justicia ordinaria.

Derecho a la seguridad jurídica:

45. El derecho a la seguridad jurídica, se encuentra previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, que 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"*.

46. Al respecto, esta Corte en sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, determinó lo que sigue:

> *"En general, 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 regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad"*.

47. En la presente causa, los accionantes alegan que en las decisiones judiciales impugnadas, las autoridades judiciales habrían inobservado el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la resolución de la Corte Nacional de Justicia emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 514, de 17 de agosto de 2011; y añaden que, de forma inmotivada se habrían alejado del mismo.

48. De las citas contenidas en los párrafos 32, literal e; y, 36 literal h *supra*; y, del análisis contenido en los párrafos 32 al 39 *supra*, se verifica que, tanto los jueces la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, cuanto los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justica, en sus respectivos fallos, explicaron fundamentadamente las razones por las cuales concluyeron que en la causa la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio se habría propuesto y tramitado como una reconvención, y no, como una excepción, por lo cual, concluyeron que el precedente jurisprudencial contenido en la resolución de la Corte Nacional de Justicia, emitida el 27 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 514, de 17 de agosto de 2011, no era aplicable a la causa.

49. De tal forma que, en la presente causa se advierte que la actuación de los jueces provinciales que emitieron el fallo de mayoría en segunda instancia, y, de los jueces nacionales, que expidieron el fallo de casación, se adecuó a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional, pues en sus decisiones se han aplicado normas claras y previas, y respecto del precedente jurisprudencial cuya inobservancia se alega, se ha explicado fundamentadamente las razones por las que las autoridades judiciales demandadas consideraron que el mismo no era aplicable al caso.

50. Bajo estas consideraciones, esta Corte concluye que no existe vulneración alguna al derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 917-16-EP.**

2. Notificar esta decisión y devolver el expediente a su origen para que se cumpla con lo dispuesto en esta sentencia.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 10:17:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0917-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 326-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 326-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección la Corte analiza si en el auto de abandono emitido el 13 y notificado el 14 de diciembre de 2016, por los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, cumplieron con la exigencia del agotamiento previo de recursos, por cual se rechazó por improcedente.

I. Antecedentes Procesales

1. El 19 de marzo de 2012, la doctora Vilma Azucena Torres Zapata por sus propios y personales derechos (en adelante "la actora") interpuso una acción subjetiva o recurso de plena jurisdicción signado con el No. 09801-2012-0257 en contra del Consejo de la Judicatura de Transición, su presidente Paulo Rodríguez Molina y los vocales Tania Arias Manzano y Fernando Yavar Umpierrez y de la Procuraduría General del Estado (la "PGE"), en adelante ("los demandados"). La actora impugnó el acto administrativo contenido en las resoluciones sin número de fechas 26 de septiembre del 2011 y del 20 de diciembre del 2011 (que confirmó la primera resolución) dentro del expediente disciplinario No. MOT-222-UCD-011-PM, emitidas por mayoría del Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición, siendo la última resolución la cual determinó su destitución. La actora tenía como pretensión se declare la nulidad de las resoluciones mencionadas, la restitución a su cargo de Jueza, el pago de todos los haberes que correspondan incluyendo beneficios sociales y el pago al IESS hasta su reintegro.

2. El Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil en auto de 10 de abril de 2012 calificó la demanda y dispuso la citación a la parte demandada. El 23 de febrero, 03 de mayo, 30 de mayo de 2013 y 25 de septiembre de 2013, la actora ingresó escritos de impulso procesal; habiendo reiterado este pedido en escritos presentados el 11 de marzo, 21 de abril y 19 de mayo de 2014; los mismos que fueron agregados en providencia de 22 de julio de 2014; la actora presentó un nuevo impulso el 29 de agosto de 2014.

3. En virtud de la Resolución del Consejo de la Judicatura No. 173-2014 de 05 de septiembre del 2014, se procedió al resorteo de la causa el 26 de septiembre de 2014; habiendo la actora presentado escritos el 09 de octubre y 26 de noviembre del 2014[1].

4. El Tribunal reasignado emitió providencia de 11 de febrero de 2015, notificada al día siguiente en la que consta: "los doctores Luis Romero Abad, Fabián Roberto Cueva Monteros y Jorge Luis Guevara Carrillo, conforman el Tribunal Contencioso Administrativo en calidad de jueces titulares. En lo principal conforme, avocamos conocimiento de la presente causa […] Agréguese a los autos los escritos de fechas 29 de agosto, 9 de octubre y 26 de noviembre del 2014, presentados por la actora. Atendiendo los mismos, se dispone que se otorguen las copias certificadas que solicita".

5. El Consejo de la Judicatura ingresó un escrito el 12 de octubre de 2015 en el que legitima a sus abogados y pidió la declaratoria de abandono de la causa; en tanto que la actora presentó un impulso el 14 de noviembre de 2016 para que se abra la causa a prueba.

6. En providencia de 28 noviembre de 2016 consta: "Agréguese a los autos los escritos presentados por las partes: 1) Comparecencia de 12 de octubre de 2015 por parte del Dr. Esteban Zavala Palacios en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica y delegado del [sic] economista Andrea Bravo Mogro, Directora General del Consejo de la Judicatura de la cual se declara legitimado de acuerdo a la documentación adjuntada […] 2) Por la accionante de 14 de noviembre de 2016. Previo atender lo que corresponda se dispone al señor secretario siente razón del tiempo transcurrido desde la última providencia dictada por el tribunal hasta el impulso por parte del accionante".

7. El 05 de diciembre del 2016, el secretario abogado Patricio Ortiz Sanunga sentó razón: "Conforme a lo dispuesto en providencia que antecede, siento como tal, que desde la última providencia de fecha 11 de febrero de 2015 y notificada a las partes el día 12 de febrero de 2015, que obra en fs. 52, hasta el impulso por la parte accionante de fecha 14 de noviembre de 2016 que obra a fojas 59, el tiempo transcurrido es de cuatrocientos diecinueve días hábiles. Lo Certifico.- Guayaquil, cinco de diciembre del dos mil dieciséis."

8. Mediante auto emitido el 13 y notificado el 14 de diciembre de 2016, los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, declararon el abandono de la causa[2].

---

[1] En el escrito de fecha 09 de octubre del 2014, la actora insiste en que se provea sus peticiones. En el escrito de fecha de 26 de noviembre del 2014, la misma solicita le concedan copias certificadas de lo actuado.

[2] *"[…] se puede colegir que la inacción de la parte actora, es desde el 11 de febrero del 2015 (foja 52), que fue la última providencia dictada en la presente causa, hasta el impulso realizado por el accionante el 14 de noviembre de 2016, encontrándose por lo tanto, suspendida de hecho por más de dieciocho meses […] El Art. 57 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece que el abandono*

9. El 12 de enero de 2017, la doctora Vilma Azucena Torres Zapata, (en adelante, "la accionante"), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de abandono emitido el 13 y notificado el 14 de diciembre de 2016, por los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil.

10. En auto de 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección No. 326-17-EP. En el sorteo realizado el 28 de junio de 2017, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa le correspondió a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.

11. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación del proceso le correspondió a la jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento y solicitó a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil un informe motivado en la presente causa mediante providencia de fecha 11 de junio de 2021.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

12. La accionante considera que el auto impugnado ha afectado sus derechos constitucionales, específicamente alega que se infringieron los principios de no restricción de garantías y derechos constitucionales y de la aplicación que más favorezca a la efectiva vigencia de los mismos (Art. 11 numerales 3, 4, 5 y 9), así como el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75); y, el debido proceso en el derecho a la defensa en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal l) de la Constitución).

---

de la instancia a petición de parte, opera cuando se suspendiere de hecho durante un año por culpa del demandante, no siendo ésta la situación del presente caso, y conforme lo establecido en el Art. 77 de la indicada ley: 'En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán, en cuanto fueren pertinentes, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil', por lo que, es aplicable lo normado en el inciso segundo del artículo 388 del Código de Procedimiento Civil, que establece: 'Salvo disposición en contrario de la ley, la Corte Suprema, los tribunales distritales y las cortes superiores de justicia, declararán de oficio o a petición de parte el abandono de las causas por el ministerio de la ley, cuando hubieren permanecido en abandono por el plazo de dieciocho meses contados desde la última diligencia que se hubiese practicado o desde la última solicitud hecha por cualquiera de las partes' […] El Código Orgánico General de Procesos publicado en el Registro Oficial Suplemento de 22 de mayo del 2015 en su Disposición Transitoria Primera establece: 'PRIMERA.- Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación' como en la especie ocurre […] el periodo de abandono se produjo ***antes*** *de la vigencia del Código Orgánico General de Procesos."* (énfasis agregado)

13. En la demanda consta: "No es función de los señores jueces archivar procesos para mayor comodidad de ellos. Su función es indagar la verdad procesal y hacer efectivo los principios de la justicia. El buen juez es el que agota la investigación procesal que le dé pauta para motivar debidamente sus decisiones y brindar justicia, lo que lleva consigo la seguridad jurídica, otro noble principio constitucional y universal de derechos".

14. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación indica lo siguiente: "El auto de la referencia tampoco ha sido debidamente motivado pues los señores juzgadores no explican, ni tratan de hacerlo, por qué desacataron claras disposiciones constitucionales para acoger una disposición legal, como la del abandono el que no existió puesto que el 14 de noviembre de 2016, como ellos mismos lo afirman, nuevamente hice presente y pedí que se reciba la causa a prueba, que era lo procedente " (énfasis del texto original).

15. La accionante enfatiza: "Las supuesta mora o descuido de mi parte al no haber presentado escritos en un periodo de tiempo fue saneada, al presentar el escrito del 14 de noviembre del 2016, que obra de autos y que lo reconoce el auto al que tantas veces me he referido, y reitero que así yo no hubiere presentado ese escrito los señores jueces conforme al Art. 20 del Código Orgánico de la Función Judicial debieron seguir sustanciando la causa para cumplir con su obligación de impartir justicia, puesto que lo procedente era lo que venía solicitando esto es, la apertura del término de prueba. Lo anterior me lleva a afirmar que se violó también el derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta entre otras consideraciones en el irrestricto respeto a la Constitución".

b. De la parte accionada

16. El 18 de junio del 2021, los doctores Luis Benigno Romero Abad, Jorge Luis Guevara; y, Fabián Roberto Cueva Monteros, Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, remitieron su informe motivado en el cual mencionan lo siguiente: *"**2.1.-** Es circunstancia innegable que la causa, estuvo suspendida, sin que exista impulso de parte desde el 11 de febrero del 2015, fecha de notificación de la última providencia, hasta el 14 de noviembre de 2016 (fecha de petición del accionante), es decir por más de dieciocho meses; **2.2.-** El artículo 390 del Código de Procedimiento Civil, vigente a la fecha de expedición del auto de abandono, y aplicable en virtud del artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establecía: si en los juicios en que se hallaren en abandono, se presentare alguna solicitud para la continuación del trámite, el Juez o Tribunal, se limitará a ordenar su archivo; efecto y obligación clara para el Tribunal, al determinar el abandono de la causa, pese a las solicitudes posteriores al periodo de abandono, como en la especie ocurre".*

17. Finalmente señalan: "Por lo expuesto, el auto de abandono dictado en la causa sustanciada en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede

en Guayaquil, está debidamente motivado; en garantía a la seguridad jurídica de las partes procesales".

III. 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 y 437 de la Constitución; y 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

IV. Análisis constitucional

19. Con los antecedentes relatados en párrafos anteriores, el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil calificó la demanda en auto de 10 de abril de 2012 y dispuso la citación al Consejo de la Judicatura y a la PGE. De los escritos ingresados por la actora se verifica que en el año 2013 se ingresaron 4 impulsos (23 de febrero, 03 de mayo, 30 de mayo y 25 de septiembre de 2013); en el año 2014 se presentaron 6 pedidos (11 de marzo, 21 de abril, 19 de mayo, 29 de agosto, 09 de octubre y 26 de noviembre de 2014); de los cuales dada la atención que reciben en providencia de 11 de febrero de 2015 refieren un estado procesal previo a la apertura de la causa a prueba; habiendo la accionante en su relato señalado que solicitó que se reciba el proceso a prueba en escrito de 14 de noviembre de 2016.

20. En el presente caso a pedido de la parte demandada, se declaró la inacción procesal de la accionante a través del auto de abandono, contabilizándose para el efecto por parte del órgano jurisdiccional que desde la última providencia de 11 de febrero de 2015 notificada al siguiente día (fs. 52) hasta el impulso de la actora en escrito ingresado el 14 de noviembre de 2016 (fs. 59), habían transcurrido cuatrocientos diecinueve días hábiles (lo que corresponde al decurso de 21 meses seguidos).

21. En el auto de abandono emitido el 13 de diciembre de 2016 consta: "[…] El Art. 57 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece que el abandono de la instancia a petición de parte, opera cuando se suspendiere de hecho durante un año por culpa del demandante, no siendo ésta la situación del presente caso, y conforme lo establecido en el Art. 77 de la indicada ley: 'En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán, en cuanto fueren pertinentes, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil', por lo que, es aplicable lo normado en el inciso segundo del artículo 388 del Código de Procedimiento Civil, que establece: 'Salvo disposición en contrario de la ley, la Corte Suprema, los tribunales distritales y las cortes superiores de justicia, declararán de oficio o a petición de parte el abandono de las causas por el ministerio de la lev, cuando hubieren permanecido en abandono por el plazo de dieciocho meses contados desde la última diligencia que se hubiese practicado o desde la última solicitud hecha por cualquiera de las partes' […]".

22. En la acción extraordinaria de protección, la accionante deja constancia que: "Siendo un auto de abandono que solo puede ser impugnado si existiere un error de cómputo,

no es posible presentar ningún tipo de recursos ordinarios ni extraordinarios, y es por ello que presentó [sic] esta acción".

23. De los antecedentes descritos, corresponde a la Corte Constitucional verificar si en el presente caso se agotaron los recursos previstos por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la jurisprudencia constitucional, de forma previa a la presentación de la acción extraordinaria de protección.

24. El artículo 94 de la Constitución de la República establece:

> *"La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso* ***procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado****"* (énfasis agregado).

25. En igual forma, en la sentencia 1944-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció una segunda excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal, en los siguientes términos:

> ***40.*** *(...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie* ***no se han agotado los recursos*** *ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable,* ***la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.***
>
> ***41.*** *Sin perjuicio de lo mencionado, se reitera que* ***en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a conocer la acción extraordinaria de protección*** *que no cumpla con el referido requisito"* (énfasis añadido).

26. De conformidad con la normativa procesal que el órgano jurisdiccional consideró aplicable al caso, esto es el Código de Procedimiento Civil (CPC), en concordancia con el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que contempla en el inciso final del artículo 248 la posibilidad de que "El auto interlocutorio que declare el abandono podrá ser impugnado siempre que se justifique exclusivamente, en un error de cómputo"; y, dadas las características del presente caso de la jurisdicción contencioso administrativa, en la que existe una única instancia (sin un segundo nivel), procediendo únicamente el recurso extraordinario de casación; opción que sí contaba, dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto emitido dentro de un proceso contencioso administrativo.

27. En este contexto la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia dentro del expediente de casación No. 280 emitió el fallo de 31 de octubre de

2003 (R.O. 249 de 12 de enero de 2004) consideró que el auto de abandono de una causa contencioso administrativa es susceptible de ser impugnada por medio del recurso de casación.[3] Esta propia Corte Constitucional lo ha confirmado en las Sentencias 1234-14-EP/20, 2067-15-EP/20, 2048-15-EP/20, 2074-15-EP/20 y 2072-15-EP/204. Es decir, de acuerdo a la jurisprudencia citada el recurso que debió agotar

[3] Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente de Casación 280, de fecha 31 de octubre del 2003. Registro Oficial 249 de 12 de enero de 2004 *"VISTOS (67-2002): Patricia de los Ángeles Cadena, en el juicio seguido contra el Ministerio de Finanzas y Crédito Público y otros,* ***interpone recurso de casación del auto de abandono expedido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*** *de Quito, el 4 de septiembre del 2001. Concedido el recurso accedió a esta Sala y establecida su competencia para conocer de él, dispuso que fuese aceptado al trámite, y por concluido éste para resolver lo procedente, considera: PRIMERO: Es evidente que el auto recurrido en razón de que pone término al proceso de conocimiento es susceptible del recurso de casación.- SEGUNDO: Al tenor del Art. 2 de la Ley de Casación,* ***el único recurso que se franquea a la parte que se crea perjudicada con el auto del Tribunal inferior es el de casación****.- TERCERO: Según el Art. 5 de la citada ley: 'El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto resolutivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración'.- CUARTO: En el caso del auto de abandono, dictado por el Tribunal "a quo" el 4 de septiembre del 2001, y notificado el mismo día a las partes procesales, la actora solicita su revocatoria, el día seis de los mismos mes y año, y en providencia del 10 de diciembre de igual año, el Tribunal de origen niega la revocatoria, providencia notificada el mismo día y año; mas,* ***la actora que pudo interponer válidamente su recurso de casación del auto de abandono hasta el lunes 18 de diciembre del 2001, no lo hace sino que interpone 'recurso de apelación', el mismo que no prevé la ley de la materia****, y ante su negativa, sólo el día 22 de enero del 2002 interpone el recurso de casación, esto es cuando ya hubo precluído el tiempo hábil para ejercerlo válidamente,* *generando así la caducidad del derecho, que 'per se', es de carácter objetivo y declarable de oficio.- Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso interpuesto fuera de término y concedido ilegalmente."* (énfasis agregado).
En el mismo sentido: Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente de Casación 389, de fecha 21 de septiembre de 2007. Registro Oficial 613 de 16 de junio de 2009; Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente de Casación 406, de fecha 27 de septiembre de 2007. Registro Oficial 615 de 18 de junio de 2009; Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Caso No. 215-2012 de 17 de agosto del 2012. Registro Oficial Edición Especial 75 de 05 de diciembre de 2013.

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020: *"37. Respecto del acceso a la justicia, se desprende del expediente que* ***la accionante presentó su recurso de casación y que este fue inadmitido a trámite por ser extemporáneo (respecto del auto que declaró el abandono de la instancia)****".*
Sentencia 2067-15-EP/20 de 23 de septiembre de 2020: *"40. En el caso que nos ocupa es evidente que el proceso contencioso administrativo, propuesto por el demandante, se trata de un proceso de conocimiento y que* ***el auto de abandono dictado en este proceso contencioso administrativo, es un auto definitivo que puso fin al proceso e impide que este continúe; y por lo tanto susceptible de ser recurrido mediante casación*** *Pese a algunas posturas contrarias al respecto, la revisión de las decisiones de la Corte Nacional de Justicia nos permite concluir que* ***el auto de abandono puede ser impugnado mediante recurso de casación****".*
Sentencia 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020: *"27.* ***Así el artículo 2 de la Ley de Casación en la forma en que se encontraba redactado permitía que del auto de abandono sí proceda este recurso, por tratarse de un auto definitivo*** *que termina un proceso".*
Sentencia 2074-15-EP/20 de 11 de noviembre de 2020: *"28. Al respecto esta Corte, en las sentencias 2067-15-EP/20 y 2048-15-EP/20, ha señalado que el proceso contencioso administrativo, iniciado por DURAGAS S.A., se trata de un proceso de conocimiento; en consecuencia, es obligación del conjuez analizar el recurso pues* ***la providencia impugnada era una decisión definitiva, -más aun cuando los efectos del abandono no permiten una nueva proposición de la acción*** *-.*

la accionante es el recurso de casación dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto, situación que no se verificó en el presente caso y de esta forma se produjo la caducidad del derecho que per sé que es de carácter objetivo y declarable de oficio.

28. Así, la accionante no actuó diligentemente ya que no agotó los recursos que se encontraban previstos en la ley y en su lugar incurrió en una negligencia procesal propia, ya que en el momento procesal oportuno no interpuso recurso de casación, incumpliendo con la exigencia del agotamiento de recursos previo a la presentación de la acción extraordinaria de protección acorde a la sentencia No. 1944-12-EP/19.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección **No. 326-17-EP** planteada por la doctora Vilma Azucena Torres Zapata.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 10:10:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Sentencia 2072-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020: *"35. El derecho a acceder a los recursos judiciales se presenta como un derecho constitucional de configuración legal; es decir, su regulación o previsión se encuentra en manos del legislador. Así, de conformidad con lo que establecía el artículo 2 de la Ley de Casación, norma vigente al momento de la presentación de la demanda, el recurso de casación procedía respecto de las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por los tribunales contenciosos administrativos y de lo fiscal; c**onsiderando procedente el recurso de casación del auto de abandono, por valorar que es un auto definitivo que pone fin al proceso**"* (énfasis añadido en todas las citas)

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0326-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 501-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 501-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Una vez analizada la decisión impugnada se concluye que no existió vulneración y, por lo tanto, se desestima la acción.

I. Antecedentes

1. El 21 de junio de 2016, la señora Lucía del Carmen Salazar Morales presentó una acción subjetiva en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado mediante la cual impugnó los actos administrativos contenidos en la acción de personal No. DNGTH-2016-0812 y el oficio No. IESS-DNGTH-2016-0201-OF a través de los cuales se procedió a cesar en funciones a la accionante por concepto de compra de renuncia obligatoria.[1]

2. Mediante sentencia de 29 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito rechazó la demanda y declaró la legalidad de los actos impugnados. En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de casación.

3. Mediante auto de 11 de enero de 2017, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.[2] En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de revocatoria el cual fue rechazado mediante auto de 30 de enero de 2017.

4. El 01 de marzo de 2017, la señora Lucía del Carmen Salazar Morales (en adelante "la accionante"), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 11 de enero de 2017 dictado por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

5. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa bajo el No. 501-17-EP.

[1] La causa fue signada con el número 17811-2016-01196.
[2] En esta instancia la causa fue signada con el número 17741-2016-1406.

6. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces de la Corte Constitucional. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 22 de junio de 2021, avocó conocimiento de la misma, dispuso la notificación a las partes y ordenó el informe de descargo a la jurisdicción que emitió el acto impugnado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y, 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Decisión Impugnada

8. La decisión impugnada por la accionante es el auto de 11 enero de 2017 dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la accionante

9. La accionante considera que la decisión impugnada vulnera su derecho a la tutela efectiva, seguridad jurídica, y debido proceso en la garantía de la motivación contenidos en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

10. En cuanto a la presunta vulneración a la garantía de la motivación, para sustentar sus alegaciones, la accionante sostiene que el conjuez se contradice en la decisión impugnada puesto que inicialmente sostiene que el recurrente no señala "*los casos en los cuales se encasilla la infracción de las normas cuya vulneración he argumentado*". Sin embargo, posteriormente "*reconoce que he señalado los casos en los cuales se basa mi recurso, pero sostiene que aquello no fue realizado 'norma por norma*'". Así mismo, sostiene que el juzgador con un único argumento inadmite todos los cargos que la accionante formuló en su recurso sin realizar un análisis individualizado de las cuatro causales en las que fundamentó su recurso. En suma, la decisión impugnada carece de lógica, razonabilidad y comprensibilidad.

11. Respecto a la presunta vulneración a la tutela efectiva, sostiene que han sido transgredidos cada uno de sus componentes a causa de la vulneración a la garantía de la motivación. Así, sostiene que "*La vulneración de mi derecho a la tutela judicial efectiva se produce en el momento en que se inadmite mi recurso de casación sin ningún sustento jurídico, impidiendo que acceda a esta instancia y denegándome justicia de manera inmotivada*".

12. Respecto a la seguridad jurídica, sostiene que "*No es ni era jurídicamente previsible, que los argumentos presentados, que cumplían con las características exigidas para un recurso de casación, sean inadmitidos utilizando criterios generales y vagos*".

13. Finalmente, la accionante solicita a esta Corte que se declare la vulneración de los derechos alegados y se declare la nulidad de la decisión impugnada y, en consecuencia, se designe un nuevo conjuez para que conozca el recurso de casación.

B. La legitimada pasiva

14. A pesar de haber sido notificado con el auto de 22 de junio de 2021, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no presentó informe de descargo en la causa.

V. Análisis Constitucional

15. Previo a efectuar el análisis, de la revisión de los argumentos presentados en cuanto a la tutela efectiva, se observa que el argumento principal es que el conjuez inadmitió el recurso de casación "*sin ningún sustento jurídico*" y "*de manera inmotivada*", en tal virtud, en aplicación al precedente 889-20-JP/20, por eficiencia y economía procesal a fin de evitar una reiterada argumentación, esta Corte considera necesario redireccionar los cargos de la tutela efectiva al análisis de la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

16. Por otra parte, respecto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica la accionante menciona que "*no era jurídicamente previsible*" que el análisis por parte del juzgador esgrima argumentos, a su criterio, "*generales y vagos*". En tal virtud, pese a realizar un esfuerzo razonable esta Corte no logra identificar un argumento completo, puntualmente, una justificación jurídica respecto a la vulneración de este derecho, por el contrario, la accionante se limita a demostrar su inconformidad con la decisión impugnada, de tal modo que descarta su análisis[3].

17. En tal virtud, esta Corte circunscribe su análisis a la presunta vulneración a la garantía de la motivación.

¿El auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de 11 de enero de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

18. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) puntualiza 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*

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20.

antecedentes de hecho"; en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía: i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho[4].

19. La accionante alega, en lo principal, que el conjuez (**i**) no realizó un análisis individualizado de cada una de las causales en las que fundamentó su recurso de casación y que además (**ii**) existen contradicciones en los argumentos esgrimidos por el juzgador en la decisión impugnada.

20. Respecto al primer cargo, esta Corte ha determinado que en procesos de la justicia ordinaria, la falta de pronunciamiento sobre los argumentos del accionante genera una falta de congruencia argumentativa, como requisito de la garantía de la motivación[5]. Por tal motivo, corresponde verificar si el juzgador omitió realizar el análisis de los argumentos ofrecidos por el accionante.

21. De la revisión integral del recurso de casación interpuesto, en principio, se observa que la accionante fundamentó su recurso alegando que "*Las normas de derecho infringidas, y que no han sido aplicadas*" son las siguientes:

> *Las contempladas en el artículo 11 numerales 1, 4, 5 y 8; del artículo 76 numerales 1, y 7, letra l); de los artículos 172 y 229; del artículo 326 numeral 2, y artículos 424, y 425 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 23 y 47 literal k) de la Ley Orgánica de Servicio Público, artículo 52 de la Ley de Modernización del Estado, y artículo 160 del Código Orgánico General de Procesos*.

22. Posteriormente, señala lo siguiente "*Las causales por las cuales fundamento mi recurso de casación, son las determinadas en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos*"[6]. En este sentido, vuelven a acusar nuevas normas bajo las mencionadas causales de la siguiente manera:

22.1"F*alta de aplicación de las disposiciones constantes*" en los artículos 11 numerales 1, 4, 5 y 8; del artículo 76 numeral 1 de la Constitución; y, los artículos 158, 159, 160, 161, 219 y 220 del Código Orgánico General de Procesos[7].

22.2"*Falta de aplicación de garantías básicas del debido proceso*" establecidas en el artículo 76 numeral 7 literal l); del artículo 172; del artículo 229; del artículo 326 numeral 2; artículos 424, y 425 de la Constitución; y, del artículo 47 literal k) de la Ley Orgánica de Servicio Público[8].

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19.
[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2174-13-EP/20.
[6] Foja 234.
[7] Foja 240.
[8] Ibidem.

23. Frente a estas acusaciones, el conjuez determinó en el numeral 3.4.5.1 de la decisión impugnada lo siguiente: "*En la especie, la recurrente sostiene que en la sentencia existe falta de aplicación (...) sin precisar el caso por el cual se acusa la infracción de dichas normas de derecho, pues la recurrente no ha expuesto en forma detallada, clara y precisa, los motivos concretos en los cuales fundamenta el recurso como lo exige el numeral 4 del art. 267 del COGEP*". Así mismo, respecto de los otros cargos sostiene que "*pese a que ha señalado que el recurso se basa en el caso uno, dos, cuatro y cinco del art.268 del COGEP, pero dicho señalamiento es de manera general no norma por norma considerada como infringida; aquello hace que el recurso no sea claro y preciso, pues no sabemos que parte de la fundamentación corresponde al caso uno, que parte al caso dos, que parte al caso cuatro, y que parte al caso cinco del art. 268 del COGEP*".

24. En la fase de admisibilidad del recurso de casación, el conjuez está obligado a resolver los cargos casacionales que cumplen con los requisitos de fundamentación necesarios para su análisis de fondo. En el presente caso, en el auto impugnado se indica que la recurrente no detalló de manera individualizada la norma en que incurría cada causal, de tal modo que el conjuez concluyó que no es un recurso "*claro y preciso*" lo cual impedía que pueda pronunciarse respecto de cada una de las causales alegadas, además se evidencia que el auto impugnado guarda relación entre los alegatos, antecedentes y normas.

25. Esta Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que el recurso de casación es estrictamente formal y el mismo comprende una fase de admisión en la cual se verifican los requisitos establecidos por la ley de la materia y las formalidades exigidas por la jurisprudencia para la fundamentación de las causales[9].

26. Respecto al segundo cargo esgrimido por la accionante, no se observa que en la decisión impugnada existan contradicciones por parte del conjuez pues, como quedó mencionado, descarta el análisis por falta de una individualizada y adecuada fundamentación por parte del recurrente, a pesar de que de forma general haya alegado las causales previstas en la ley de la materia.

27. Por lo anteriormente expuesto, no se evidencia una vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

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 propuesta.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 262-13-EP/19 y 787-14-EP/20.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 10:12:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0501-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1847-16-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1847-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Susana Janine Estrella Rivera en contra de tres autos judiciales: **i)** de 06 de junio de 2016, el cual declaró una nulidad procesal; **ii)** de 15 de julio de 2016, el cual declaró la prescripción de la acción penal; y, **iii)** de 28 de julio de 2016, el cual declaró improcedente el recurso de casación; respectivamente dictados por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dentro del proceso penal por el presunto delito de usura, signado con el No. 07283-2015-00409. En el análisis de fondo, la Corte no encontró vulneraciones a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 01 de julio de 2015, el abogado Jorge Luis Cuenca Ríos, Fiscal de El Oro de la Unidad Especializada en Delitos contra el Patrimonio Ciudadano No. 2, formuló cargos en contra de Pablo Mauricio Veintimilla Nugra, por el presunto delito de usura, tipificado en el artículo 309 del Código Penal[1] ("**CP**"), vigente a la época. La instrucción fiscal se sustanció ante el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, con el juicio Nro. 07283-2015-00409.

2. En audiencia evaluatoria y preparatoria de juicio de 28 de diciembre de 2015, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, dictó sobreseimiento provisional del proceso y del procesado Pablo Mauricio Veintimilla Nugra. Asimismo, por presumirse ~~de~~ la existencia de un delito de falsificación de un pagaré a la orden dispuso que se oficie a la fiscalía para el inicio de la investigación correspondiente. La decisión de sobreseimiento se redujo a escrito y notificó el 05 de enero de 2016.

3. En escritos de 07 y 08 de enero de 2016, respectivamente, el fiscal de El Oro y la señora Susana Janine Estrella Rivera en calidad de acusadora particular, por cuerda separada, interpusieron recursos de apelación en contra del auto de sobreseimiento.

[1] Código Penal, Registro Oficial Suplemento 147 de 22-ene.-1971. Última modificación: 10-feb.-2014. Art. 583.- *"Es usurario el préstamo en el que, directa o indirectamente, se estipula un interés mayor que el permitido por ley, u otras ventajas usurarias"*.

4. El 15 de marzo de 2016, ante un primer tribunal de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ("**Sala Provincial**") se realizó una primera audiencia de sustentación de la apelación[2]. Posteriormente, en providencia de 24 de marzo de 2016, la jueza María Medina Chalán se reintegró en funciones y reasumió conocimiento de la presente causa.

5. En providencia de 03 de junio de 2016, se conformó un nuevo tribunal[3] para el conocimiento del recurso de apelación. En auto de 06 de junio de 2016, el tribunal *ad quem* de "*oficio declaró la nulidad de la audiencia oral, pública y contradictoria de sustanciación del recurso de apelación y correspondiente resolución oralmente dictada en la causa, en la que intervino el Ab. Ramón Ruilova Toledo, en calidad de Juez Ponente*"[4]. El 01 de julio de 2016, se realizó una nueva audiencia de sustentación del recurso de apelación ante la Sala Provincial.

6. Mediante auto emitido y notificado el 15 de julio de 2016, la Sala Provincial resolvió declarar prescrita la acción penal por el presunto delito de usura seguido en contra del ciudadano Pablo Mauricio Veintimilla Nugra, por cuanto a su juicio, desde la fecha en que fue denunciado el presunto hecho punible habían transcurrido más de cinco años[5]. El 21 de julio de 2016, la secretaria relatora de la Sala Provincial sentó razón de ejecutoria.

7. El 22 de julio de 2016, Susana Janine Estrella Rivera interpuso el recurso extraordinario de casación en contra del auto de 15 de julio de 2016.

8. El 26 de julio de 2016, la Sala Provincial concedió el recurso de casación. Sin embargo, mediante providencia de 28 de julio de 2016, la Sala Provincial con sustento en lo previsto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil[6] revocó el auto anterior, por cuanto se emitió auto resolutorio y no una sentencia conforme lo previsto en el artículo 350 del Código de Procedimiento Penal[7] ("**CPP**").

---

[2] El tribunal conformado por los jueces Abg. Ramón Toledo (ponente) por vacaciones de la Dra. María Medina Chalán, Dra. Silvia Zambrano Noles y Dr. Oswaldo Piedra Aguirre. El 15 de marzo de 2016, se realizó una primera audiencia de sustentación del recurso de apelación. En dicha audiencia se dictó en forma oral la decisión de llamar a juicio al procesado, revocándose el sobreseimiento.

[3] Conformado por la jueza provincial Silvia Patricia Zambrano Noles y Oswaldo Javier Piedra Aguirre, en base a lo dispuesto en el artículo 214 del Código Orgánico de la Función Judicial y lo dispuesto en la Resolución No. 053-2014 del Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, al no haberse agotado el pool de jueces de la Sala por licencia médica del Abg. Ramón Ruilova Toledo.

[4] Con sustento en el artículo 153 del Código Orgánico de la Función Judicial que dice: *"Art. 153.- Suspensión de la jurisdicción. - La jurisdicción de la jueza o del juez se suspende: (...) 2. Por licencia, desde que se la obtiene hasta que termina. La jueza o el juez puede recobrar su jurisdicción renunciando a la licencia en cualquier tiempo; (...)"*.

[5] Cuerpo de la Corte Provincial de Justicia de El Oro – Sala de lo Penal y Tránsito, juicio No. 07283-2015-00409, fojas 43 a 52.

[6] Código de Procedimiento Civil, R.O. No 58 de 12-jul.-2005; última modificación: 22-may.-2015: *"Art. 289.- Los autos y decretos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, por el mismo juez que los pronunció, si lo solicita alguna de las partes dentro del término fijado en el Art. 281"*.

[7] Código de Procedimiento Penal, R.O. No. 360 de 13-ene.-2000. última modificación: 10-feb.-2014. Art. 350: "*El recurso de casación se interpondrá dentro del término de cinco días contados a partir de la*

9. El 02 de agosto de 2016, Susana Janine Estrella Rivera interpuso recurso de hecho. Mediante razón actuarial de 23 de agosto de 2016, la secretaria relatora de la Sala Provincial indicó que el tribunal habría perdido competencia y, por tanto, lo que procedía es el archivo de la instancia.

10. Mediante escrito de 26 de agosto de 2016, Susana Janine Estrella Rivera ("**la accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de los autos de **06 de junio**, **15 de julio** y **28 de julio de 2016**, respectivamente dictados por la Sala Provincial. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **1847-16-EP.**

11. El 04 de mayo de 2017, la Sala de Admisión[8] de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. En sorteo de 31 de mayo de 2017, efectuado ante el Pleno de este organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa a la exjueza constitucional Marien Segura Reascos, quien no realizó ningún acto procesal tendiente a la resolución del presente caso.

12. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien, el 03 de junio de 2021 avocó conocimiento de la presente acción y solicitó el correspondiente informe de descargo.

13. Siendo el estado de la causa, corresponde dictar sentencia.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

III. Alegaciones de las partes

a. La accionante, Susana Janine Estrella Rivera.

15. La accionante impugna los autos dictados en las siguientes fechas: **i) 06 de junio de 2016**, el cual declaró una nulidad procesal; **ii) 15 de julio de 2016**, el cual declaró la prescripción de la acción penal; y, **iii) 28 de julio de 2016**, el cuál declaró improcedente el recurso de casación, respectivamente, dictados por la **Sala Provincial**. Según dicha

notificación de la sentencia, ya sea en procesos penales de acción pública o de acción privada; y de inmediato se remitirá en sobre cerrado a la Corte Nacional de Justicia".

[8] Conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos.

accionante, estos autos vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso (art. 76), la seguridad jurídica (art. 82) y la tutela judicial efectiva (art. 75) de la CRE.

16. En primer lugar, la accionante realiza, en forma genérica, una narración de los antecedentes procesales e indica que: *"Como ya se encontraba señalada la audiencia oral, concurrimos a la misma, y con fecha 15 de julio del 2016, a las 11h53, la Dra. María Medina Chalan, con 2 Jueces Provinciales del área Civil, resuelven declarar prescrita la acción penal por el delito de Usura, como lo había hecho en el anuncio de la diligencia de la audiencia con fecha 01 de julio del 2016.- De fecha viernes 22 de julio del 2016, a las 16h54, Interponemos Recurso de Casación a la sentencia antes indicada, obrando de fs. 53 una razón sentada por la secretaria de la Sala Penal Dra. Carmen Peña Guillen, quien manifiesta que había devuelto el juicio a la Unidad Judicial Penal, y que la resolución de la Sala ejecutoriada por el Ministerio de la ley (sic.), razón que nadie le había solicitado que la asiente por parte de los Jueces de la Sala, ni de ninguna de las partes procesales".*

17. De manera concreta, respecto del auto de 28 de julio de 2016, que negó la interposición de su recurso de casación expresa que: *"Sí revisamos el Art. 350 del CPP (sic.), establece el término del recurso de casación, el mismo que se lo interpondrá dentro del término de 5 días contados a partir de la notificación de la sentencia, ya sea en procesos penales de acción pública o de acción privada.- Si tomamos en cuenta el Art. 656 del [COIP] en su procedencia concede el recurso dentro de los 5 días hábiles, contados desde la notificación de la sentencia, y habiéndose dictado la providencia que concedía el recurso, como lo establece claramente el numeral 1 del Art. 656 del invocado COIP, tenía que haberse remitido el proceso a la Corte Nacional de Justicia en el plazo de 3 días, puesto que la providencia del martes 26 de julio del 2016, las 09h14, se encontraba debidamente ejecutoriada, y no por una simple razón de la secretaria de la Sala, que siempre actúa en favoritismo de cualquiera de las partes litigantes, la Sala no haya enviado el recurso de casación concedido debidamente en la providencia que obra de fs. 60 del cuaderno de segunda instancia".*

18. Por otro lado frente al auto de 15 de julio de 2016, la accionante argumenta que: *"Con la revocatoria de la sentencia dictada por la Jueza Ponente Dra. María Medina Chalán, se ha violado nuestros derechos consagrados en el Código de Procedimiento Penal y la Constitución de la República, pues no se puede 'desconocer' una resolución que la Sala al resolver revoque la sentencia, dejándome sin los derechos de los que la Constitución y el Código de Procedimiento Penal me ampara. La Sala ha violado expresas normas Constitucionales del Debido Proceso, la Seguridad Jurídica y la Tutela Judicial Efectiva que consagran el derecho, sobre toda Ley o reglamento, y en su exposición, si bien es cierto invoca normas Constitucionales, jurisprudencias, conceptos de tratadistas, relacionados al debido proceso, la seguridad jurídica a la competencia, pero en ninguna parte, relata o motiva la incompetencia de la Jueza de primer nivel al haber dictado una sentencia o auto resolutivo, y no especifica en ninguna parte las violaciones del debido proceso, la ilegitimidad y la incompetencia evidenciándose ampliamente una reiterada referencia de conceptos enunciados".*

b. De la parte accionada: jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

19. Los jueces provinciales[9] María Jesús Medina Chalán, Álvaro Gabriel Alonso Reyes y Carlos Orlando Cabrera Palomeque mencionan que: *"h) Debemos recalcar y ser enfáticos que los Jueces Titulares de la Sala de ´Garantías Penales de El Oro, por reiteradas oportunidades solicitamos al Director de la Judicatura de ese entonces así como a la Coordinadora de Talento Humano Lic. Alexandra Aguilar se determine la situación laboral del Juez Abg. Ramón Ruilova Toledo, por cuanto las continuas licencias por el quebranto de su salud, estaba obstruyendo el trámite de las causas penales que se encontraban anunciadas la decisión y el juzgador tenía las ponencias, a fin de dar respuesta a los usuarios. Debiendo recalcar que las licencias médicas del Dr. Ramón Ruilova durante dos años aproximadamente, no fueron por períodos permanentes sino por intervalos, trabajaba ocho días y tenía licencia 15 días, y así sucesivamente".*

20. Respecto a la prescripción de la acción penal argumenta que: "*la denunciante (...) quien pese a sostener que el presunto hecho punible de Usura ocurrió el día 24 de julio 2008; sin embargo presenta la denuncia después de cinco años cuando el ejercicio de la acción penal para perseguirlo judicialmente había prescrito, conforme se evidencia de la denuncia presentada el día 02 el mayo del 2014 a las 14h25, en el departamento de Atención Integral de la Fiscalía General del Estado, que obra de fs.2 y 2 vuelta de la carpeta fiscal, verdad procesal que el Tribunal ad-quem observa al momento de resolver. Las normas procesales, al ser de orden público, constituyen un derecho fundamental que no puede dejar de observarse, ya que hacerlo se traduce en una vulneración a la tutela efectiva, imparcial y expedita, por ello, es de estricto cumplimiento so pena de vulnerar la seguridad jurídica contemplada en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Bajo estas premisas, en el caso sub examine la fecha de la presunta infracción que se denuncia y por la cual la fiscalía ha formulado cargos contra el ciudadano (...) como autor del presunto delito de 'Usura' que tipifica el Art. 583 y reprime el Art. 584 del [CP], el tipo penal que acusa Fiscalía y la Acusadora Particular sanciona con pena de prisión de SEIS MESES A DOS AÑOS, lo que conlleva a establecer y determinar que el lapso del tiempo que establece la ley para perseguir el delito de acción pública, en este caso concreto, había prescrito por el paso del tiempo que constituye un obstáculo legal insuperable que impide la prosecución penal de la causa de conformidad con lo que dispone en forma imperativa el Art.101 y 108 del [CP] las condiciones para que opera la prescripción de la acción penal pública".*

IV. Análisis del Caso

a) Sobre la procedencia de la acción extraordinaria de protección

[9] Mediante escrito ingresado electrónicamente el 14 de junio de 2021, ante el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC).

21. La acción extraordinaria de protección, según los artículos 94, 437.1 de la CRE y 58 de la LOGJCC, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso de sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia [firmes o ejecutoriadas], en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. A criterio de esta Corte, las acciones extraordinarias de protección necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos establecidos en la Constitución, incluyendo aquellos que guardan relación con el objeto mismo de estas acciones, puesto que esto le otorga a la garantía la calidad de extraordinaria, como parte de su naturaleza jurídica[10].

22. En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte estableció una regla de excepción a la regla jurisprudencial de preclusión procesal[11]. En la mencionada sentencia indicó que *"si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso"*. Por tal razón, la falta del requisito de objeto en la demanda de acción extraordinaria de protección configura la excepción a la regla de preclusión.

23. En la sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte señaló que: *"...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"**. En la sentencia No. 154-12-EP/19, sobre el gravamen irreparable (**2**) esta Corte señaló que: *"**Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal**"*. (Énfasis añadido).

24. En relación al **primer auto impugnado** de **06 de junio de 2016**, la Sala Provincial declaró de oficio la nulidad de la audiencia oral, pública y contradictoria de sustanciación del recurso de apelación realizada el 15 de marzo de 2016, por cuanto, a su juicio, el juez titular Abg. Ramón Ruilova Toledo habría perdido su competencia conforme lo determinado en el artículo 153 del Código Orgánico de la Función Judicial[12] ("**COFJ**"). Dicho auto dispuso que nuevamente se realice una nueva audiencia del recurso de apelación ante la nueva conformación del Tribunal *ad quem*.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019, párr. 40.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia 037-16-SEP-CC de 03 de febrero de 2016, en función del principio de preclusión, los asuntos de admisibilidad ya no pueden ser revisados fuera de la fase correspondiente.
[12] Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544 de 09-mar.-2009. Última modificación: 19-mayo-2017. *"Art. 153.- Suspensión de la jurisdicción. - La jurisdicción de la jueza o del juez se suspende: 1. Por haberse dictado auto de llamamiento a juicio penal en su contra, por delito sancionado con pena de privación de la libertad, hasta que se dicte sentencia ratificatoria de inocencia, en cuyo caso recuperará la jurisdicción, o sentencia condenatoria, en cuyo caso definitivamente la habrá perdido; 2. Por licencia, desde que se la obtiene hasta que termina. La jueza o el juez puede recobrar su*

25. En la especie, el referido auto de nulidad[13] no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, ni impidió la continuación del juicio o el inicio de otro relacionado con las mismas pretensiones. Puesto que, este auto se limitó en dejar sin efecto la audiencia del recurso de apelación de 15 de marzo de 2016, por ausencia del entonces juez ponente, quien, hasta dicha fecha se le habría suspendido su competencia. En consecuencia, el referido auto no es susceptible de causar cosa juzgada material, ni impidió la continuación del juicio puesto que el proceso continuó sustanciándose, es por ello que, posterior a su emisión, existen otras actuaciones procesales. Por tanto, no se cumplen los supuestos (**1.1.**) y (**1.2.**) señalados en el párrafo 23 *ut supra*.

26. Respecto a un supuesto gravamen irreparable (**2**) esta Corte no observa que la decisión bajo análisis cause una vulneración a derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal. El auto de nulidad dispuso como efecto procesal que se retrotraiga el proceso a un momento anterior y, consecuentemente que el proceso pueda continuar hasta obtener una resolución de fondo.

27. En relación al **segundo auto impugnado** de **15 de julio de 2016**, la Sala Provincial habría declarado la prescripción de la acción penal. En consecuencia se tiene que, dicho auto impide la continuación del proceso, es decir se cumple el supuesto (**1.2.**) señalado en el párr. 23 *ut supra*[14]. Por tanto es objeto de la acción extraordinaria de protección.

28. Finalmente, frente al **tercer auto impugnado** de **28 de julio de 2016**, la Sala Provincial negó la interposición del recurso de casación presentado por la accionante en contra del auto de 15 de julio de 2016. La Sala indicó que el auto recurrido, por el cual se declaró la prescripción de la acción penal, no es una sentencia, para la cual la ley ha previsto la procedencia del recurso extraordinario de casación[15].

29. Esta Corte ha indicado reiteradamente que, los autos que niegan recursos inoficiosos[16], lejos de pronunciarse sobre la materialidad de las pretensiones, únicamente declaran la improcedencia de recursos no previstos en la legislación

---

jurisdicción renunciando a la licencia en cualquier tiempo; y, 3. Por suspensión de sus derechos de participación política."

[13] Véase por ejemplo lo que ha dicho la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 1751-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 17; sentencia No. 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019. Párr. 44; sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020, párr. 31; sentencia No. 1388-16-EP/21 de 08 de enero de 2021, párr. 21 y 22.

[14] Véase por ejemplo lo que ha dicho la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 1978-15-EP/21 de 10 de febrero de 2021, párr. 6; y, No. 537-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020, párr. 7. El auto de inadmisión del caso No. 215-21-EP, de 04 de marzo de 2021, párr. 9.

[15] Ib. Art. 350 del CPP.

[16] Véase por ejemplo lo que ha dicho la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 492-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 34; sentencia No. 614-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 20; sentencia No. 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019, párr. 44; sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020, párr. 31.

procesal. Aquello no puede generar un gravamen irreparable por dicha razón. En la especie el proceso concluyó con la ejecutoria del auto de 15 de julio de 2016 dictado por la Sala Provincial. En este sentido, no se cumplen los presupuestos (**1.1**) y (**1.2.**) y, tampoco se halla la concurrencia de un gravamen irreparable en los términos del párr. 23 *ut supra*.

30. En suma, los autos impugnados de 06 de junio de 2016 y 28 de julio de 2016, emitidos respectivamente por la Sala Provincial, no son objeto de la acción extraordinaria de protección y, por tanto, se rechaza la acción extraordinaria presentada en contra de dichas resoluciones. Por otro lado, es procedente el requisito de objeto únicamente sobre el auto resolutivo de 15 de julio de 2016.

b) Análisis sobre el auto de 15 de julio del 2016

31. La Corte Constitucional ha indicado que existe una argumentación completa cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica[17].

32. En relación a los cargos formulados por la accionante en la demanda de acción extraordinaria de protección, se puede observar que se sustentan en afirmar que la Sala Provincial en el auto de 15 de julio del 2016, habría vulnerado la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, al momento de declarar la prescripción de la acción penal.

33. Esta Corte observa que el argumento respecto al derecho al debido proceso carece de una argumentación completa, pues, no existe el señalamiento de la *tesis o conclusión* que afirme cuales son las garantías específicas del debido proceso que se acusan vulneradas en la actuación judicial. Y, por otro lado, no se observa la correspondiente *base fáctica* que identifique acciones u omisiones de las autoridades judiciales, cuya consecuencia habría vulnerado dicho derecho en alguna de las garantías que la componen. Por tanto, la alegación frente a una presunta vulneración al derecho al debido proceso no puede implicar, sin más, su rechazo conforme lo desarrollado en la sentencia No. 1967-14-EP/20.

Sobre la tutela judicial efectiva

34. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido en forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres

[17] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020. Párr. 18: *"**18.1.** Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). **18.2.** Una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la 'acción u omisión judicial de la autoridad judicial' (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) 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. **18.3.** Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma 'directa e inmediata' (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)".*

derechos: 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[18].

35. La accionante frente a una presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ha indicado que la Sala Provincial "*ha violado nuestros derechos consagrados en el Código de Procedimiento Penal y la Constitución de la República, pues no se puede 'desconocer' una resolución que la Sala al resolver revoque la sentencia, dejándome sin los derechos de los que la Constitución y el Código de Procedimiento Penal me ampara"*.

36. Esta Corte encuentra que el argumento anterior se enmarca en el primer momento de la tutela judicial efectiva, esto es, el derecho a la administración de justicia y a obtener una respuesta sobre la pretensión[19]. Esta Corte para analizar dicha alegación considera pertinente observar cuáles fueron los cargos contenidos en el recurso de apelación, si la Sala ofreció una respuesta a cada uno de ellos, y si ésta atendió las pretensiones que fueron puestas en su conocimiento. Se aclara que no le corresponde a esta Corte determinar si la respuesta dada por la Sala Provincial a cada uno de los cargos del recurso fue correcta o incorrecta[20].

37. En el escrito de interposición del recurso de apelación, la accionante afirmó que, existió una indebida aplicación y errónea interpretación de los hechos, lo que vulneraría a su juicio la garantía de la motivación conforme los arts. 76.7.l de la CRE y 304 del Código de Procedimiento Penal.

38. La Sala Provincial celebró[21] una audiencia oral, pública y contradictoria el 01 de julio de 2016, de sustentación del recurso de apelación. En dicha diligencia, se escuchó a la Fiscalía, la acusadora particular -ahora accionante- y al procesado. La accionante se adhirió a la exposición de los cargos expuestos por la Fiscalía, asimismo, solicitó que se revoque el auto recurrido, dictando auto de llamamiento a juicio en contra del ciudadano Pablo Mauricio Veintimilla.

39. El procesado Pablo Mauricio Veintimilla Nugra indicó que, en el informe pericial documentológico se estableció que no se pudo determinar ningún tipo de alteración de la letra de cambio y, que a su juicio, el documento jamás fue adulterado. Asimismo, solicitó que se dicte la prescripción de la acción por el transcurso del tiempo establecido en la ley.

[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.
[19] Ibídem, la Corte Constitucional ha señalado en el párrafo 117: *"Si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia"*.
[20] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 300-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 29.
[21] Corte Provincial de Justicia de El Oro, Sala de lo Penal y Tránsito, segunda instancia juicio No. 07283-2015-00409-SP, recurso de apelación del sobreseimiento provisional del proceso y procesado. A fojas 39 a 42.

40. La Sala Provincial en el auto de 15 de julio de 2016, resolvió declarar la prescripción de la acción penal por las siguientes razones:

40.1. La disposición transitoria primera del Código Orgánico Integral Penal[22] ("COIP") establece que corresponde a los jueces observar la legislación penal vigente a la fecha de la presunta infracción conforme el artículo 101 del CP[23].

40.2. En el caso *sub judice*, la instrucción fiscal se dio inició el 02 de junio de 2006, fecha desde la cual y hasta la presente fecha han transcurrido más de cinco años; sin que conste que el procesado hubiere cometido otro delito que interrumpa la prescripción.

40.3. La señora Susana Janine Estrella, sostiene que el delito de usura ocurrió el 24 de julio de 2008, sin embargo presentó su denuncia[24] después de cinco años cuando el ejercicio de la acción penal habría prescrito.

40.4. El delito de usura tipificado en el art. 583 y 584 del CP, de forma imperativa expresa que: *"Será reprimido con la pena de prisión de seis meses a dos años"*. El artículo 101 y 108 *ibídem* señala que toda acción penal prescribe en el tiempo y con las condiciones que la ley señala y que tratándose con delitos reprimidos con prisión, la acción para perseguirlos prescribirá en cinco años. El tiempo se contará a partir de la fecha en que la infracción fue perpetrada. Asimismo, en caso de existir enjuiciamiento antes de que se cumplan los plazos, la causa prescribirá en los mismos plazos contados desde la fecha del auto cabeza del proceso (formulación de cargos).

---

[22] Código Orgánico Integral Penal, R.O. No. 180 de 10 de febrero de 2014. Disposición Transitoria Primera: "*Los procesos penales, actuaciones y procedimientos de investigación que estén tramitándose cuando entre en vigencia este Código, seguirán sustanciándose de acuerdo con el procedimiento penal anterior hasta su conclusión, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso, previstas en la Constitución de la República, siempre que la conducta punible esté sancionada en el presente Código"*.

[23] Código Penal. Art. 101.- *"Toda acción penal prescribe en el tiempo y con las condiciones que la Ley señala. En el ejercicio del derecho que la prescripción establece, se observarán las reglas que siguen: Tanto en los delitos de acción pública como en los delitos de acción privada se distinguirá ante todo si, cometido el delito, se ha iniciado o no enjuiciamiento. A excepción de los casos de imprescriptibilidad de las acciones y de las penas previstas en el último inciso del número 2 del artículo 23 y en el segundo inciso del artículo 121 de la Constitución Política de la República, en los demás delitos reprimidos con reclusión, cuyo ejercicio de acción es pública, de no haber enjuiciamiento, la acción para perseguirlos prescribirá en diez años; tratándose de delitos reprimidos con reclusión mayor especial, la acción para proseguirlos prescribirá en quince años. Tratándose de delitos reprimidos con prisión, la acción para perseguirlos prescribirá en cinco años. El tiempo se contará a partir de la fecha en que la infracción fue perpetrada. En los mismos delitos de acción pública, de haber enjuiciamiento iniciado antes de que aquellos plazos se cumplan, la acción para continuar la causa prescribirá en los mismos plazos, contados desde la fecha del autocabeza de proceso"*.

[24] Conforme se evidencia de la denuncia presentada el día 02 de mayo de 2014, a las 14h25, en el departamento de Atención Integral de la Fiscalía General del Estado que obra a fojas 2 y vuelta del expediente fiscal.

40.5. La Sala Provincial con lo anterior, resolvió declarar prescrita la acción penal por el delito de usura seguida en contra de Pablo Mauricio Veintimilla Nugra.

41. De lo anterior, esta Corte encuentra que la Sala Provincial dentro del marco de sus competencias establecidas en el CPP y CP vigentes a la época de sustanciación de la causa, dio respuesta a cada una de las pretensiones de las partes en contienda. A criterio de esta Corte, la protección judicial efectiva exige que las personas puedan acceder a un recurso judicial rápido, sencillo y efectivo, y que éste pueda generar los efectos para los cuales fue concebido en la ley, mas no significa que las decisiones judiciales deban ser favorables a las pretensiones de los accionantes[25].

42. En el caso *sub judice*, la accionante pretende que esta Corte verifique si en el auto impugnado existió una correcta aplicación de normas infraconstitucionales (CPP y CP), adecúe el tipo de la conducta presumiblemente punible y valore los elementos de convicción que sustentaron la investigación fiscal. Es decir, se verifiquen nuevamente los hechos del proceso penal para que se dicte auto de llamamiento a juicio.

43. Aquella petición excede el contenido y alcance del derecho a la tutela judicial efectiva[26], puesto que, para ello existen los intérpretes normativos competentes en la justicia ordinaria. Se debe señalar que no corresponde a esta Corte Constitucional determinar si el recurso de apelación referido cumplió o no con los presupuestos necesarios para que prosperen sus pretensiones, puesto que, aquello desnaturaliza el objeto y alcance de la acción extraordinaria de protección.

44. De todo lo expuesto, esta Corte observa que, la accionante participó activamente en el proceso penal, legitimó su intervención como acusadora particular e interpuso el recurso de apelación en contra del auto de sobreseimiento provisional del proceso y del procesado. Es decir, en el proceso, la accionante obtuvo una resolución de fondo que, a pesar de no ser favorable a sus pretensiones, no constituye *per se* una vulneración a su legítimo derecho a la administración de justicia y a obtener una respuesta sobre su pretensión.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución).

45. El artículo 82 de la Constitución señala 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"*. Esta Corte Constitucional ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas[27].

[25] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1851-13-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 33.
[26] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1244-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 31.
[27] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20 y No. 1192-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 18.

46. Esta Corte ha considerado de manera sostenida que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas[28]. Lo que sí corresponde a la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, es: *"[...] verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales"*[29].

47. Respecto a una presunta vulneración a la seguridad jurídica, la accionante ha expresado que se le ha vulnerado este derecho al dejar de observarse *"las normas procesales"* que regulan el ejercicio de la acción pública penal y la prescripción de la acción penal.

48. Este Organismo observa en la decisión judicial impugnada que, la Sala Provincial en el acápite primero declaró su jurisdicción y competencia en base a los artículos 343 numeral 1 del CPP, 653 numeral 3 y disposición transitoria primera del COIP en concordancia con el art. 208.1 del COFJ y los artículos 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

49. En el segundo acápite, la Sala Provincial declaró la validez procesal conforme los arts. 75, 76 numeral 3, 168 numeral 6 y 169 de la CRE. En el acápite tercero, la Sala estimó que el auto recurrido es susceptible de apelación conforme lo establecen los artículos 343 numeral 1, 344, 345 del CPP, 653 numeral 3, 654 numerales 1 y 5 del COIP. Declararon que el recurso se ha sustanciado conforme lo previsto en los arts. 168.6 de la CRE.

50. En el apartado sexto sobre la motivación, se puede observar la aplicación de los artículos 11.2, 66.4, 75, 76, 76 numeral 3, 82 de la CRE, 101 incisos 1, 2 y 3, 108, 114, 589 y 584 del CP, 15, 39, 215 del CPP, 3 de la LOGJCC, 27 del COFJ, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9.1, 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

51. Por otra parte, este Organismo ha indicado que, cuando se trata de la presunta inobservancia de un precedente constitucional, esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica[30].

52. De lo anterior, se puede observar en la decisión bajo análisis que, la Sala aplicó las sentencias No. 034-12-SEP-CC respecto a la tutela judicial efectiva, No. 027-09-SEP-CC respecto al debido proceso, No. 061-13-SEP-CC respecto a la seguridad jurídica; y,

[28] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22. En el mismo sentido: sentencias No. 1800-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 30 y No. 146-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 16, entre otras.
[29] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.
[30] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 300-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 41.

la No. 020-10-SCN-CC respecto a la consulta de la constitucionalidad de norma del artículo 101 del CP, misma que, se relaciona con la interpretación conforme de la prescripción en materia penal[31].

53. Finalmente, se concluye que la Sala Provincial aplicó normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas al momento de la sustanciación del proceso penal y por las correspondientes autoridades jurisdiccionales competentes. Asimismo, se observa la aplicación de los precedentes jurisprudenciales señalados en el párrafo precedente. En consecuencia, no existió inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación a la seguridad jurídica.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de los autos de 06 de junio de 2016 y, 28 de julio de 2016.

2. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 15 de julio de 2016.

3. Devuélvase el expediente al juzgado de origen para los fines pertinentes.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 10:20:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín

[31] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.020-10-SCN-CC de 19 de agosto de 2010, dentro del caso 30-10-CN, acápite OCTAVO inciso segundo, determina que: *"De lo expuesto, se infiere entonces que la norma contenida en el artículo 101 del Código Penal, de ninguna manera transgrede algún precepto consagrado en la Constitución de la República, ni en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador; por el contrario, es un medio de presión válido para que los operadores de justicia, en los casos que deban sustanciar los respectivos procesos judiciales, no dilaten injustificadamente los mismos y apliquen el principio de celeridad consagrado en el artículo 75 del texto constitucional (...)".*

Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1847-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1915-16-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1915-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de casación de 11 de agosto de 2016 y de la decisión de admitir el cambio de tipología penal en la audiencia de vinculación con la instrucción fiscal, en un juicio penal por concusión. La Corte Constitucional encuentra que la sentencia de casación no vulnera la garantía de la motivación, mientras que la decisión de admitir el cambio de tipología penal, no es susceptible de acción extraordinaria de protección por falta de objeto.

I. Antecedentes Procesales

1. El 07 de enero de 2014, se llevó a cabo ante el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Santa Elena, la audiencia de calificación de flagrancia y formulación de cargos en la que Fiscalía dio inicio a la instrucción fiscal por el presunto delito de extorsión en contra de Gonzalo Ernesto Vélez Quijije y de Ana Azucena Olavio Chila. En esta audiencia, el juez dictó prisión preventiva en contra de los procesados. La causa en esta etapa fue signada con el No. 0079-2014.

2. Por pedido del fiscal de la causa, Carlos Santiago Cargua Carpio, el 05 de febrero de 2014, se llevó a cabo la audiencia de vinculación con la instrucción y análisis del tipo penal.[1] En esta audiencia el juez señaló, *" Con lo expresado por las partes y en alusión*

[1] Según acta de la referida audiencia, el Fiscal solicitó el análisis del tipo penal teniendo en cuenta las diligencias practicadas (versiones de los agentes aprehensores, informe de inspección ocular y reconocimiento de evidencias, versión de la denunciante Mariuxi Sánchez Vera), luego de dar lectura a dichas evidencias señaló, *"De todo lo escuchado, el objeto del proceso penal está constituido por una pretensión evolutiva o progresiva de los actos investigados practicados en la instrucción, todos estos elementos no son concordantes por el tipo del delito por el cual se dio inicio al proceso penal, es por esto, solicité a usted señale día y hora para la audiencia pública para analizar este hecho, por el delito de la extorsión el bien protegido es la propiedad, pero tal como se ha dado los hechos, y tal como hemos podido escuchar, el bien vulnerado no es la propiedad, sino la Administración Pública, dicho actuar encuadraría en un presunto delito de concusión, contenido en el art. 264 de nuestra norma sustantiva penal, es por estas circunstancias solicito se rectifique el tipo penal que se investiga y en base a cual se investigará, con esto no se está vulnerando el derecho de la defensa de los procesados, tampoco el principio de congruencia, los procesados han tenido conocimiento de lo realizado para que puedan tener*

a lo solicitado por la Fiscalía que es el Titular de la investigación se admite el cambio de la tipología penal de extorsión por la de concusión en contra de los procesados Gonzalo Ernesto Vélez Quijije y de Ana Azucena Olavio Chila…".[2] Además, se formularon cargos en contra de Voltaire Antonio Ramírez Avelino, razón por la cual se extendió el plazo de la instrucción fiscal por 30 días más.

3. El 28 de abril de 2014, luego de la audiencia preparatoria de juicio, el juez de la causa dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Gonzalo Ernesto Vélez Quijije y Ana Azucena Olavio Chila, como presuntos autores del delito de concusión tipificado y sancionado en el artículo 264 del Código Penal (en adelante CP)[3] y confirmó las medidas cautelares dictadas en su contra. Respecto a Voltaire Antonio Ramírez Avelino, dictó auto de sobreseimiento, con base en el dictamen abstentivo emitido a su favor por parte de la Fiscalía.

4. El 10 de julio de 2014, el Primer Tribunal de Garantías Penales de Santa Elena, mediante procedimiento abreviado, declaró la culpabilidad de Gonzalo Ernesto Vélez Quijije como autor del delito de concusión, tipificado y sancionado en el artículo 264, inciso primero del CP. Al haberse justificado las atenuantes establecidas en los numerales 6, 7 y 10 del artículo 29 del CP, el referido Tribunal le impuso la pena atenuada de 2 años de prisión correccional, multa de USD $40.00 dólares y restitución del cuádruple de lo que hubiere percibido, esto es la cantidad de USD $ 3,200.00.[4] De esta sentencia, el procesado interpuso recurso de apelación.

5. El 03 de septiembre de 2015, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, aceptó el recurso de apelación interpuesto y aplicando los principios de proporcionalidad e igualdad, modificó la sentencia en cuanto a la pena impuesta. En tal virtud, le impuso la pena de 20 meses de pena privativa de libertad. De esta decisión, Gonzalo Ernesto Vélez Quijije solicitó aclaración y ampliación.

6. El 07 de septiembre de 2015 el Tribunal negó el pedido de aclaración y ampliación solicitado y además ordenó la inmediata libertad del sentenciado, por haberse cumplido

---

derecho al principio de contradicción y sobre ello se han defendido…" (fs. 15 y 16 del expediente de origen).Por su parte, el abogado del accionante Gonzalo Ernesto Vélez Quijije estuvo presente en esta audiencia, quien pudo conocer la solicitud de Fiscalía del cambio de tipo penal y la aceptación del juez de la causa, y además impugnarla.

[2] El juez al respecto sostuvo que las acusaciones formuladas por la Fiscalía y la acusación particular son *"…hechos taxativos definidos con los que se llamará a juicio, para que afecte la garantía constitucional en el juicio es necesario que se produzca una mutación o cambio esencial entre el hecho o tipo penal de cargos investigados en la instrucción. La violación del principio de congruencia solo ocurre cuando el hecho imputado limita o afecta la posibilidad fáctica de formular pruebas en defensa. Corresponde a los jueces calificar las circunstancias con el hecho con independencia del derecho que hubieran invocado las partes en cuanto no tergiversen la naturaleza de la acción deducida"*.

[3] Art. 264 CP: *"Los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que se hubieren hecho culpables de concusión, mandando percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derechos, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones, serán reprimidos con prisión de dos meses a cuatro años…"*.

[4] Respecto a la procesada Ana Azucena Olavio Chila, no se acogió a procedimiento abreviado y optó por ir a juicio.

la pena impuesta. En contra de la sentencia de segundo nivel, el señor Vélez Quijije interpuso recurso de casación.

7. El 11 de agosto de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia dictó sentencia en la que rechazó por improcedente el recurso extraordinario de casación interpuesto. Esta sentencia fue notificada el mismo día.

8. El 07 de septiembre de 2016, el señor Gonzalo Ernesto Vélez Quijije presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de casación expedida el 11 de agosto de 2016. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. 1915-16-EP.

9. Mediante auto de 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión, conformada por la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruíz Guzmán ordenó que el accionante complete y aclare su demanda. Luego de que el accionante dio cumplimiento a lo ordenado,[5] mediante auto de 06 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez, Ruth Seni Pinoargote y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, presentada por el accionante. La causa fue sorteada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 21 de junio de 2017, recayendo la sustanciación en la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 24 de junio de 2021, y dispuso a los jueces accionados presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y la completitud de la misma.

11. Siendo el estado de la causa, corresponde expedir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC).

[5] En el escrito de completitud de la demanda, el accionante impugnó la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Santa Elena, en la audiencia de vinculación con la instrucción fiscal y análisis del tipo penal realizada el 05 de febrero de 2014.

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión del accionante, señor Gonzalo Ernesto Vélez Quijije

13. En su demanda, el accionante alega la vulneración de los artículos 75; 76 numerales 1 y 7, literales a) y l); y, 82 de la Constitución de la República.

14. En lo principal indica que el Tribunal de casación no garantizó su derecho a la tutela judicial efectiva y omitió, *"...la nulidad procesal de la instrucción fiscal, donde el fiscal Ab. Carlos Cargua, tramitaba la instrucción Fiscal por delito de extorsión y solicitó reformular los cargos por el delito de CONCUSIÓN, aplicando el Art 596 del COIP, que aún no estaba vigente y el señor juez (de) Garantías de los derechos Constitucionales, ha permitido tremenda barbaridad jurídica y cambia la tipología de un delito contra la propiedad por el delito contra la administración pública (Código Penal anterior), este cambio de tipología me DEJÓ EN ESTADO DE INDEFENSIÓN, pues (los jueces nacionales) no analizaron y se limitaron a considerar lo expuesto por el Dr. José García Falconí... no fue valorad(o) de forma responsable por los jueces de la Corte Nacional, el vicio de procedimiento al aplicar la reformulación de cargos."*.

15. El accionante manifiesta además que en vulneración de los artículos 75, 76.7.a) y 82 de la CRE, para la celebración de la audiencia de vinculación con la instrucción y análisis del tipo penal, el juez no dispuso que el accionante, *"...sea trasladado a la sala donde se llevó a cabo la audiencia y, estar presente físicamente y sabiendo que no estaba prófugo, que me encontraba privado de mi libertad; y, esto con la finalidad de que se me haga conocer del nuevo delito que se me imputaba, y esto no se hizo..."*.

16. El accionante reitera que el Tribunal de casación, *"...ha omitido pronunciarse sobre la nulidad del procedimiento a partir de la reformulación de cargos solicitada por el Agente Fiscal Carlos Cargua y del juez de Garantías Penales de Santa Elena, dentro de la instrucción fiscal No.240101814010044, en FEBRERO del 2014, admitiendo el cambio de un delito de extorsión a concusión, cuando el CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL, entró en vigencia en Agosto del 2014"*.

17. Agrega que la sentencia de casación, *"...por diminuta es contradictoria al Art. 76 No.7 lit. l) de la Constitución de la República del Ecuador, no está fundamentada, ni motivada"*. Lo cual indica también violenta el art. 82 CRE.

18. El accionante pretende a través de esta acción que se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados y se deje sin efecto la sentencia de casación impugnada.

19. En el escrito de completitud de la demanda, el accionante señaló que, *"...la judicatura de la cual emana la decisión violatoria del derecho constitucional es la Unidad Judicial Multicompetente Penal de la Provincia de Santa Elena, representada por el Juez Gustavo Vásquez Montesino que tramitó el proceso No 0079-2014"*.

20. En relación con el momento en que alegó la violación ocurrida durante el proceso, el accionante sostuvo que el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de la Provincia de Santa Elena vulneró el art. 76.1 de la CRE en razón de que en la audiencia de 05 de febrero de 2014, el fiscal, *"...sin precisar el artículo del Código de Procedimiento Penal...solicitó el cambio de tipicidad del delito de extorsión al de concusión, sin fundamentar ni motivar su requerimiento, sin considerar que a la fecha no estaba vigente el Código Orgánico Integral Penal, referente a la reformulación de cargos y, el señor juez en su calidad de garantista de la seguridad jurídica, obvió la presencia de los procesados a dicha diligencia y aceptó la reformulación de cargos de la fiscalía , sin fundamentar y motivarla violentando por segunda vez las garantías del debido proceso y legítima defensa"*.

21. Agrega que esta misma causa de nulidad fue alegada por la defensa del accionante en la audiencia de sustentación de dictamen, no obstante, el prenombrado juez declaró que el proceso es válido sin fundamentar ni motivar esa decisión.

22. Finalmente, solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la audiencia de vinculación y análisis del tipo penal realizada el 05 de febrero de 2014.

b. De las partes accionadas (Tribunal de la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia y juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de la Provincia de Santa Elena)

23. Mediante escrito de 25 de junio de 2021, la secretaria relatora de la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, informa que la sentencia de casación impugnada fue emitida por jueces y conjuez nacionales, quienes a la presente fecha no se encuentran en funciones.

24. Respecto al juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de la Provincia de Santa Elena, a pesar de que el juez constitucional sustanciador dispuso que remita el respectivo informe motivado, no lo presentó.

IV. Análisis del Caso

a. Sobre la procedibilidad de la acción extraordinaria de protección: pronunciamiento sobre el objeto

25. Mediante la presente acción extraordinaria de protección y su escrito de completitud de la demanda se impugnaron: **i) la sentencia de casación** emitida el 11 de agosto de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional; y, **ii) la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Santa Elena**, en la audiencia de vinculación con la instrucción fiscal y análisis del tipo penal realizada el 05 de febrero de 2014.

26. En relación con la sentencia dictada el 11 de agosto de 2016, esta decisión tiene carácter de definitiva dentro del proceso penal y por tanto es susceptible de ser impugnada a través de una acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC). Sobre esta decisión se efectuará el análisis correspondiente más adelante.

27. Sobre la decisión del juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal de Santa Elena adoptada en la audiencia de vinculación a la instrucción fiscal y análisis del tipo penal realizada el 05 de febrero de 2014, corresponde en primer lugar analizar la naturaleza de dicha decisión y determinar si sobre la misma procede la acción extraordinaria de protección.

28. En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión, respecto a las impugnaciones de autos que, a pesar de haber sido admitidos a trámite por los anteriores miembros de la Corte Constitucional, no cumplen el requisito de objeto. La Corte indicó que "*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*". Por tal razón, la falta de objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección configura la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad.

29. En esa línea, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que, *"...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."*.

30. En la citada sentencia N° 154-12-EP/19, sobre el supuesto (2), esta Corte señaló que, *"También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal"*.

31. En el caso concreto, la segunda decisión impugnada es la adoptada por el juez de primer nivel durante el transcurso de la etapa de instrucción fiscal, concretamente en la audiencia de vinculación con la instrucción fiscal a una tercera persona, en la cual por pedido de Fiscalía, el juez admitió el cambio de la imputación del delito de extorsión por el delito de concusión en contra del accionante y otros procesados.

32. En la especie, en relación con los supuestos **(1.1) y (1.2)** detallados en el párrafo 29 de esta sentencia, se observa que la decisión adoptada el 05 de febrero de 2014, no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, ni impidió la continuación del juicio o el inicio de otro relacionado con las mismas pretensiones. En ese sentido, según los antecedentes procesales expuestos, el proceso penal siguió su curso y finalizó con la sentencia de casación ahora también impugnada. Por tanto, esta Corte verifica que al no cumplirse con ninguno de los dos supuestos, la decisión impugnada no es definitiva.

33. En relación con el supuesto **(2)**, esto es el gravamen irreparable, esta Corte no encuentra que la decisión adoptada durante la etapa de instrucción fiscal, pueda causarlo. En primer lugar, el accionante esgrime que existiría nulidad por el cambio del tipo penal investigado durante la etapa de instrucción fiscal, el cual no estaría previsto por el CPP, vigente a la época. No obstante, indica que este pedido de Fiscalía fue aceptado por el juez de la causa en la audiencia de vinculación a la instrucción fiscal. El accionante con ello, no desarrolla argumento alguno sobre la trascendencia de la alegada nulidad que conlleve una violación del derecho a la defensa o indefensión causada, la posible violación a las garantías del proceso en general o de preceptos constitucionales.[6]

34. En segundo lugar, tampoco podría considerarse que tal decisión ocasionó un gravamen irreparable para el accionante, pues esta Corte ha señalado que las actuaciones judiciales en la etapa de instrucción fiscal no tienen el carácter de definitivas puesto que pueden ser desvirtuadas en las etapas posteriores del proceso, así como a través de los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico para su respectiva impugnación.[7] Por todo lo expuesto, esta Corte encuentra que la decisión impugnada no causa un gravamen irreparable. Esta Corte precisa que el análisis efectuado respecto del gravamen irreparable se limita a esta causa, pudiendo existir otros procedimientos o decisiones judiciales vinculadas a la reformulación de cargos en los que sí se configure dicho gravamen.

35. En consecuencia, la decisión impugnada no cumple con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 58 de la LOGJCC, por lo que no cabe que esta Corte Constitucional se pronuncie sobre el fondo.

b. Sobre la sentencia de casación de fecha 11 de agosto de 2016

[6] De los antecedentes procesales expuestos, esta Corte evidencia que el abogado del accionante estuvo presente en la audiencia en la que Fiscalía solicitó el cambio del tipo penal y el juez lo autorizó, haciéndole conocer al procesado, a través de su abogado defensor, de dicho cambio. Con lo cual el accionante podía defenderse de los elementos inculpatorios respecto al tipo penal investigado. Adicional a ello, el accionante se acogió al procedimiento abreviado, por lo que la ausencia de juicio provocó que la sentencia condenatoria dictada en su contra no responda al debate probatorio y análisis de la calificación jurídica del hecho, sino a su aceptación de haber participado en los hechos.

[7] Corte Constitucional, sentencia No. 2000-16-EP/21 de 30 de junio de 2021. En el mismo sentido se han pronunciado los Tribunales de la Sala de Admisión de esta Corte Constitucional, en los autos de inadmisión No. 0384-18-EP de fecha 10 de abril de 2019 y 2419-18-EP de fecha 13 de junio de 2019.

36. De la revisión de la demanda se desprende que el legitimado activo enuncia la vulneración de los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, literal a y artículo 82 de la Constitución de la República, sin desarrollar un argumento que sustente la violación de los derechos alegados respecto a la sentencia impugnada.[8] Por el contrario, las alegaciones sobre esos derechos están vinculados con la decisión adoptada el 05 de febrero de 2014, misma que como fue examinado no es objeto de esta acción constitucional, por lo que esta Corte no entrará a analizarlos.

37. La argumentación central del accionante está dirigida a una supuesta vulneración de la garantía de motivación por la falta de pronunciamiento por parte del Tribunal de casación (en adelante la Sala) sobre la alegación de nulidad del procedimiento a partir de la reformulación de cargos. Por lo que esta Corte procede a su análisis.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

38. El art.76, numeral 7, literal l de la CRE establece: *"Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos…"*.

39. De acuerdo con dicha norma, la motivación debe incluir, entre otros elementos, la enunciación de las normas o principios en los que se fundamenta la decisión y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.[9] La motivación no se agota con la mera enunciación de normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a efectuar un juicio lógico argumentativo que explique por qué una disposición jurídica se aplica a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación. Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial.[10]

40. Sobre la vulneración a la garantía de la motivación, el accionante manifiesta que la Sala no se pronunció sobre la nulidad del procedimiento a partir de la reformulación de cargos que fue solicitada por Fiscalía y aceptada por el juez de instrucción, durante el transcurso de la etapa de instrucción fiscal. La Corte examinará cuáles fueron las alegaciones del accionante que, presuntamente, habrían sido ignoradas en la sentencia impugnada.

[8] En la sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, esta Corte señaló que los cargos formulados en las demandas de acción extraordinaria de protección debían contener tres elementos mínimos: 1) una mención en la que se explique cuál es el derecho constitucional vulnerado (la tesis), 2) el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial que habría ocasionado la vulneración de derechos (la base fáctica) y 3) una justificación que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental alegado en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
[9] Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, de fecha 10 de septiembre de 2019.
[10] Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, de fecha 10 de septiembre de 2019.

41. En la audiencia oral, pública y contradictoria de fundamentación del recurso extraordinario de casación, previo a fundamentar el cargo casacional, el defensor público del accionante planteó una nulidad distinta a la ahora alegada. En ese sentido indicó que en la sentencia objeto del recurso de casación existía nulidad procesal de conformidad con el artículo 330.3 del CPP, por violación de trámite, al ser notificado con una sentencia de fecha 04 de septiembre de 2015 suscrita por Rosario Franco, como jueza provincial ponente, en contra de la cual interpuso el recurso de casación. Sin embargo sostuvo que en el proceso existía otro fallo de fecha 03 de septiembre de 2015, suscrito por Gabriel Manzur como juez provincial ponente.[11]

42. Posteriormente, el abogado defensor del accionante alegó como cargo casacional, la contravención expresa del artículo 304-A del CPP.[12] Luego de la intervención de Fiscalía, la Sala concedió la palabra al accionante quien manifestó que:

> *...se acogió a un procedimiento abreviado dadas las circunstancias que estaba atravesando, sin embargo considera que durante el desarrollo de la instrucción fiscal fueron violados todos sus derechos constitucionales y jurídicos, por cuanto solicitó medidas sustitutivas, fianzas, las cuales le fueron negadas y al día del cierre de la instrucción, el Fiscal pidió nueva audiencia y cambio de delito, reformuló cargos, facultad que no estaba concedida a los fiscales en ese tiempo. Que se le formuló cargos por el delito de Extorsión y posteriormente se reformuló a concusión dejándole en un estado de indefensión. Señala que aceptó el hecho de que investigaba al padre de la denunciante por un delito de tránsito, nada más.* [13]

43. En la sentencia de casación ahora impugnada, en el considerando 2.2.1. la Sala procede a analizar el pedido de nulidad del abogado del accionante y declararlo improcedente en razón de que:

> *...resulta alejado de la realidad, el hecho que arguye el recurrente, en el sentido de que existen dos sentencias suscritas por dos diferentes Jueces Provinciales Ponentes-una en el expediente y otra que supuestamente fue notificada mediante boletas; lo que sucede, y que ha sido comprobado en la audiencia de fundamentación del recurso de casación, tras confrontar el fallo incorporado de autos con la boleta de la sentencia que fue notificada al procesado, es que en ésta última, la Secretaria de la Sala de Alzada ha cometido un error mecanográfico, al hacer constar en el encabezado de la boleta, como Jueza Ponente, a la doctora Rosario Franco Salinas; sin embargo, la mencionada resolución, con la cual se puso fin al recurso de apelación, fue firmada por el doctor Gabriel Manzur Albuja, como Juez Provincial Ponente; y, los doctores Hernán Tamayo*

[11] Según acta de fundamentación del recurso de casación, la jueza ponente dispuso suspender la audiencia para analizar esta alegación de nulidad.

[12] A juicio del accionante, el hecho fáctico que reconoció al someterse al procedimiento abreviado fue que existió, *"...un accidente de tránsito, donde hubo una muerte y que él fue el Fiscal que conoció el caso, del que resultó la denuncia de la hija del presunto responsable, pero que él no aceptó haber recibido dinero alguno, lo cual configuraría el delito de concusión por el cual fue juzgado y sancionado, con una pena de veinte meses de prisión correccional…"*. Agregó que lo dicho también fue presentado como cargo en apelación, pero no fue resuelto por ese Tribunal.

[13] Expediente de casación, acta de la audiencia de fundamentación del recurso de casación, fs. 20.

> *Patiño y Daniel Rodríguez, como miembros integrantes del tribunal de segundo nivel, quienes efectivamente, eran competentes para dictar la sentencia escrita.*

44. Posteriormente, en el considerando 2.2.2, la Sala analiza el cargo de contravención expresa del artículo 304-A del CPP, así como la supuesta falta de pronunciamiento del Tribunal de segundo nivel sobre la alegación del accionante de que no habría reconocido el relato fáctico por el que fue condenado, y considerar que:

> *El delito de concusión por el cual se formuló cargos y llamó a juicio al procesado, tipificado y sancionado en el primer inciso del artículo 264 del Código Penal, contiene una pena de dos meses a cuatro años. El procesado admitió el hecho fáctico que le fue atribuido por la Fiscalía, que fue expuesto en la respectiva audiencia (se da lectura al relato fáctico) … (además el accionante) expresó su consentimiento para someterse a la aplicación del procedimiento abreviado…del fallo emitido por el Tribunal referido, se desprende que la abogada Diana Alvarado Solórzano, defensora técnica del procesado, al iniciar con su exposición en la audiencia de apelación, expresamente, dijo que el proceso se trata de un procedimiento abreviado en el que mi representado aceptó el hecho fáctico del delito de concusión; constituyendo su única alegación, que la pena impuesta en primer nivel a su representado carecía de proporcionalidad y que debía ser atenuada; pedido que fue aceptado por la Sala de Alzada, cuando impuso al procesado la pena de veinte meses de prisión correccional…*

45. Por estos motivos, la Sala resuelve que, *"…el recurso de casación interpuesto por el procesado Gonzalo Ernesto Vélez Quijije es improcedente, en vista de que no se ha justificado ninguna de las causales del artículo 349 ejusdem"*.

46. Conforme se desprende de la transcripción de la sentencia impugnada, esta Corte advierte que el accionante obtuvo una decisión que resolvió sobre el fondo del asunto de manera motivada y completa, en la cual la Sala se pronunció sobre los argumentos relevantes expuestos por el accionante, entre ellos, el pedido de nulidad que hizo este último a través de su abogado defensor. Para lo cual, la Sala suspendió la audiencia de fundamentación del recurso de casación a fin de tratar en primer lugar el incidente de nulidad planteado.

47. En relación con el uso de la palabra que hizo el propio accionante en la referida audiencia, para esta Corte no existe un pedido claro y expreso de nulidad por violación de trámite, respecto al cambio de tipo penal durante la etapa de instrucción fiscal, sino que el accionante se limitó a realizar una serie de alegaciones en forma general de lo que, a su juicio, ocurrió durante el desarrollo de la instrucción fiscal. Sin que tampoco el Tribunal de casación, de oficio, haya advertido alguna nulidad relacionada con las expresiones del accionante que pudiese influir en la decisión de la causa.

48. En suma, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada cumple con los estándares constitucionales establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, por lo cual no advierte violación a la garantía de la motivación.

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. Rechazar la acción extraordinaria de protección planteada, respecto a la decisión judicial que no es objeto de esta garantía y desestimar la acción extraordinaria de protección respecto a la sentencia de casación impugnada.

2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 10:22:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1915-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1919-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1919-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia la Corte concluye que el auto de 3 de agosto de 2016 dictado por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas.

I. Antecedentes Procesales

1. El 20 de enero de 2005, Manuel Marcelo Michelena Gordillo presentó una demanda contenciosa tributaria en contra de la resolución administrativa No. 117012004RREC012378[1] y el acta de determinación No. 1170104TIADMS000018[2], emitidas por el Servicio de Rentas Internas (en adelante "SRI"). El conocimiento de la causa le correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en Quito, y fue signada con el número 17505-2005-22866.

2. En sentencia de 13 de mayo de 2016, el Tribunal Distrital resolvió declarar sin lugar la demanda y ratificó la legalidad los actos impugnados.

3. El 14 de junio de 2016, Manuel Marcelo Michelena Gordillo interpuso dos recursos de casación, el primero fundamentando en la Ley de Casación[3] y el segundo en el Código Orgánico General de Procesos[4].

4. Mediante auto de 3 de agosto de 2016 dictado dentro del expediente 17751-2016-0430, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió los recursos interpuestos.

[1] La resolución administrativa No. 117012004RREC012378 resolvió negar el reclamo administrativo de impugnación presentado por Manuel Marcelo Michelena Gordillo en contra del acta de determinación No. 1170104TIADMS000018; y, en consecuencia, confirmó el contenido de dicha acta.
[2] Mediante el acta de determinación No. 1170104TIADMS000018 se ordenó que el señor Manuel Marcelo Michelena Gordillo pague el valor de $5,014.77 por concepto de retenciones en la fuente del impuesto a la renta correspondientes en el año 1997.
[3] Expediente de instancia, fojas Nos. 178 a 195.
[4] Expediente de instancias, fojas Nos. 197 a 214.

5. Sobre dicha inadmisión, Manuel Marcelo Michelena Gordillo interpuso recursos de aclaración y ampliación; los mismos que fueron rechazados mediante auto de 18 de agosto de 2016.

6. El 14 de septiembre de 2016, Manuel Marcelo Michelena Gordillo presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 3 de agosto de 2016 por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

7. El 30 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite dicha acción. En virtud del sorteo de 5 de enero de 2017, la sustanciación de la acción le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinargote.

8. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional. Posteriormente, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

9. El 1 de diciembre de 2020, la jueza constitucional avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y ofició a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia para que presente el informe de descargo correspondiente.

II. Competencia

10. 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 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC").

III. Alegaciones de las partes

A. Del accionante

11. El accionante considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas, reconocidos en los artículos 75, 76 y 82 de la CRE.

12. En primer lugar, argumenta que se emitió un auto de inadmisión sin fundamento, "*sin la respectiva motivación que justifique su decisión*"; y, por lo tanto, se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento del acceso a la justicia.

13. En segundo lugar, señala que se violentó el derecho al debido proceso puesto *"que en ninguna de las instancias a la que se recurrió se puso en práctica el artículo 76*

numeral 1 y 7 literal l), menos aun al inadmitir el recurso de casación". Sobre este punto, menciona que el auto impugnado no es claro al señalar la razón de la inadmisión. De la revisión integral de la demanda, pese a que, se sostiene la vulneración del derecho a la seguridad jurídica no se evidencia argumento alguno que respalde dicha alegación.

14. En virtud de los argumentos expuestos solicita declarar que el auto impugnado vulneró sus derechos constitucionales; y, en consecuencia, que se deje sin efecto dicho auto.

B. De la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

15. El 1 de diciembre de 2020, la jueza constitucional avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y ofició a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia para que presente el informe de descargo correspondiente. El 09 de diciembre de 2020, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, Fernando Cohn Zurita, presentó informe en el que señala que el juez que emitió la decisión impugnada ha sido cesado de sus funciones por resolución del Consejo de la Judicatura[5]; adicionalmente, el 23 de diciembre de 2020, la jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Quito, Carla Verónica Cruz Aguirre, informó a este Organismo que no ha emitido actuación judicial alguna en la tramitación de la causa No. 17505-2005-22866[6].

IV. Análisis del caso

16. Si bien el accionante invoca la afectación de la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y de recibir decisiones motivadas, pese al esfuerzo razonable[7] realizado por esta Corte, se observa que el accionante únicamente esgrime cargos sobre una supuesta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas, por lo tanto, la Corte sistematizará el análisis de la causa por medio de formulación del siguiente problema jurídico:

¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución?

17. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) 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

[5] Mediante oficio No. 1148-2020-SCT-CNJ.
[6] En lo posterior, constan los escritos de impulso de la causa por parte del accionante, de fecha 12 de enero del 2021 y del 16 de junio del mismo año.
[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20. Párr.21

que *"(...) los juzgadores en la sentencia, para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*"[8].

18. Según lo ha dicho la Corte Constitucional, la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales[9].

19. El accionante señala que se vulneró el derecho a recibir decisiones motivadas porque el auto impugnado no es claro en señalar la razón de la inadmisión de los recursos de casación.

20. De la revisión del auto impugnado, en el cuarto considerando, se evidencia que el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario:

i. En los puntos 4.1, 4.2, y 4.3 verifica la legitimación de Manuel Marcelo Michelena Gordillo -el accionante- para interponer el recurso de casación, así como que este haya sido interpuesto dentro del término correspondiente y que la sentencia impugnada pueda ser recurrible mediante el recurso de casación.

ii. En el punto 4.4 analiza el primer recurso de casación interpuesto por el accionante fundamentado en la Ley de Casación para lo cual: i) establece los requisitos que debe cumplir el recurso de casación de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Casación; ii) establece en qué consiste la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, iii) transcribe parte de la fundamentación del recurso de casación iv) reproduce jurisprudencia respecto de la causal alegada, v) analiza si cada uno de los cargos alegados por el accionante han sido fundamentados[10] y iv) declara la inadmisibilidad del recurso al no cumplir con el requisito cuarto del artículo 6 de la Ley de Casación.

[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1184-12-EP/19, párrafo 19.
[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19, párrafo 27.
[10] Respecto a la alegación de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, esta Corte observa que el conjuez señala que "*La causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, se configura por: "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto que hayan sido determinantes de su parte dispositiva (...) es necesario que el recurrente demuestre que la infracción de la norma de derecho ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia (...)* [los] *argumentos* [del recurrente] *no determinan las razones por las cuales las norma establecidas en los art. 76, numeral 1 y 7 literal l), y el art. 169 de la Constitución de la República del Ecuador, son las que dan solución al problema jurídico materia de la decisión, por tanto debían ser aplicadas por el juzgador al momento de dictar sentencia; no establece qué norma fue aplicada en lugar de aquellas que sí debían ser aplicada; tampoco establece cual es la trascendencia de la infracción en la decisión tomada por el juzgador, pues si hubiere aplicado dichas normas otra hubiese sido la decisión. (...) Es necesario señalar que para que prospere el recurso y supere el examen de admisibilidad que realizamos los Conjueces Nacionales de esta Corte Nacional, la fundamentación del recurso tiene vital importancia, pues si esta no cumple con las exigencias y requerimientos que la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina requieren, no es viable la admisibilidad del*

iii. En el punto 5 analiza el segundo recurso de casación interpuesto por el accionante fundamentado en el Código Orgánico General de Procesos (en adelante "COGEP") para lo cual señala que dicho cuerpo legal no es aplicable al caso de estudio puesto que al encontrarse en vigencia la Ley de Casación al momento de presentar el recurso debía ser interpuesto en base a dicha norma legal en virtud de la Disposición Transitoria Primera del COGEP[11]. Por lo tanto, declara la inadmisibilidad, también, de dicho recurso al este haber sido interpuesto con una normativa no correspondiente al caso.

21. Es así, que la Corte verifica de la revisión del auto impugnado, que este cumple con los parámetros mínimos de motivación establecidos por este Organismo. En otras palabras, la decisión enuncia las normas y principios jurídicos en que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho para tomar la decisión

22. En conclusión, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía la motivación.

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 signada con el N.° 1919-16-EP.

2. Notificar esta decisión y archivar la causa.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.05 11:04:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

mismo, así lo sostiene el fallo publicado en la Gaceta Judicial. Año CIV. Serie XVII. No. 12. Página 3820".

[11] Disposición Transitoria Primera del COGEP.- Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación.

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1919-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de agosto de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1924-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1924-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si la sentencia dictada el 24 de junio de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de juzgamiento a una persona ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio y a la motivación. La Corte acepta la acción y declara la vulneración de los derechos analizados.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de junio de 2013, el Dr. Edwin David Yánez Calvachi y el Dr. Miguel Ángel Sandoval Obando, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía presentaron una demanda especial de expropiación[1] contra la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira[2]. La cuantía fue establecida en el monto de US$85,696.24.

2. El 28 de octubre de 2014, la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio compareció al proceso indicando que se tenga en cuenta su condición de hija única y universal heredera del señor Jorge Guerrero Mora. Para tal efecto, señala que adjunta la escritura de posesión efectiva pro indiviso de los bienes causados, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Mejía.

3. El 12 de junio de 2015, el juez de la Unidad Judicial con sede en el cantón Mejía resolvió aceptar parcialmente la demanda[3], fijando el precio del inmueble expropiado en US$127,722.00.

[1] El proceso fue signado con el No. 17315-2013-0212.
[2] De acuerdo a los recaudos procesales, consta que la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez ostentaba el título a causa de la asignación testamentaria otorgada a su favor por parte del señor Jorge Guerrero Mora, mediante testamento solemne abierto conferido el 12 de mayo del 2011, ante el notario Segundo de Saquisilí, inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Mejía el 10 de mayo de 2012.
[3] El juez de la causa dispuso lo siguiente: "*1) Se decreta la expropiación de la superficie de sesenta y nueve mil novecientos veinte y cuatro punto quince metros cuadrados (69.924,15 m2) de terreno, que forma parte de la hacienda "La Leonor" de propiedad de la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira, con los siguientes linderos: Norte, camino público a Ayahurco, y propiedad del señor Jorge Alberto Escobar Nieto, con seiscientos sesenta y siete metros, veinte y tres centímetros; Sur, quebrada Cuscungo, con seiscientos treinta y ocho metros, noventa centímetros; Este, carretera Panamericana Sur,*

4. En atención a los recursos de apelación interpuestos por la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio[4] y el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Mejía, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha resolvió por voto de mayoría, el 24 de junio de 2016, confirmar la sentencia subida en grado, pero reformarla en el sentido de decretar la expropiación parcial del inmueble de propiedad de la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio, hija del señor Jorge Guerrero Mora[5].

5. El 29 de junio de 2016, el Eco. Ramiro Patricio Barros Jácome y el Dr. Patricio Ingavelez Yánez, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía, respectivamente, interpusieron recurso extraordinario de casación. En la misma fecha, la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira interpuso, a su vez, recurso de ampliación y aclaración.

---

tramo Tambillo Machachi, con doscientos treinta y seis metros, cuarenta y tres centímetros; y, Oeste, Predio de Sagú Corp, con trescientos cuatro metros, setenta centímetros. El área de sesenta y nueve mil novecientos veinte y cuatro punto quince metros cuadrados (69.924,15 m2) al que hace referencia el actor en su demanda y cuyos antecedentes de dominio constan en el Certificado del Registro de la Propiedad que obra a fs. 5 a 25.- 2) Se fija el precio del inmueble expropiado en CIENTO VEINTE Y SIETE MIL SETESCIENTOS VEINTE Y DOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD $ 127.722) 3) en consecuencia una vez ejecutoriada esta sentencia, confiérase copias debidamente certificadas a fin que sean protocolizadas en una de las Notarías de este cantón e inscrita en el Registro de la Propiedad, para que sirva de suficiente título de propiedad de la parte actora.- 4) Conforme el artículo 337 del Código de Procedimiento Civil, se dispone que esta sentencia suba en consulta a la Corte Provincial de Pichincha, para el efecto remítase el expediente….".

[4] La señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio, en lo principal, expuso: "*Si bien es cierto que, por su naturaleza, este juicio tiene por objeto determinar en sentencia el precio del bien expropiado, no es menos cierto que su Señoría no podía pasar por alto mi comparecencia y mi condición de única hija universal heredera del señor Jorge Guerrero Mora, pues afecta mi derecho al debido proceso, previsto en el art. 76.7 literal a), b) y c) de la Constitución de la República, por lo que debió dictar sentencia inhibitoria por falta de legitimación en esta causa, o sea, en indebida conformación de la litis consorcio pasiva, por lo que APELO DE SU SENTENCIA para que el Superior la corrija en este sentido y porque además el valor determinado es confiscatorio*".

[5] La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio "*... toda vez que la falta de legitimo contradictor alegada, fue subsanada por la misma recurrente en primera instancia y con respecto al valor asignado en sentencia de primera instancia que expresa la apelante es confiscatorio, consta suficientemente analizado en los literales precedentes. Igualmente se rechaza el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante GOBIERNO GAD. MUNICIPAL DEL CANTÓN MEJÍA, que versaba únicamente sobre el valor determinado por la expropiación, por lo expuesto precedentemente. Se confirma la sentencia subida en grado jurisdiccional, reformándola únicamente en los siguientes términos: se acepta la demanda y se decreta la expropiación parcial del inmueble de propiedad de la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio, hija del señor Jorge Guerrero Mora, de una superficie de 69.924,15 metros cuadrados, que forma parte de la Hacienda La Leonor, signado con la clave catastral N° 1703512100115, ubicado en el camino a Ayahurco, zona rural de la Parroquia Aloag, cantón Mejía, provincia de Pichincha, cuyos linderos y dimensiones constan especificados en el libelo inicial; requerido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía, para implementar y construir el Centro de Faenamiento y Planta Procesadora de Cárnicos Mejía-Rumiñahui, a cuyo efecto se tomará en cuenta la cantidad consignada por la entidad edilicia, esto es la suma de USD. $ 85.696,24*".

6. El 31 de agosto de 2016, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (en adelante "**la Sala**") resolvió: 1) negar el pedido de aclaración y ampliación solicitado por la señora Fátima Mariana de Jesús Tirira, señalando que la sentencia dictada goza de total claridad y contiene el análisis pertinente, consignado en la integralidad de su texto; 2) negar el recurso extraordinario de casación interpuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía, por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Casación y por lo dispuesto en el artículo 1 de la Resolución No. 04-2014[6], expedida por la Corte Nacional de Justicia.

7. En contra de la sentencia dictada el 24 de junio de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, propusieron acción extraordinaria de protección, el 20 de septiembre de 2016, el Eco. Ramiro Patricio Barros Jácome y el Dr. Patricio Ingavelez Yánez, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía, respectivamente, y el 27 de septiembre de 2016 la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira.

8. El secretario relator de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional con oficio de fecha 7 de octubre de 2016.

9. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional[7] resolvió, mediante auto de fecha 05 de diciembre de 2016, admitir a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira e inadmitir la presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía.

10. Por sorteo de fecha 05 de enero de 2017, correspondió el conocimiento de la causa a la Dra. Marien Segura Reascos. No se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa, por parte de la jueza.

11. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y correspondió a la jueza Teresa

[6] Art. 1 de la Resolución No. 04-2014, expedida por la Corte Nacional de Justicia, determina: "*Confirmar el criterio de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia y aprobar el informe elaborado por ésta, y en consecuencia, declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho: Las sentencias proferidas en el juicio de expropiación que regula la Sección 19°, Título II, Libro II del Código de Procedimiento Civil, constituyen cosa juzgada formal, hecho que permite que la cuestión litigada pueda tratarse en otro juicio. Al no corresponder el trámite de la expropiación a la categoría de proceso de conocimiento ni la sentencia darle fin, por no cumplir los requisitos de procedencia que puntualiza el artículo 2 de la Ley de Casación, no son impugnables tales sentencias mediante recurso de casación*".

[7] La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán.

Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de fecha 4 de febrero de 2021 y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

II. Alegaciones de las partes

a. Parte accionante

12. La parte accionante señala que los derechos constitucionales vulnerados son a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de ser juzgado en observancia del trámite propio y recibir respuestas motivadas y a la seguridad jurídica.

13. Para tal efecto, la accionante señala que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró sus derechos al establecer que la propiedad del terreno materia de la expropiación le corresponde a la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio, aspecto que no tiene que ver con la litis ni con la finalidad del juicio de expropiación "… *en donde no se discute la propiedad del bien ni se puede reformar un testamento, sino única y exclusivamente el justo precio que debe pagar la entidad pública al dueño del predio…*".

14. Con relación a la vulneración al derecho al debido proceso señala que los jueces civiles, en el conocimiento de juicios de expropiación "*... tienen que necesariamente ajustar sus actuaciones a las normas pertinentes y a la naturaleza jurídica del juicio de expropiación, para así acatar el mandato determinado en el artículo 76#3 de la Norma Fundamental*". Agrega que la Sala, en la sentencia de mayoría, no solo determinó el monto del justo precio, sino que además analizó la propiedad del terreno, disponiendo el pago en favor de una persona que no fue demandada como dueña del predio expropiado. Es decir, "… *declaró la existencia de un derecho a pesar de no tratarse de un proceso de conocimiento…*".

15. Sostiene además, que "*cualquier acción o incidente para controvertir la propiedad de un bien inmueble asignado mediante testamento, debía seguir el cauce procesal correspondiente…*".

16. Con respecto a la falta de motivación, expone que la Sala "*omite pronunciarse y desarrollar la naturaleza de la acción sometida a su conocimiento*", por tanto, incumple el requisito de razonabilidad. En relación al requisito de lógica, indica que, en la parte de los antecedentes, la Sala menciona como primera premisa que el GAD resolvió declarar de utilidad pública y expropiar "… *el bien inmueble de mi propiedad, motivo por el cual al no existir acuerdo sobre el precio me demandó en calidad de dueña del terreno; sin embargo, en la parte resolutiva… ordena el pago a otra persona que no figuraba al inicio del proceso como dueña del inmueble…*". Sostiene que al no ser razonable ni lógica, tampoco es comprensible.

17. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, alega que si bien tuvo acceso a la justicia y a la ejecución de los fallos, se ha inobservado el trámite propio del juicio de expropiación y por cuanto la sentencia de mayoría carece de los requisitos que componen a la motivación "*se transgredieron los derechos a la tutela judicial efectiva relativos a la tramitación ´…a través de los debidos cauces procesales; y a la obtención de una ´… decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas…".*

18. Referente al derecho a la seguridad jurídica, señala que fue vulnerado porque la Sala actuó desconociendo el único objeto del juicio de expropiación e inobservando lo desarrollado por la Corte Constitucional para el periodo de transición. Por lo tanto, el voto de mayoría "*al haber analizado el régimen de propiedad del predio objeto de expropiación, transgrede la certeza jurídica y la previsibilidad sobre las actuaciones de las autoridades judiciales en un juicio de expropiación…*".

19. Finalmente, sobre el derecho a la propiedad alega la accionante que la sentencia impugnada contrarió su derecho "*preexistente de propiedad, pues el GAD del cantón Mejía propuso una demanda de expropiación en mi contra, razón de que soy dueña…. pues lo adquirí mediante testamento, el mismo que no ha sido impugnado o reformado de modo alguno… el tribunal de segunda instancia a pesar que reconoció mi comparecencia al proceso en calidad de propietaria … decidió disponer el pago por expropiación del bien a una tercera persona…*".

20. Por lo expuesto, solicita se revoque y deje sin efecto la sentencia impugnada, dictada en el presente caso, disponiendo que otro tribunal conozca los recursos de apelación y los resuelva en derecho y en observancia de las normas constitucionales.

b. Sobre el informe de descargo

21. A pesar de que se notificó a la judicatura accionada mediante oficio No. 253-CCE-ACT-TNM-2021 de fecha 05 de febrero de 2021, hasta la presente fecha no se evidencia en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional que se haya presentado escrito alguno.

III. Competencia

22. 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 de la Constitución, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

23. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional, tal como lo dispone el artículo 94 de la Constitución de la República[8] y el artículo 58 de LOGJCC[9]. La revisión del proceso tiene por objeto identificar presuntas violaciones a los derechos, mas no pronunciarse sobre la apreciación respecto de lo correcto o incorrecto de la decisión impugnada en relación a los hechos o del derecho ordinario a aplicar.

24. De la revisión de la demanda se observa que la legitimada activa impugna el fallo dictado el 24 de junio de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, para tal efecto alega vulneración de derechos constitucionales al debido proceso en las garantías: i) solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia de trámite propio de cada procedimiento y, ii) motivación; a la tutela judicial efectiva; a la seguridad jurídica; y, el derecho de propiedad.

25. Previo a efectuar el análisis, es necesario resaltar que, en virtud de que la accionante señala como vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva puesto que la sentencia de mayoría carece de los requisitos que componen la motivación; este Organismo considera que, siendo la tutela judicial efectiva[10] un derecho de contenido amplio que abarca la observancia del debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones judiciales y, debido a que este último a su vez es un derecho independiente en la Constitución, esta Corte estima pertinente resolver las alegaciones de la legitimada activa directamente a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

26. Respecto a la alegación de la vulneración del derecho a la propiedad, el artículo 66 numeral 26 de la Constitución del Ecuador reconoce como parte de los derechos de libertad, el derecho a la propiedad "*en todas sus formas, con función*

---

[8] Constitución de la República del Ecuador, Art. 94.- "*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado*".

[9] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 58.- "*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*".

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas".

27. En concordancia, los artículos 321 y 323 ibidem, reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, prohibiendo la confiscación y, a la par, dispone que su privación sólo procederá cuando se declare la utilidad pública o el interés social de un bien, previa justa valoración e indemnización, de conformidad con la ley y garantizando el debido proceso. Así, este derecho comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para lo cual la privación de este derecho a una persona debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley[11].

28. En el presente caso, la accionante alega que la sentencia impugnada contrarió su derecho "*preexistente de propiedad, pues el GAD del cantón Mejía propuso una demanda de expropiación en mi contra, razón de que soy dueña (....) pues lo adquirí mediante testamento, el mismo que no ha sido impugnado o reformado de modo alguno (...) el tribunal de segunda instancia a pesar que reconoció mi comparecencia al proceso en calidad de propietaria (...) decidió disponer el pago por expropiación del bien a una tercera persona…*".

29. Conforme a lo expresado, esta Corte advierte que, el cargo relativo al derecho de propiedad alegado por la accionante se encuentra encaminado a que este Organismo analice las pruebas y los hechos del caso, a la luz de las disposiciones del ordenamiento jurídico infraconstitucional, pretensión que desnaturalizaría el objeto de la acción extraordinaria de protección, pues aquello supondría realizar control de méritos, lo cual no procede en procesos que no devienen de garantías jurisdiccionales.

30. Por lo expuesto, esta Corte desarrollará su análisis sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de ser juzgado por juez competente con observancia de trámite propio de cada procedimiento y a la motivación.

Sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República y al debido proceso en la garantía contemplada en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República

31. El artículo 82 de la Constitución de la República establece: "*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*".

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0146-14-SEP-CC, caso No. 1773-11-EP.

32. En correspondencia, la Corte Constitucional ha señalado que este derecho consiste en contar con un ordenamiento jurídico claro, determinado, estable y coherente que le permita al ciudadano tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas[12]. Adicionalmente, la Corte estableció que este derecho es "... *concurrente y complementario con las garantías del debido proceso*. *Esta correlación les permite ejercer y garantizar la supremacía de los derechos constitucionales en su efectividad e integralidad en la adopción de una decisión, pues busca establecer un límite a la actuación discrecional de los operadores jurídicos, límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizadas dentro de un proceso administrativo judicial…"*[13].

33. Sobre la referida correlación, este Organismo estableció que:

"*En el caso de la actividad jurisdiccional, el respeto a la seguridad jurídica es fundamental, puesto que se asegura que las autoridades jurisdiccionales en la resolución de los casos sometidos a su conocimiento observen lo dispuesto en la normativa jurídica, y en función de aquello resuelvan los diferentes procesos con observancia del trámite propio correspondiente, de ahí deviene la relación directa de la seguridad jurídica con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juzgamiento a una persona ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución*.

Dicha relación no solo se encuentra fundamentada en el principio de interdependencia de los derechos constitucionales, previsto en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución; sino además, en el ámbito de protección que estos dos derechos presentan, puesto que la sustanciación de un proceso en la forma prevista por la normativa pertinente asegura el respeto a la seguridad jurídica y debido proceso"[14].

34. La accionante, expone en su demanda que la sentencia impugnada vulneró su derecho constitucional al debido proceso porque los jueces civiles, en el conocimiento de juicios de expropiación no solo determinaron el monto del justo precio, sino que además analizaron la propiedad del terreno, disponiendo el pago en favor de una persona que no fue demandada como dueña del predio expropiado, esto es, a favor de Martha Fabiola Guerrero Villavicencio. Es decir, "*declaró la existencia de un derecho a pesar de no tratarse de un proceso de conocimiento*".

35. En este marco, la Corte Constitucional enfatizó en su sentencia No. 023-14-SEP-CC, que la esencia del juicio de expropiación: "*queda supeditada a determinar la cantidad de dinero que debe pagar la entidad expropiante a favor de los expropiados o propietarios y/o derechohabientes del bien inmueble expropiado*

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.
[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 56-11-CN/19.
[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 071-16-SEP-CC.

previa la realización del procedimiento establecido en el Código Civil adjetivo…".

36. Lo anotado es consecuencia de que, para realizar expropiaciones, las autoridades administrativas de los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos o municipales, resolverán la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble, mediante acto debidamente motivado en el que constará de forma obligatoria la individualización del bien o bienes y los fines a los que se destinará. A dicha declaratoria se adjuntará: i) el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido; ii) el certificado del registrador de la propiedad; iii) el informe de valoración del bien, establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; iv) la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto, etc., de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 447 del COOTAD.

37. En ese sentido, la declaratoria de utilidad pública o interés social constituye un requisito previo para expropiar un bien, en el que conste la determinación del justo precio que deberá pagar al dueño por la privación de su propiedad, por concepto de indemnización.

38. Por lo expuesto, se desprende que en los juicios de expropiación los jueces no podrán pronunciarse más allá de lo que respecta al justo precio del bien inmueble expropiado, no obstante, en la sentencia No. 588-2011, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 409, de 12 de marzo de 2013 señaló: "*En definitiva, de las normas legales invocadas, se desprende que, además de resolver acerca del precio que debe pagarse por el bien expropiado, debe necesariamente resolverse aspectos y derechos de los propios interesados en la expropiación, e inclusive de terceras personas.- Uno de los aspectos que debe resolver el juez en sentencia es acerca de la entrega al propietario o posesionario, del bien expropiado según sea el caso, el valor fijado en sentencia como indemnización".*

39. De los recaudos procesales se observa que, en la demanda propuesta por el GAD del cantón Mejía a fojas 40, establece que mediante resolución administrativa No. 2013-042-AGADMCM, de fecha 10 de abril de 2013, declaró de utilidad pública y la expropiación de la superficie de sesenta y nueve mil novecientos veinticuatro punto quince metros cuadrados (69.924.15 m2) de terreno, que forma parte de la Hacienda "La Leonor", de propiedad de la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira, quien adquirió el bien por asignación testamentaria hecha a su favor por el señor Jorge Guerrero Mora, mediante testamento solemne abierto otorgado el 12 de mayo del 2011, ante el notario Segundo de Saquisilí, inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Mejía el 10 de mayo de 2012.

40. Más adelante, a fojas 227 del expediente procesal, consta la comparecencia de la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio, alegando su condición de única hija y universal heredera del señor Jorge Guerrero Mora. Para tal efecto, adjunta la escritura de posesión efectiva pro indiviso de los bienes, otorgada en la Notaría Décima del cantón Quito el 12 de abril de 2014 junto con la inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón Mejía, el 24 de octubre de 2014.

41. Del análisis de la sentencia, se observa que la Sala determina como fundamento principal para aceptar el recurso de apelación lo siguiente:

> *"... la parte actora a fs. 5 a 25 vuelta del cuaderno de primera Instancia, presenta el certificado otorgado por el Registro de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía, que acredita que el señor Jorge Guerrero Mora, en su calidad de único y universal heredero adquirió por sucesión por causa de muerte el bien raíz objeto de la expropiación el que es parte de uno de mayor extensión. También consta la inscripción de la posesión efectiva N° 44, inscrita el 04 de marzo de 2013,* ***en la que se concede la posesión efectiva proindiviso de los bienes dejados por Jorge Guerrero Mora, a favor de entre otros a Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira, dejando a salvo el derecho que terceros podrían tener en la sucesión*** *y además consta inscrita con fecha 7 de mayo de 2013, la prohibición N° 610, pedida mediante oficio N* 2013-092SCGADMCD de 15 de abril de 2013, enviado por el Dr. César Pasquel Patino Secretario del Consejo de Gobierno A.D. Municipal del Cantón Mejía, en el que el Municipio de Mejía resuelve Declarar de utilidad pública y de expropiación el inmueble de una superficie de 69.924,15 metros cuadrados, que forman parte de la Hacienda La Leonor de propiedad de la señora FÁTIMA MARIANA DE JESÚS MARTÍNEZ TIRIRA (fs. 25 y vuelta).* ***Así el certificado emitido, no se desprende de su contenido que FÁTIMA MARIANA DE JESÚS MARTÍNEZ TIRIRA, sea propietaria del raíz, sino que su antecedente de dominio constituye el oficio remitido por la entidad edilicia y la inscripción de una posesión efectiva otorgada a varias personas, sin determinación específica de propiedad de un bien con respecto a una determinada persona****. La comparecencia a juicio de la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio (fs. 2227 y 231), en su calidad de HIJA de quien en vida respondió a los nombres del señor JORGE GUERRERO MORA, calidad que la prueba con los documentos que adjunta, como son posesión efectiva, que como hija se le concede de los bienes del señor Jorge Guerrero Mora, en la que consta la partida de defunción de su padre y de nacimiento de la compareciente, en la que sin lugar a dudas se establece la relación de filiación y el certificado otorgado por el Registro de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía, del que se desprende que la antes anotada posesión efectiva está inscrita. Así su derecho a comparecer a juicio y ejercer la legítima defensa de sus intereses, en este proceso de expropiación de un bien inmueble que fue de su padre y cuyo valor reclama por ostentar la filiación anotada; está justificado..." (Énfasis agregado).*

42. De lo anotado, se advierte que la Sala desarrolla el análisis de propiedad del bien inmueble, basada en los certificados de registro de la propiedad otorgados por el GAD del cantón Mejía y de la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio, en calidad de hija de quien en vida fue el señor Jorge Guerrero Mora y, en consecuencia, la Sala ordena en su parte resolutiva, detallada a pie de página No. 5 de la presente sentencia, que la entidad actora pague a la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio.

43. En este marco, si bien, el objeto del juicio de expropiación es la determinación del justo precio que se debe pagar por el bien expropiado, no se puede desconocer que frente a conflictos que puedan surgir durante la tramitación de la causa, los jueces forzosamente deberán analizar las pruebas aportadas para el efecto, con la finalidad de identificar al beneficiario o beneficiarios que recibirán el valor por concepto de indemnización.

44. De tal forma que, en el caso *in comento*, se evidencia que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha se pronunciaron estableciendo la cantidad de dinero que la entidad expropiante debía pagar a favor de la propietaria del bien expropiado, pero, además atendieron cuestiones relativas a derechos de terceros interesados en la causa, tal como lo dispone la normativa y las reglas jurisprudenciales dictadas para esta clase de procesos.

45. Por lo anteriormente señalado, se verifica que en el presente caso se ha observado el trámite propio del juicio de expropiación, por lo que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica ni el debido proceso en la garantía de ser juzgado con observancia de trámite propio de cada procedimiento reconocidos en los artículos 82 y 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República

46. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) 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*"[15].

[15] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20.

47. Según lo ha dicho la Corte Constitucional, la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales[16].

48. Adicionalmente, esta Corte ha manifestado que: "*(...) La motivación no se agota con la mera enunciación inconexa de normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a explicar de manera fundamentada por qué una disposición jurídica se aplica a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación. Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial. (...)*[17]"

49. Bajo el marco constitucional y jurisprudencial descrito, es importante analizar el contenido integral de la decisión impugnada, con el objetivo de determinar su cumplimiento.

50. De la revisión de la decisión impugnada, se desprende que esta fue dictada en atención a los recursos de apelación, interpuestos en su momento, por la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio[18], en calidad de hija y universal heredera del señor Jorge Guerrero Mora y el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Mejía, en contra de la sentencia expedida el 12 de junio de 2015 por el juez de la Unidad Judicial con sede en el cantón Mejía, como resultado del juicio de expropiación propuesto por el GAD Municipal del cantón Mejía, con el objeto de determinar el justo precio del inmueble compuesto de 69,924.15 m2, que forma parte de la hacienda "La Leonor".

51. En este aspecto, se observa que en el **acápite I** los jueces analizan su competencia; en el **acápite II** se relatan los antecedentes del proceso; en el **acápite III** establecen la validez del proceso; en el **acápite IV, numeral 1)** citan normas de orden constitucional, **numeral 2)** relatan y analizan la fundamentación del recurso de apelación que se atiende, así como los documentos anexados al proceso por parte de la señora Martha Fabiola Guerrero Villavicencio y enuncia normativa adjetiva, **numeral 4)** refieren a la conceptualización y procedimiento del juicio de expropiación, e inmediatamente sin figurar desarrollo en el numeral 5, refieren el **numeral 6)** en el que examinan la propiedad del inmueble, la calidad en que comparece la señora Martha Fabiola Guerrero , así como la valoración de los peritajes realizados con respecto al inmueble expropiado; **en el acápite V** contiene la resolución, en el que la Sala concluye rechazar el recurso de apelación interpuesto por Martha Guerrero Villavicencio, debido a que la falta de legítimo contradictor alegada fue subsanada en primera instancia y el valor confiscatorio del inmueble consta analizado suficientemente. A su vez, y por este último motivo, resuelve rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GAD del cantón Mejía, que versaba únicamente sobre el valor determinado para la expropiación.

[16] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19.
[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 860-12-EP/19.
[18] Ibídem, pie de pg. 3.

52. Cabe destacar que, conforme lo disponía el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, vigente a la época, el juicio de expropiación tenía por objeto determinar la cantidad que debía pagarse por concepto de la cosa expropiada. Así también, lo señaló la ex Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Ex Corte Suprema, en el fallo No. 209-2003, dictado el 26 de mayo de 2003, dentro del juicio especial de expropiación, y que consta en la sentencia hoy impugnada, en el numeral 4 del acápite IV:

> *"Ya que **el juicio de expropiación tiene como objeto fijar la cantidad que, por concepto de justa valoración ha de recibir el titular del dominio del bien expropiado**, al juez le corresponde realizar "la justa valoración" para ordenar el "pago e indemnización" imperativamente ordenado por la Constitución Política del Estado…". (Énfasis agregado).*

53. En este orden de ideas, y en atención a lo mencionado, esta Corte observa que, si bien la sentencia impugnada contiene una mención fáctica y enunciación jurídica del juicio puesto en su conocimiento, este Organismo advierte que la Sala, no fundamenta con claridad, ni menciona la base jurídica que permita concluir el motivo por el cual se excluyó el justo título que ostentaba la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez Tirira, esto es, el testamento otorgado a su favor por el señor Jorge Guerrero Mora.

54. De esta manera, la Corte constata que, la falta de respuesta respecto a la situación jurídica de la señora Fátima Mariana de Jesús Martínez convierte a la motivación en insuficiente, por no cumplir con los parámetros mínimos para tal efecto; criterio que hemos valorado debido a las particulares y circunstancias que el caso presenta. En consecuencia, la decisión dictada el 24 de junio de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales, previsto en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3. Como medidas de reparación se dispone:

a. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 24 de junio de 2016 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha

b. Ordenar que otros jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, conozcan y resuelvan los recursos de apelación interpuestos en la presente causa.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.05 10:56:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1924-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de agosto de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1998-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1998-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación contra la sentencia dictada el 29 de junio de 2015 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay dentro del juicio laboral Nº. 01371-2015-0027. Se concluye que no existió vulneración de derechos constitucionales y que no es procedente solicitar a esta Corte un pronunciamiento sobre los hechos o controversia que dieron lugar al juicio laboral de origen.

I. Antecedentes procesales

1. El 12 de enero de 2015, Manuel Gerardo Rivas presentó una demanda laboral contra el Ministerio de Educación, la Coordinación de Educación Zonal 6 y la Procuraduría General del Estado. Alegó que prestó sus servicios como conserje en el Colegio Miguel Merchán por más de 25 años, y que por la naturaleza de sus actividades debió haber estado sujeto al Código de Trabajo y no al régimen de la Administración Pública. Por lo cual, reclamó el pago de su jubilación patronal, más intereses y costas.[1]

2. El 29 de abril de 2015, la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca declaró sin lugar la demanda. Inconforme con lo resuelto, Manuel Gerardo Rivas interpuso recurso de apelación.

3. El 29 de junio de 2015, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay aceptó la apelación, revocó la sentencia de primera instancia, declaró con lugar la demanda y dispuso que se paguen los siguientes valores al actor: (i) USD 122.50 como pensión jubilar mensual a partir de noviembre de 2010; (ii) USD 6,737.50 por pensiones jubilares vencidas; (iii) USD 500.00 por el acumulado de décimo terceras pensiones adeudadas; y, (iv) USD 1,090.00 por el acumulado de décimo cuartas pensiones adeudadas; con un total de USD 8,327.50. Contra esta decisión, el delegado del Procurador General del Estado interpuso recurso de casación. Mediante sentencia de 5 de septiembre de 2016 dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se resolvió no casar la sentencia recurrida[2].

[1] Los expedientes de primera y segunda instancia fueron signados con el número 01371-2015-0027.
[2] El expediente de casación fue signado con el número 17731-2015-1829.

4. El 19 de septiembre de 2016, Augusto Xavier Espinosa Andrade presentó acción extraordinaria de protección en calidad de Ministro de Educación ("**entidad accionante**") contra la sentencia dictada el 29 de junio de 2015. Esta fue admitida el 4 de mayo de 2017 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 31 de mayo de 2017 a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

5. Posteriormente, los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, y se resorteó la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez el 12 de noviembre de 2019.

6. El 7 de enero de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo. El 13 de enero de 2021, compareció el Dr. Marco Proaño, delegado del Procurador General del Estado señalando domicilio para futuras notificaciones y el 22 de enero de 2021 la autoridad judicial requerida presentó el informe de descargo correspondiente.

II. Competencia

7. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y artículo 50 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

De la parte accionante

8. La entidad accionante impugna la sentencia de segunda instancia por la supuesta violación de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del juez competente y motivación. Atribuyó la transgresión de la garantía del juez competente a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. Al respecto, señaló:

> *El accionante* (Manuel Gerardo Rivas) *al haberse encontrado sujeto al ámbito de aplicación de la LOSCA la Sala de lo laboral carece de competencia para conocer y emitir el fallo por lo que la sentencia violenta los Arts. 52 literales a), b) y 54 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa literales a) y b) en razón que las normas enunciadas claramente indican que la administración de los recursos humanos y remuneraciones del estado, estará a cargo de la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y, de las Unidades de Administración de recursos humanos de cada entidad pública. (...) la*

atribución de calificar al actor como obrero sujeto al código de Trabajo era privativa, exclusivo y excluyente de la SENRES. [sic]

9. En cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indicó que *"la motivación es válida cuando es ajustada al derecho, contiene un pronunciamiento sobre los hechos y argumentos expuestos en detalle por las partes; invocan los preceptos legales pertinentes; respeta un ejercicio de precedentes vinculantes existente y contiene afirmaciones coherentes sin que se encuentre afectada su validez, lo cual no sucedió en el presente caso, puesto que el pronunciamiento sobre los hechos descritos en la sentencia no consideran la aplicación de normas enunciadas en el Recurso Extraordinario de Casación, violentando los derechos fundamentales básicos"*.

10. Asimismo, hace mención a una eventual transgresión del artículo 229 de la Constitución, respecto del cual señala:

En la sentencia se ha violentado el Art. 229 de la Constitución inciso segundo que dispone que la ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el sistema de remuneraciones, la atribución de calificar al actor como obrero sujeto al código de Trabajo era privativa, exclusiva y excluyentes de la SENRES.

11. Además, cita el contenido de los artículos 75, 82 y 226 de la Constitución, y se refiere al artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Respecto a estos artículos mencionada:

11.1. Sobre el art. 75, la demanda expone: *"Si bien en el presente caso no se puede alegar de forma abstracta una violación de acceso a la Justicia, sin embargo, desde una perspectiva constitucional es posible y deseable fiscalizar las decisiones judiciales que han violado derechas fundamentales […]"*.

11.2. Sobre el art. 82, la demanda expone: *"Por tanto en la sentencia impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, garantizando en la misma por parte, de quienes se hallan investidos de la facultad de administrar justicia"*.

11.3. Sobre el art. 226, la demanda expone*: "La Sala de lo Laboral de la Corte de Justicia del Azuay en la sentencia viola el Art. 226 de la Constitución ya que en forma injustificada en la sentencia califica al actor como obrero inobservando la reserva legal del estado y la limitación de Facultades y atribuciones entregadas en virtud de la delegación estatal de administrar justicia apegados a derecho"*.

12. Por lo expuesto, la entidad accionante estableció como pretensión que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección, declare la vulneración de los derechos alegados y deje sin efecto la sentencia de segunda instancia emitida el 29 de junio de 2015.

De la parte accionada

13. El 22 de enero de 2021, los doctores Freddi Mulla Avila, Piedad Calderón Vintimilla y Luis Urgilez Contreras en calidad de jueces provinciales que integraron el Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, presentaron su informe de descargo. En este, hicieron un recuento del proceso laboral que tuvo lugar, refirieron los derechos constitucionales a los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en las garantías de juez competente y motivación.

14. En lo principal, mencionan que "*el procedimiento oral previsto en el Art. 575 y siguientes del Código del Trabajo, no habiéndose omitido solemnidad sustancial alguna, se declaró su validez, así como la competencia. Por otra parte, de conformidad con el artículo 612 del Código del Trabajo vigente en la época que se tramitó la causa. "La corte fallará por los méritos de lo actuado..." El Art. 334 del Código de Procedimiento Civil, también vigente y aplicable supletoriamente, que recoge, en parte, el principio contenido en el aforismo latino - tantum devolutum quantum apellatum-, en la apelación la competencia del superior sólo alcanza a este y a su tramitación, por lo que corresponde a este Tribunal circunscribirse únicamente al análisis de la resolución impugnada según el mérito del proceso"*

15. Alegan asimismo que la sentencia emitida se encuentra motivada, es comprensible y razonable, y que "*las alegaciones realizadas por la entidad pública demandada, carecen de fundamento y lógica en relación al derecho a la seguridad jurídica, toda vez que el proceso laboral fue tramitado y resuelto de conformidad con la normativa legal vigente y aplicable al caso".*

16. Por otra parte, el 15 de junio de 2021, la doctora Enma Tapia Rivera, Presidenta de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, puso en conocimiento de la Corte que los jueces nacionales "*ya no se encuentran en funciones en esta Corte Nacional de Justicia. En tal virtud, al no haber sido parte del referido Tribunal de casación, no me es posible emitir pronunciamiento alguno respecto de la acción extraordinaria propuesta (...)".*

IV. Análisis constitucional

17. Si bien la entidad accionante menciona en su demanda a la decisión de los jueces de la Corte Nacional de Justicia "*del 29 de junio de 2015",* se constata que en realidad la decisión judicial impugnada es la sentencia de segunda instancia expedida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el día 29 de junio de 2015 y no la sentencia de casación, pues la pretensión concreta es que se deje sin

efecto la decisión de segunda instancia emitida el 29 de junio de 2015 y sobre ésta se han formulado los cargos; por lo cual se analizará dicho acto jurisdiccional.

18. En esta misma línea, si bien la entidad accionante invoca varios derechos y reproduce el contenido de normas y principios constitucionales, se evidencia que únicamente establece un argumento claro respecto al cargo de la presunta vulneración a la garantía del juez competente. Por otra parte, haciendo un esfuerzo razonable, se observa que el accionante acusa la presunta vulneración a la motivación porque los jueces "*no consideran la aplicación de las normas enunciadas"*. En tal virtud, se analizarán únicamente el derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas y la garantía a ser juzgado por juez competente.[3]

Sobre la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía del juez competente

19. La garantía a ser juzgado por un juez competente está prevista como una de las condiciones mínimas y obligatorias para tramitar adecuadamente un proceso judicial, según la letra k) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE.[4] Esta garantía implica que el juzgador debe actuar dentro de la medida de jurisdicción que tiene asignada por la Constitución y la ley para conocer y resolver determinados asuntos en razón de la materia, territorio, grado y personas.

20. Respecto a esta garantía del debido proceso, la Corte Constitucional ha señalado:

> *(...) la alegación sobre presuntas vulneraciones a la garantía constitucional a ser juzgado por juez competente, vía acción extraordinaria de protección, requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio. En efecto, resulta improcedente que, por ejemplo, sin activar la excepción de incompetencia en el juicio ordinario, se alegue la falta de competencia en la acción extraordinaria de protección*.[5]

21. En este caso, la entidad accionante cumplió con activar la excepción de incompetencia en la contestación a la demanda en el juicio laboral.[6] Además, no tenía disponible la acción de nulidad de sentencia establecida en la norma procesal aplicable porque la falta de competencia del juzgador fue materia de discusión en el

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1967-14-EP/20, y sentencia Nº 1035-12-EP/19.
[4] Principio 5 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura. Este derecho además ha sido consagrado por el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). También véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1598-13-EP/19, caso Nº. 1598-13-EP, 4-dic.-2019, párr. 16; y, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 838-12-EP/19, caso Nº. 838-12-EP, 4-sep.-2019, párrs. 26 y 27.
[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19, párr. 30.
[6] Fojas 35 y 36 del expediente de primera instancia.

proceso.[7] Por lo tanto, se constata que la entidad accionante agotó todos los mecanismos procesales contemplados en el marco legal adjetivo para intentar subsanar la supuesta violación de su derecho al debido proceso en la garantía del juez competente. En consecuencia, corresponde que esta Corte prosiga con el análisis de su alegación.

22. En la demanda, la entidad accionante señaló que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay violó su derecho al debido proceso en la garantía del juez competente porque esta no tenía competencia en razón de la materia para conocer y resolver la causa dado que Manuel Gerardo Rivas estaba sometido al régimen de la Administración Pública y no al régimen laboral del Código de Trabajo.

23. En la sentencia de segunda instancia, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resolvieron rechazar la excepción de incompetencia bajo el siguiente análisis:

> *Ahora bien desde la fecha de su nombramiento según la Ley y la Jurisprudencia pertenecen a los "Empleados Públicos amparados por el Código del Trabajo" esto es "...obreros que están sujetos al Código del Trabajo en los términos que establece el Art. 10 del mismo cuerpo de Leyes. (...) son obreros, los trabajadores en cuyos servicios prevalecen el esfuerzo material o físico sobre el intelectual" (10-IV-96. Exp. No 498-95 Segunda Sala R.O. 593, 27-V-96. Colección de Jurisprudencia 1996-laboral. Ediciones Legales. Pág. 159). Veamos lo que expresa el Art. 10 del Código del Trabajo: "(...) El Estado, las Municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas nacionales o locales. Se entiende por tales obras no sólo las construcciones, sino también el mantenimiento de las mismas, en general, la realización de todo trabajo material relacionado con la prestación de servicio público, aún cuando a los obreros se les hubiere extendido nombramiento y cualquiera que fuere la forma o periodo de pago...". En el caso en estudio el actor Manuel Gerardo Rivas, ha prestado sus servicios como CONSERJE, AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES 1 y AUXILIAR DE SERVICIOS DE OFICINA 1, con nombramientos. Así las cosas, corresponde anotar cuales son las actividades que se desarrollan, como conserje, auxiliar de servicios generales 1 y auxiliar de servicio de oficina 1, encontrando que son las mismas, esto es en la gestión de limpieza de las basuras, custodia de llaves, limpieza de las instalaciones indicadas y mantenimiento en general de los elementos asignados a los conserjes y auxiliares de servicios generales,* ***actividad en donde predominan las labores manuales o físicas sobre las intelectuales****. En este orden de análisis es importante citar la doctrina, que*

[7] Art. 301 Código de Procedimiento Civil (CPC).- *"No ha lugar a la acción de nulidad: 1.- Si la sentencia ha sido ya ejecutada; 2.Si ha sido dada en última instancia; y, 3.Si la falta de jurisdicción o la incompetencia o la ilegitimidad de personería, fueron materia de discusión especial y de previo pronunciamiento que llegó a ejecutoriarse*". En virtud de la derogatoria del Código antes mencionado, la norma se encuentra en la actualidad en el artículo 112 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP): *"Nulidad de sentencia. La sentencia ejecutoriada que pone fin al proceso es nula en los siguientes casos: 1. Por falta de jurisdicción o competencia de la o del juzgador que la dictó, salvo que estas se hayan planteado y resuelto como excepciones previas. (...)"*.

se refiere al PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA DE LA REALIDAD, que en Derecho Laboral, se llama principio de la primacía de la realidad, al principio que dicta que, para la interpretación de las relaciones entre empleadores y trabajadores, se debe tomar en cuenta lo que verdaderamente sucede en la realidad y no solamente lo que las partes han contratado formalmente. Bajo este principio, no importa la autonomía de la voluntad, sino la demostración de la realidad que reina sobre la relación entre trabajador y empleador. Así, ambos pueden expresar sus voluntades en un contrato, pero si la realidad es otra, es esta última la que tiene efectos jurídicos. En el presente caso ***la realidad es que, el actor realizaba las actividades de conserje o auxiliar de servicio generales, manteniendo una relación laboral directa con su empleadora la Dirección de Educación del Azuay; y, prestando sus servicios en el Colegio Miguel Merchán****, en las actividades de conserje, como se acredita con el certificado extendido por la Rectora del Colegio (e) en referencia que dice: "Que, el Sr. MANUEL GERARDO RIVAS, portador de la C.I. No 0100651580 laboró en este plantel en calidad de CONSERJE, desde el primero de Enero de 1983 hasta el 31 de Octubre de 2010, fecha en la que se acogió a los beneficios de la jubilación…" Certificado que no ha sido impugnado por los demandados. Así mismo en la confesión judicial la demandada Lic. María Eugenia Verdugo, ha manifestado que* ***el señor Manuel Rivas, era conserje, realizando la limpieza y el mantenimiento de la infraestructura, entonces la realidad es, que el actor era conserje o auxiliar de servicio general, por tanto es improcedente la excepción de que el actor haya estado sujeto a la LOSCCA o a la LOSEP (énfasis añadido).***

24. De la revisión de la sentencia de segunda instancia, se observa que los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay basaron su decisión en el principio de supremacía de la realidad[8], el artículo 10 del Código de Trabajo y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. En lo principal argumentaron que, independientemente de la forma de contratación de Manuel Gerardo Rivas, sus actividades como conserje eran predominantemente físicas y no intelectuales. Por lo cual, estimaron que este era un obrero sometido al régimen laboral del Código de Trabajo, desechando en consecuencia la excepción de incompetencia.[9]

25. De lo anterior, se observa que la decisión de los jueces de segunda instancia sobre su competencia material no fue arbitraria ya que los jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay fundaron su competencia en virtud del acervo probatorio y en el convencimiento de que la relación jurídica se encontraba sometida al Código de Trabajo, lo que se considera compatible con la garantía del juez competente.

26. Sin perjuicio de lo expuesto, se constata que la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional proceda a realizar una revaloración de la prueba actuada o se pronuncie sobre la naturaleza jurídica de la relación laboral que tuvo lugar entre las

[8] *Cf*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-15-IN/21, párrafo 42: *"Así las cosas, se advierte que el principio de realidad jurídica garantiza que los elementos esenciales del acto jurídico no sean desconocidos en pro de los accidentales, y para esto hace un énfasis jurídico en la intención de las partes y en los efectos reales provocados por el acto jurídico".*

[9] *Cf*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1026-14-EP/20; 1841-16-EP/20 y 1982-15-EP/21.

partes para que se concluya que era una relación laboral pública, lo que excede de la competencia de esta Corte, pues ya se ha establecido que: *"Tampoco compete al Pleno de la Corte Constitucional realizar valoración fáctica hecha por los* [sic] *de las pruebas presentadas por el legitimado activo en el proceso laboral analizado, ya que este Organismo ha manifestado en varias ocasiones que la valoración o apreciación de la prueba constituye un asunto de legalidad que no forma parte del ámbito material de procedencia de la acción extraordinaria de protección*"[10]. Además de que, excepcionalmente, cuando el caso proviene de garantías jurisdiccionales existe la posibilidad de revisar el mérito del proceso de origen, lo cual no ocurre en el presente juicio laboral[11].

27. Por consiguiente, esta Corte desestima la alegación de la entidad accionante sobre una presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía del juez competente.

Sobre la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía a recibir decisiones motivadas

28. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) 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"[12].

29. La entidad accionante acusa que la decisión impugnada carece de "*motivación válida*" refiriéndose nuevamente a la validez del proceso y a que no fueron aplicadas las normas que se había enunciado en el recurso de casación, constatándose que se tratan de las normas que rigen las relaciones laborales públicas[13]. Es decir, la entidad accionante fundamenta la falta de motivación en las mismas normas de derecho laboral público que invocó anteriormente y pretende nuevamente que esta Corte se pronuncie sobre la naturaleza de la relación jurídica habida entre las partes. Estas alegaciones son improcedentes con la garantía de motivación pues "*no se debe confundir el deber de todo órgano jurisdiccional de motivar correctamente sus decisiones, materia de los diferentes recursos del sistema procesal, de la garantía constitucional de la motivación, que se refiere, solo, a motivar suficientemente dichas decisiones, entre otros fines, precisamente para hacer posible dicho control*"[14] y porque al analizar la motivación de una sentencia, no es labor de este

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1143-12-EP/19, párrafo 34.
[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 77.
[12] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párrafo 13.
[13] Del expediente, se observa que el recurso fue interpuesto por la Procuraduría General del Estado y basado en varias normas que rigen las relaciones laborales públicas (Recurso de casación, fojas 24-30 Expediente segunda instancia).
[14] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1906-13-EP/20, párrafo 39.

Organismo valorar el acierto o desacierto de las razones jurídicas expuestas en la misma[15].

30. Sin perjuicio de lo expuesto, haciendo un esfuerzo razonable para analizar la garantía de motivación, esta Corte Constitucional evidencia que la sentencia emitida el 29 de junio de 2015 por los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay cumple con los parámetros mínimos de motivación previstos en el artículo 76.7.l de la Constitución, pues se fundamenta en normas y principios jurídicos y se explicó la pertinencia de su aplicación en el caso concreto, tal como se observa de la lectura de dicho acto jurisdiccional y de lo transcrito en el párrafo 23 *supra*.

31. Por consiguiente, esta Corte desestima la alegación de la entidad accionante sobre una presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la ley, resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **Nº. 1998-16-EP**.

2. Notifíquese y devuélvase el expediente al juzgado de origen.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.05 10:56:10 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[15] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 392-13-EP/19, párrafo 31.

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1998-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de agosto de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 48-17-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 48-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente decisión se analiza si las sentencias emitidas el 23 de abril de 2014 y 23 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente, vulneran el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 19 de septiembre de 2013, Orlando Ruperto Cevallos Briones presentó una demanda por pago de indemnizaciones laborales en contra de Carlos Vásconez Gomezcoello, por sus propios derechos y en su calidad de presidente de la Casa de Cultura Ecuatoriana Núcleo del Azuay[1]. El proceso fue signado con el No. 01353-2013-0435, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Tercero de Trabajo del Azuay, órgano jurisdiccional, que, mediante sentencia de 10 de diciembre de 2013, declaró con lugar la demanda y dispuso *"que el Lcdo. Arlos* [sic] *Carlos Vásconez, Presidente de la Casa de la Cultura, Núcleo del Azuay [….] pague […] lo adeudado por concepto de retiro voluntario para acogerse al beneficio de la jubilación"*[2].

2. Inconforme con la decisión, Carlos Vásconez Gomezcoello presentó recurso de apelación y el actor se adhirió al mismo. El 23 de abril de 2014, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay aceptó el recurso de apelación, desechó la adhesión presentada por el actor y declaró sin lugar la demanda.

3. Frente a esta situación, el actor interpuso recurso de casación, mismo que fue admitido a trámite en auto emitido el 29 de junio de 2015 por Janeth Cecilia Santamaría Acurio, conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

[1] La cuantía es de sesenta mil dólares.
[2] Se ordenó que se pague al demandante la cantidad de "cincuenta y cinco mil cuatrocientos cuarenta 00/100 del monto total a pagarse, se descontará la cantidad de $ 10.702, 20 que el accionante ya recibió por concepto de desahucio, dando un total a recibir de cuarenta y cuatro mil setecientos treinta y siete 80/100 dólares."

4. En sentencia de 23 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia impugnada.

5. El 28 de diciembre de 2016, Orlando Ruperto Cevallos Briones (en adelante "el accionante") presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas el 23 de abril de 2014 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; y, el 23 de noviembre de 2016 por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia[3].

6. El 2 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió su sustanciación a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos y posteriormente a la ex jueza constitucional Pamela Martínez.

7. Una vez posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces de la Corte Constitucional, en sesión del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y su conocimiento recayó en el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 10 de junio de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. El accionante considera que las sentencias impugnadas vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l) del texto constitucional.

9. Respecto a la vulneración de la garantía de motivación en la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2016 por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el accionante menciona:

> *"Los argumentos esgrimidos por los jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia carecen de total pertinencia para el caso concreto, toda vez que en mi recurso de casación jamás cuestione* [sic] *el hecho de que el mandato constituyente Nro. 2 establezca o no límites a los montos indemnizatorios o que dicho mandato haya o no modificado las indemnizaciones ya establecidas en la ley o en contratos colectivos. Por el contrario, el fundamento esencial o más bien dicho el único cuestionamiento que se presentó ante la Corte Nacional de Justicia fue la errónea interpretación que realizó la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay respecto del inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente Nro. 2 en relación a que, a*

[3] María Nieves Cevallos Muñoz, hija de Orlando Ruperto Cevallos Briones y administradora temporal de sus bienes, mediante escrito presentado el 1 de julio de 2021, dio a conocer a este Organismo que el accionante falleció el 3 de marzo de 2020 y solicitó que se "*emita la Resolución correspondiente y declare [su] derecho (en la calidad que compare[ce]) al cobro de la indemnización reclamada […]"*

> *criterio de la Sala de la Corte Provincial no existió un acuerdo mediante el cual se reconozca mi derecho a percibir la indemnización prevista en el Mandato Nro. 2.*
>
> […]
>
> *Es por demás evidente que la sentencia impugnada carece de total motivación pues los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, para justificar su decisión, de forma arbitraria analizan algo que por ningún lado fue objeto de discusión en mi recuro casación."*

10. Adicionalmente, afirma que en relación con "*la enunciación del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Casa de la Cultura",* el razonamiento que realiza la Sala de la Corte Nacional de Justicia resulta *"absurdo"*, pues considera que "*no existe* […] *una explicación razonada que vincule la una cuestión con la otra, el argumento esgrimido genera incertidumbre pues no queda clara cuál es la razón o los motivos por los cuales resulte inadmisible que existan acuerdos tácitos*".

11. Por otro lado, el accionante manifiesta que la sentencia de 23 de abril de 2014, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no cumple con los parámetros de motivación porque:

> *"En el presente caso y al estar sujeto al Código de Trabajo, existe un acuerdo expreso iniciado en uno verbal, pues como consta del proceso, el Presidente de la Casa de la Cultura mediante confesión judicial y bajo juramento reconoció que existe un acuerdo para cancelarme la indemnización prevista en el artículo 8 del Mandato Constituyente Nro. 2, en tal virtud, al existir la concurrencia de dos voluntades tanto la de la Casa de la Cultura como la mía sobre un mismo punto (la indemnización prevista en el artículo 8 del Mandato Constituyente Nro. 2) es más que obvio que existe un acuerdo en base al cual surgió el inicio de las gestiones presupuestarias ante el Ministerio de Finanzas, como se demostró en el proceso, de allí que no se puede argumentar falta de un acuerdo para negar mi derecho a percibir una justa indemnización."*

12. De igual manera, indica que la sentencia de segundo nivel carece de lógica porque *"no existe coherencia entre la normativa enunciada y los hechos fácticos del caso concreto, por lo tanto la decisión de la Sala es totalmente errada"*.

13. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante explica que es consecuencia de la falta de motivación de las decisiones impugnadas.

14. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto las sentencias impugnadas y *"quede en firme la sentencia dictada el 10 de diciembre de 2013 por el Juez Tercero de Trabajo de Cuenca."*

B. Argumentos de la parte accionada

15. En su auto de avoco de 10 de junio de 2021, el juez sustanciador requirió a las autoridades judiciales un informe acerca de las decisiones impugnadas.

16. En escrito de 15 de junio de 2021, Enma Teresita Tapia Rivera, presidenta de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, informó que los jueces que emitieron la sentencia ya no se encuentran en funciones.

17. Mediante escrito de 22 de junio de 2021, los jueces que integraron el Tribunal de Apelación indicaron que:

> *"El señor Orlando Cevallos ha podido acudir libremente a los órganos jurisdiccionales y ha obtenido una decisión motivada en base al criterio de este Tribunal. La tutela efectiva no supone que las pretensiones de las partes procesales sean siempre atendidas favorablemente.*
>
> *No está por demás indicar que el accionante mediante esta garantía constitucional pretende una nueva valoración de la prueba, este Tribunal considera que no se ha violado derecho alguno que justifique la reparación integral, siendo improcedente la petición realizada por el recurrente.*
>
> *Solicitamos, por encontrarse debidamente motivada, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución del Ecuador, la sentencia dictada el lunes 23 de abril de 2014.- Las 14h00 por los señores jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al encontrase analizado en detalle todos los hechos y recaudos procesales puestos a nuestro conocimiento, dentro de la causa No. 0002-2014, inadmitir la Acción Extraordinaria de Protección y confirmar en todas sus partes la sentencia dictada."*

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional

19. De la demanda se desprende que a pesar de que el accionante alega como vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, el único argumento que expone al respecto es que dicha vulneración es consecuencia de la falta de motivación de las sentencias impugnadas; de allí, que, a pesar haber realizado un esfuerzo razonable, conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20, no se encuentra argumentos claros y completos para analizar posibles vulneraciones a este derecho. Por lo tanto, este Organismo examinará si las sentencias de apelación y casación se encuentran motivadas.

- **Derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

20. La Constitución establece un conjunto de reglas básicas aplicables en todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones. Entre estas se encuentra la garantía de motivación. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, señala que:

> *"Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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".*

21. En tal virtud, la garantía de motivación exige que en toda resolución al menos se enuncien las normas jurídicas que sustentan la decisión, con la explicación de su pertinencia en los elementos fácticos de cada caso.[4]

22. En la presente causa, el accionante considera que se vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación porque la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió sobre cuestiones que no pertenecen al cargo presentado y, al responder el argumento del recurso, no realizó una explicación razonada.

23. De la revisión de la sentencia, se desprende que el único cargo presentado y admitido para el análisis de fondo, es el siguiente:

> *"Con el fin de sustentar el único cargo alegado, el recurrente señor Orlando Ruperto Cevallos Briones, se ampara en la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación.*
>
> *A este efecto manifiesta, que en el fallo se interpreta erróneamente el Art. 8, inciso segundo del Mandato Constituyente No. 2; cuestiona que el tribunal juzgador le ha negado el derecho a percibir la indemnización determinada en dicha disposición; argumentando que ésta debía constar en acuerdo, contrato colectivo, acta de finiquito, acta transaccional, o cualquier forma de acuerdo. Aduce que entre la entidad y el actor se llegó a ese acuerdo, aclarando que un acuerdo no solo puede expresarse en el forma como lo sugiere el tribunal, puesto que existen también acuerdos tácitos, como es el del caso, cuando la parte demandada a través de sus diferentes presidentes han insistido a finanzas el pago de la indemnización que reclama* […]
>
> *Reitera que la interpretación que se le ha dado a la norma en cuestión es equivocada, ya que el acuerdo puede darse de varias maneras, y eso fue lo que sucedió en el presente caso; para objetivar, a manera de ejemplo indica, que cuando un trabajador presenta la renuncia y el empleador lo acepta*."

24. A continuación, los jueces analizan el cargo presentado, manifestando que:

> *"La Corte Constitucional en sentencia No. 004-10-SAN-CC de fecha 9 de diciembre de 2010, hace alusión al Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2, indicando que los montos indemnizatorios existentes a la fecha de emisión del Mandato No. 2 continuaban vigentes, en tanto que aquellos que superaban los límites máximos*

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 29.

previstos en el mencionado instrumento, se modificaban de acuerdo a los límites máximos en él preceptuados, conclusión a la que dice se llega, por el contenido de la disposición pertinente, porque el Mandato no contiene norma de expresa sustitución o derogación de disposiciones legales o de otra naturaleza sobre liquidaciones o indemnizaciones en la materia; añade, que los trabajadores que se encuentran amparados únicamente por el Código del Trabajo, en caso de despido intempestivo, reciben las indemnizaciones allí previstas; y quienes estén amparados por convenios de cualquier naturaleza que establezcan reconocimientos por terminación de relaciones laborales, percibirán los valores establecidos en la norma en mención, (refiriéndose a los convenios de cualquier naturaleza). En la especie, el actor señor Orlando Ruperto Cevallos Briones censura la sentencia pronunciada por la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y adolescencia [sic] *de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, por haber interpretado de manera errada el inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2; Luego, conforme a lo analizado, al no haberse establecido la existencia de norma expresa que determine indemnización por retiro voluntario para los trabajadores de la Casa de la Cultura Benjamín Carrión Núcleo del Azuay, el cargo alegado no tiene fundamento."*

25. En consecuencia, en función de lo señalado y de la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que se enuncian las normas y los principios jurídicos en los que se funda la decisión y se explica la pertinencia de su aplicación al caso; además, se analiza y resuelve el cargo fundado en el artículo 3 de la Ley de Casación, contrastándolo con el análisis del fallo de instancia.

26. De allí, resulta evidente que la presentación de la acción extraordinaria de protección se funda en la disconformidad del accionante con la decisión de no casar la sentencia de instancia.

27. Al respecto, esta Corte Constitucional, en la sentencia 1172-12-EP/19, estableció que el desacuerdo con la decisión de casación no es razón suficiente para alegar, mediante acción extraordinaria de protección, vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación:

"[Q]*ue el mero desacuerdo con la forma cómo los juzgadores de la CNJ interpretan y aplican las normas relativas a los recursos de casación y de hecho no configura una falta de motivación* […] *la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que tutela derechos constitucionales y no debe ser activada frente a cualquier disconformidad* […] *relativas a la inadmisión del recurso de casación".*

28. Por lo tanto, al observarse de la decisión impugnada el análisis del cargo de casación y la posterior conclusión, la enunciación de normas y la explicación sobre la aplicación de estas a los hechos del caso, se determina que la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se encuentra debidamente motivada.

29. En lo que respecta a la sentencia emitida el 23 de abril de 2014 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el accionante menciona que existe falta de motivación porque desconoce el acuerdo verbal que mantuvo con el

presidente de la Casa de la Cultura para el pago de la indemnización prevista en el artículo 8 del Mandato Constituyente No.2 y porque no existe coherencia entre los hechos y la norma aplicada.

30. De la lectura del fallo impugnado se observa que la Sala de la Corte Provincial centró el objeto de análisis, en lo siguiente: *"El derecho del actor tiene su base en la relación laboral con la entidad demandada; lo que se encuentra en contradicción es, si le corresponde recibir la indemnización establecida en el inciso segundo del Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2."*

31. De allí se desprende que la sentencia impugnada, para arribar a una decisión considera:

> *"*[L]*a Corte Constitucional ha pronunciado sentencia vinculante sobre los contenidos y objeto del Mandato Constituyente Nro. 2 (sentencia Nro. 004-10-SAN-CC, de 9 de Diciembre de 2010. Caso No. 0069-09-AN) [...] La Corte en la sentencia, observa: ´[...]Que, el Mandato Constituyente Nro. 2 no altera las normas ya existentes para el cálculo de liquidaciones e indemnizaciones, excepto en aquellas que excedan los montos máximos fijados en el Art. 8 del referido Mandato...´; en consecuencia, los montos indemnizatorios existentes a la fecha de emisión del Mandato Nro. 2 continuaban vigentes, en tanto que, aquellos que superaban los límites máximos previstos en el mencionado instrumento, se modificaban de acuerdo a los límites en él preceptuados [...] El inciso segundo del Art. 8 del Mandato Constituyente 2, contiene otra situación, referente a indemnizaciones de los trabajadores, dispone: ´Al igual que en el caso del primer inciso, la Corte Constitucional lo interpreta diciendo: ´Esta disposición, orientada a garantizar la estabilidad de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, preserva el reconocimiento de las indemnizaciones establecidas en ese mismo cuerpo legal para el caso de terminación de la relación laboral producida de manera intempestiva por decisión del empleador y establece como único valor anual el de siete salarios básicos unificados, hasta un máximo de doscientos diez salarios para el caso de supresión de puesto o de cualquier terminación de las relaciones laborales, previstas tanto en contratos colectivos, u otros convenios en los que se haya acordado la entrega de valores, bajo cualquier denominación, por tales conceptos.´ OCTAVO: Acogiendo el criterio ya expresado de la Corte Constitucional, la Corte Nacional de Justicia se ha pronunciado en el juicio 902-10, en sentencia de 27 de septiembre del 2012 a las 09h00 diciendo: ´...el antes indicado Mandato Constituyente Nro. 2, en su artículo 8, plantea dos eventualidades para percibir 'liquidaciones e indemnizaciones', existiendo una clara distinción entre ambas, inclusive desde su propio título. Para la primera eventualidad, la liquidación de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) por supresión de partidas, renuncia voluntaria, o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Para el segundo caso el referido Mandato señala que el monto de indemnizaciones, (...) en los casos de supresión de puesto o terminación de relaciones laborales, será de siete (7) salarios mínimos básico* [sic] *unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, en total´."*

32. Ante lo citado anteriormente, la Sala de la Corte Provincial de Justicia concluye que:

> *"Este Tribunal, acogiendo la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional así como el criterio de la Sala Especializada de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, analiza que el trabajador terminó su relación con la Casa de la Cultura Núcleo del Azuay, tramitando el DESAHUCIO (68 a 77) por su propia voluntad, para acogerse a la JUBILACION patronal y a los beneficios del Código del trabajo en los Arts.184,185, en concordancia con el Art. 216 (ib), también manifiesta que debe ser '...liquidado con los beneficios reconocidos conforme lo establece el inciso segundo del Art. 8 del Mandato 2 dictado por la Asamblea Constituyente [...] En tal virtud, al no haberse demostrado que el trabajador tenga derecho a indemnización especial acordada en contratos colectivos, acta transaccional, acta de finiquito o cualquier otro acuerdo que estipule pago de indemnización o bonificación por terminación de la relación laboral, habiendo terminado su relación laboral para acogerse a la Jubilación patronal, y una vez cumplida por la parte demandada con sus obligaciones emanadas de las normas legales que lo regulan, la Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo del Azuay, actuó apegada a la ley, por lo que este Tribunal, concluye que el actor no tiene derecho a los montos máximos a los que se refiere el inciso segundo del Art. 8 del Mandato Constituyente Nro. 2, y que reclama en su demanda, pues la norma sólo establece el techo de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios básicos del trabajador privado en total, cuando fueren acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo."*

33. En tal virtud, se colige que la autoridad jurisdiccional sí enuncia las normas y principios jurídicos en que se funda y expone la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución, pues a consideración de la Sala de la Corte Provincial el ahora accionante no tiene derecho a lo previsto en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2.

34. Esta Corte Constitucional resalta que la sola inconformidad o discrepancia con el sentido de determinada decisión judicial y con los argumentos que la sustentan, no implica la vulneración de la garantía de motivación, por lo que no le corresponde a este Organismo efectuar un análisis en ese sentido. Al respecto, esta Corte ha señalado que:

> *"Al analizar la motivación de una sentencia, no es labor de la Corte Constitucional entrar a valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas en la misma. En este punto, se observa que los argumentos desarrollados por los accionantes respecto de este cargo, no están dirigidos a demostrar una supuesta falta de motivación, sino a plantear los argumentos que consideran sostienen su tesis..."* [5]

35. En el caso que nos ocupa, a pesar de que el accionante reprocha la falta de motivación como garantía vulnerada, se observa que su pretensión va encaminada a cuestionar la decisión del Tribunal de Apelación de aceptar el recurso planteado.

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 28.

36. En tal virtud, la sentencia emitida el 23 de abril de 2014 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, está motivada en los términos exigidos por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, sin que se haya verificado la vulneración alegada.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.

2. Se dispone la devolución del expediente.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 13:01:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0048-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 76-17-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 76-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra el auto de inadmisión dictado el 9 de diciembre de 2016, por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional desestima la acción por no encontrar vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2015, Manuel Diez Torres, apoderado general de la empresa Construcciones Diez y Diez Andalucía S.L., presentó una acción de impugnación en contra de la resolución dictada por la directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador[1] (en adelante "SENAE"), mediante la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo presentado.[2] El proceso fue signado con el No. 17510-2015-00334 y posteriormente por resorteo con el No. 17751-2016-0592.

2. El 26 de agosto de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 1 con sede en Quito, en sentencia de mayoría, aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución impugnada por falta de motivación. En contra de la decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.

3. El 9 de diciembre de 2016, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.

4. El 10 de enero de 2017, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 9 de diciembre de 2016 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

[1] Resolución No. SENAE-DDG-2015-0698 de 3 de agosto de 2015.
[2] Mediante resolución sancionatoria No. SENAE-JREG-2015-0021-RE de 22 de abril de 2015, el SENAE impuso al actor una multa de US$27.013,05, por haber "*contravenido el artículo 302 del Código Orgánico Integral Penal referente al mal uso de exenciones o suspensiones tributarias aduaneras por existir uso indebido de mercancías al haber trasladado la mercancía* [camión hormigón marca KERAX] *a un lugar no autorizado según el tipo de régimen aduanero o fin admisible*".

5. El 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 76-17-EP.

6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de junio de 2021 y dispuso que el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

7. La entidad accionante alega que el auto emitido el 9 de diciembre de 2016 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica.

8. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala: "*la Corte Nacional comete un gran error al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Aduanera, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión. El artículo 7 de la Ley de Casación determina taxativamente cuáles son las circunstancias por las que se admitirá el recurso, por lo que la Corte Nacional debía revisar cada una de ellas incluyendo los requisitos formales establecidos en el Art. 6 de la misma ley…Por lo que la Sala de Admisión no debía analizar el fondo del recurso interpuesto, sino la forma, esto son los requisitos que se mencionaron…*".

9. Con relación a la tutela judicial efectiva, arguye que "*…la Sala resolvió asuntos que no le competen, debiendo tan solo revisar y verificar que se hayan cumplido con los requisitos formales y obligatorios establecidos en el Art. 6 de la Ley de Casación…el auto de inadmisión denota el yerro de incongruencia al haberse extralimitado a resolver aspectos que no le competen y que no figuran dentro de sus funciones…*".

10. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indica que la Sala "*no considera nuestra argumentación, la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita a mencionar que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera…sin valorar las pruebas, sin realizar una explicación clara, concisa y precisa de cómo debe motivarse una resolución*".

11. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se disponga la reparación integral.

b. Del órgano jurisdiccional accionado

12. El 18 de junio de 2021, el juez Gustavo Adolfo Durango Vela, presidente de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, presentó el informe motivado.

13. En el informe señaló que, si bien el conjuez que dictó el auto impugnado ya no forma parte de la Corte Nacional, de la revisión del auto, se desprende que "*el Conjuez Nacional cita las disposiciones jurídicas pertinentes con las cuales sustentó su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación propuestos por las partes*".

14. Posteriormente, mencionó que el conjuez "*analiza el contenido del recurso de casación formulado por el SENAE, estableciendo que el mismo fue oportunamente interpuesto y que el recurrente está legitimado para interponer el recurso indicado. Además, señala que '... dicho proceso se lo considera como de conocimiento, pues se encuentra dentro de aquellos declarativos de derechos (...) y se considera a la sentencia como final y definitiva, pues es de única instancia y sobre aquella no procede recurso ordinario alguno...*'".

15. Finalmente, indicó que "[e]*l Conjuez al examinar el argumento efectuado por las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, señala que: 'el recurso de casación de conformidad con la ley, es extraordinario, formal, literal y completo, de técnica jurídica, en el que, quien recurre debe cumplir los requisitos establecidos en la Ley de la materia, pues es en donde se fijan los límites dentro de los cuales la Corte Nacional de Justicia, debe discurrir su actividad, sin que el Juzgador de Casación pueda adentrarse en labores de interpretación, sea para llenar vacíos, para replantear cargos propuestos en forma deficiente o para encasillar los argumentos en las causales que correspondan cuando el recurrente no ha realizado dicha tarea, pues no es su actividad como órgano de casación'".*

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia.

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional.

17. En virtud de las alegaciones de la demanda, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si ha existido o no vulneraciones a derechos constitucionales en la decisión impugnada.

18. De los argumentos que constan en la demanda, se observa que la alegación de la entidad accionante gira en torno a que el conjuez se habría pronunciado sobre el fondo del recurso de casación y su análisis debía limitarse a revisar el cumplimiento de los requisitos formales. A partir de dicho cuestionamiento, alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Además alega la vulneración del derecho al debido proceso en lo referente a la motivación.

19. Con fundamento en el principio de economía procesal[3], esta Corte Constitucional considera oportuno reconducir el análisis únicamente al derecho a la seguridad jurídica, debido a que por medio de dicho examen, se podrá pronunciar respecto de la alegación de la entidad accionante. Posteriormente, conforme lo señalado en el párrafo anterior, se analizará la garantía de motivación.

i. Derecho a la seguridad jurídica.

20. La Constitución establece en el artículo 82 que 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*".

21. La Corte ha señalado que 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 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 regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.[4]

22. En el presente caso, la entidad accionante arguye que el conjuez se extralimitó en sus competencias, ya que habría realizado un análisis de fondo del recurso de casación en la etapa de admisión.

23. Al respecto, la Corte ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada; que, en la fase de fondo, se analiza el cargo con la sentencia impugnada.[5]

24. De la revisión del auto impugnado, se identifica que en los puntos 3.1, 3.2 y 3.3, el conjuez indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia, ya que se trata de una sentencia definitiva dictada en un proceso de conocimiento. Sobre la legitimación, señaló que el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con la sentencia recurrida. Con relación a la temporalidad, manifestó que la presentación del recurso de casación fue oportuna.

[3] LOGJCC, Art. 4, numeral 11.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1657-14-EP/20, párr. 29.

25. Sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 de la Ley de Casación, en los puntos 3.4.1., 3.4.2 y 3.4.3., el conjuez señaló que la recurrente individualizó la sentencia impugnada, identificó las partes procesales, las normas consideradas como infringidas[6], y que fundó el recurso de casación en las causales primera y quinta de la Ley de Casación[7].

26. Con relación al análisis de la causal primera, el conjuez sostuvo que: "*...la recurrente en la fundamentación debe: i) Individualizar la norma de derecho infringida y la infracción de la norma o precedente jurisprudencial obligatorio; y, iii) Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia…".*

27. De esa forma, revisó el primer cargo con relación a la causal primera[8] y manifestó que "*la recurrente no cumple con los condicionamientos y requerimientos que exige tanto la causal como el modo de infracción denunciado, pues no se presenta argumentos en los cuales se sostenga que las normas mencionadas por la recurrente debían ser aplicadas en la solución de los hechos materia del juzgamiento, pues estas normas son las que dan solución al conflicto jurídico base de la decisión; no argumenta respecto a la trascendencia de la infracción de las mencionadas normas esto es no indica argumentadamente cómo influyó en la decisión tomada por el juzgador la falta de aplicación de las normas; no existe una explicación de cómo y en qué forma se produjo la falta de aplicación denunciada.…".*

28. Sobre el cargo de la falta de aplicación del artículo 175 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y del artículo 302 del Código Orgánico Integral Penal, al amparo, también, de la causal primera, el conjuez mencionó que "…*del contenido íntegro de la argumentación realizada por la recurrente respecto a este cargo, se puede mencionar que, señala la trascendencia de la infracción en la decisión tomada por el juzgador, sin embargo no da razones del porqué era necesario que el juzgador en la sentencia aplique las normas antes mencionadas, no establece la forma cómo se produjo la infracción de la norma, y no señala que, en la especie, necesariamente se debían aplicar las normas consideradas como infringidas, pues estas*

---

[6] La entidad accionante alegó por la causal primera, la falta de aplicación de los artículos 76 numeral 7 literal l). y 82 de la Constitución, artículo 273 del Código Tributario, artículo 175 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones ("COPCI"), artículo 125 del Reglamento del COPCI, artículo 302 del Código Orgánico Integral Penal, artículo 241 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera del Libro Cuarto del COPCI.

[7] Ley de Casación, artículo 3.- "*CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva;…5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles".*

[8] Del recurso de casación del SENAE (fs. 321-322) se observa que se menciona en la argumentación el artículo 82 de la Constitución y artículo 125 del Reglamento del COPCI.

son las que dan solución al conflicto jurídico materia de la traba de la litis que es objeto de la decisión".

29. Respecto de la causal quinta, el conjuez señaló que:

> *está constituida de dos partes: **la primera** hace referencia a la falta de requisitos de ley en la sentencia, los cuales son de forma y de fondo, dentro de los de fondo está la motivación del fallo; **la segunda**, se presenta cuando en la parte dispositiva de la sentencia se adoptan decisiones contrarias o incompatibles; siendo por tanto necesario que la recurrente en la fundamentación del recurso realice un análisis concreto y exacto que justifique la presencia de los motivos de casación; por tanto, si se alega que existe falta de motivación se debe fundamentar razonadamente porqué la sentencia carece de tal motivación; esto es, se debe especificar en qué parte de la sentencia se ha incumplido con la obligación del juez de motivar* (énfasis en el original).

30. Sobre el cargo de la causal quinta, el conjuez indicó que "*no puede constituir fundamento de la causal invocada, pues la falta de aplicación de la norma es susceptible de ser impugnada vía casación por otra causal; por lo tanto, la fundamentación utilizada por la casacionista, carece materialmente de la argumentación lógica para demostrar que la sentencia no está motivada*…".

31. Por tanto, el conjuez resolvió inadmitir el recurso de casación al haberse incumplido el requisito establecido en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, esto es que en el recurso consten "...*los fundamentos en que se apoya el recurso*...".

32. Con base en lo expuesto, se verifica que en el auto impugnado, el conjuez confrontó los cargos del recurso de casación con las causales invocadas y verificó si se cumplieron o no los requisitos formales conforme la Ley de Casación, que es la norma clara, previa y pública aplicable al caso. En tal sentido, contrario a lo afirmado por la entidad accionante, no se observa un examen del cargo relacionado con la sentencia impugnada, por lo que no existió un pronunciamiento del fondo del recurso.

33. Por lo tanto, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el auto impugnado.

ii. Derecho a la motivación.

34. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal l) que "[*n*]*o 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".*

35. Así, los juzgadores, en ejercicio de su potestad jurisdiccional al momento de emitir una decisión, tienen la obligación de motivarla, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y realizando una explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y a las circunstancias concretas puestas en su conocimiento.

36. En el caso, la entidad accionante alega que el conjuez no se habría pronunciado sobre la argumentación expuesta en el recurso de casación interpuesto.

37. Al respecto, como se verificó en el acápite anterior, se observa que la entidad accionante fundó su recurso de casación en las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y el conjuez analizó cada uno de los cargos con relación a las mismas.

38. Por lo tanto, se constata que contrario a lo que manifiesta la accionante, el conjuez analizó los argumentos expuestos en el recurso de casación, enunciando las normas en las cuales fundamentó su decisión[9] y expuso la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución.

39. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho a la motivación.

IV. 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 12:54:22 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[9] Constitución de la República, artículos 76 numeral 7 literal l), 82, 168 y 184 numeral 1; Ley de Casación, artículos 1, 2, 3, 5, 6 7y 8; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 19 y 201 numeral 2.

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 0076-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1348-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1348-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Gabriela Nathali Jaramillo González, en calidad de procuradora judicial del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra el auto de inadmisión del recurso de casación de 3 de mayo de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio de impugnación Nº. 17510-2016-00338. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía a la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 7 de noviembre de 2016, el señor Segundo Vicente Chuguli Lalaleo, presentó una demanda en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("**SENAE**") impugnando la resolución N°. SENAE-DGN-2016-0656-RE de 19 de agosto de 2016 y la rectificación tributaria N°. JRP2-2016-0234-D001 de 29 de abril de 2016 ("**actos administrativos impugnados**")[1]. Mediante la demanda solicitó que se dejen sin efecto los actos administrativos impugnados "*por improcedentes, inmotivados y fuera de todo contexto legal y constitucional*"[2]. El proceso fue signado con el Nº. 17510-2016-00338.

2. Mediante sentencia de 21 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió: i) aceptar la demanda[3]; ii) declarar la falta de validez de los actos

[1] Fs. 2 a 3, expediente Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. El actor señala en su demanda que, la resolución N°. SENAE-DGN-2016-0656-RE de 19 de agosto de 2016, negó el reclamo administrativo interpuesto en contra de la rectificación tributaria N°. JRP2-2016-0234-D001 de 29 de abril de 2016 número JRP2-2016-0234-D001 -en el que se establecieron diferencias a pagar por la suma de USD 10 851, 46-.
[2] Fs. 8, expediente Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.
[3] Se aceptó la demanda debido a que, a criterio del Tribunal Distrital Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, el SENAE debía motivar los hechos y su correlación a los fundamentos de derechos en los actos administrativos impugnados; por lo que esta omisión los tornó en inválidos.

administrativos impugnados por falta de motivación; y, iii) cancelar la caución rendida en su totalidad y disponer la devolución de USD 1 100,00.

3. En contra de la decisión, el señor Miguel Fabricio Ruiz Martínez, en calidad de director general del SENAE, interpuso recurso de casación.

4. Mediante auto de 3 de mayo de 2017, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**conjuez**") inadmitió el recurso interpuesto *"por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación"*[4].

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 1 de junio de 2017, la señora Gabriela Nathali Jaramillo González, en calidad de procuradora judicial del SENAE ("**entidad accionante**" o "**SENAE**"), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto dictado por el conjuez el 3 de mayo de 2017 ("**auto impugnado**"). Esta acción fue admitida el 1 de agosto de 2017.

6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

7. El 29 de abril de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

8. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en las garantías a la defensa, a la motivación y a recurrir del fallo, reconocidos en los artículos 82 y 76, número 7, letras a), l) y m) de la CRE.

[4] Fs. 6, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

10. Para fundamentar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante indica que el recurso de casación reunía los presupuestos establecidos en el Código Orgánico General de Procesos[5] ("**COGEP**"). Considera que el conjuez vulneró el derecho referido al valorar la fundamentación del recurso en el auto que lo inadmitió "*y no al tiempo de dictar sentencia*"[6], pues a su criterio, conoció la materia de fondo.

11. En lo referente al derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, el SENAE manifiesta que el conjuez vulneró el mencionado derecho "*examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo*"[7].

12. Respecto de la garantía a la motivación, la entidad accionante manifiesta que en el auto impugnado no "*se explica la pertinencia de la aplicación del artículo 270 del COGEP, al escrito que contiene el recurso*"[8].

13. Señala que se violenta el derecho a recurrir del fallo y transcribe disposiciones legales.

14. Por las razones expuestas, la entidad accionante solicita: i) que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección; ii) que se declare que el auto impugnado vulnera los derechos alegados; y, iii) que la Corte Nacional proceda a sustanciar el recurso de casación "*de conformidad con el artículo 270 del COGEP y que en sentencia emita el fallo que en derecho corresponda*"[9].

3.2. De la parte accionada

15. El 6 de mayo de 2021, el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó un informe de descargo en el que se indicó que "[el conjuez], *en la actualidad, no forma parte de la Corte Nacional de Justicia*". No obstante, expuso que dentro del auto impugnado este:

> *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*.

[5] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial N°. 506 de 22 de mayo 2015.
[6] Fs. 16, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[7] Fs. 16, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[8] Fs. 17, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[9] Fs. 18, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

IV. Análisis

16. De la revisión integral de la demanda, se observa que la entidad accionante no ofrece un argumento completo sobre cómo el conjuez vulneró las garantías a la defensa y a recurrir de la entidad accionante, de conformidad con lo establecido en la sentencia N°. 1967-14-EP/20[10]. No obstante, esta Corte advierte que los argumentos del SENAE se enfocan en dos alegaciones: (i) el conjuez no explicó la pertinencia de la aplicación del artículo 270 del COGEP; y, (ii) el conjuez valoró la fundamentación del recurso, a pesar de que se encontraba en fase de admisión.

17. En virtud de dichas premisas, el análisis de esta Corte se centrará en analizar si el auto impugnado vulneró sus derechos (i) al debido proceso en la garantía a la motivación y (ii) a la seguridad jurídica.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación

18. El artículo 76 de la CRE comprende el derecho al debido proceso, y en la letra l) del número 7, contempla la garantía de motivación. Dicho artículo señala que:

> (…) *El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías básicas:* (…) *l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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*. (…).

19. La entidad accionante manifiesta que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, pues el juez no explicó la pertinencia de la aplicación del artículo 270 del COGEP.

20. De la revisión del auto impugnado, se observa que este consta de ocho considerandos que se dividen de la siguiente forma: i) jurisdicción y competencia[11]; ii) procedencia[12]; iii) legitimación; iv) temporalidad; v) normas infringidas[13]; vi) causales invocadas[14]; vii) fundamentación del recurso; y, viii) decisión.

21. Para determinar su competencia, el conjuez enunció los artículos 184 de la CRE y:

> *número 2 del art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por mandato de la Disposición reformatoria Segunda número 4, del Código Orgánico*

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.
[11] Fs. 2, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[12] El conjuez señaló que el auto recurrido es casable de conformidad con el artículo 266 del COGEP. Fs. 3 a 4, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[13] El conjuez determinó que las normas que el recurrente estimó como infringidas "*son: arts. 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; numerales 2 y 4 de la Resolución 1684 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571; 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; 89 y 92 del Código Orgánico General de Procesos; y, 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República del Ecuador*".
[14] El conjuez indicó que el recurso se fundó en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

General de Procesos, inciso primero del art. 269 y art. 270 del Código Orgánico General de Procesos, Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura No 042-2015 de 17 de marzo de 2015 (…) *Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura No. 060-2015 de 1 de abril de 2015* (…) *y, Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia No. 06-2015 de 25 de mayo de 2015*[15].

22. Asimismo, sostuvo que:

> *De acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Reformatoria segunda del Código Orgánico General de Procesos, es de competencia de las Conjuezas y Conjueces Nacionales calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne, por lo que en mi calidad de Conjuez Nacional me corresponde analizar sí (sic) el recurso de casación interpuesto cumple con los requisitos y condiciones establecidas en los arts. 266, 267, 268,* ***inciso segundo del art. 270****, y art. 277 del Código Orgánico General de Procesos* [énfasis agregado][16].

23. Con respecto a la fundamentación del recurso, el conjuez determinó que:

> (…) *del cargo se evidencia que el recurrente si bien ha establecido que existiendo en el mundo jurídico la norma no fue aplicada, no determina que normas fueron aplicadas en lugar de aquellas que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial ni argumenta sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta; y, tampoco demuestra la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador, es más dentro de su análisis insinúa revalorización de hechos, actuación jurídica que no procede por esta caso, ya que se trata de la transgresión directa de la norma en la sentencia, pues su naturaleza es la de determinar los errores iundicando, por tanto no fundamenta de manera correcta el cargo de falta de aplicación*[17].

24. De esta manera, resolvió inadmitir el recurso por "*no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación*".

25. Como quedó expuesto en el párrafo 22 *supra*, la alegación que versa sobre la aplicación del artículo 270 del COGEP es contraria a la realidad, puesto que el conjuez determinó su competencia y explicó la pertinencia del artículo en mención.

26. También se verifica que el conjuez se refirió a las normas infringidas, a las causales invocadas y fundamentó su decisión en el COGEP, normativa procesal que regula la fase de admisión del recurso de casación. De tal forma, como se anotó en los párrafos 23 y 24 *supra*, el conjuez explicó la pertinencia de la aplicación de la normativa con los antecedentes de hecho.

[15] Fs. 2, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[16] Fs. 2, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
[17] Fs. 5, expediente Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

27. En consecuencia, este Organismo constata que el auto impugnado cumple con los presupuestos mínimos de la garantía a la motivación, por lo que descarta la vulneración a dicho derecho.

4.2. Derecho a la seguridad jurídica

28. El artículo 82 de la CRE, reconoce el derecho a la seguridad jurídica y establece que este "(…) *se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*".

29. Al respecto, esta Corte Constitucional ha indicado que:

> E*l 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*"[18].

30. Con respecto a la segunda alegación de la entidad accionante –que el conjuez valoró la fundamentación del recurso–, esta Corte estima que, de lo referido en los párrafos 20 al 24 *supra*, el conjuez realizó un examen de admisibilidad que se encuentra fundamentado en el COGEP y en la jurisprudencia.

31. Este Organismo ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde efectuar el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada, ya que en la fase de fondo, es donde se analiza el cargo con la sentencia impugnada[19]. En este caso el conjuez actuó dentro de sus competencias y respetando la normativa que regula la fase de admisibilidad[20], pues analizó si el escrito del recurso de casación cumplió con los requisitos legales de la norma *ibídem*.

32. Este Organismo ya ha señalado que el recurso de casación es un recurso extraordinario, revestido de condiciones formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución.

33. En consecuencia, para la procedencia en la fundamentación de las causales establecidas en el COGEP, el recurrente debe cumplir con los requisitos y formalidades que exige la ley y la jurisprudencia.[21]

34. Por lo expuesto, no existió arbitrariedad alguna por parte del conjuez y no se desconoció el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que una autoridad competente aplicó normas previas, claras y públicas.

4.3. Consideraciones adicionales

[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-1 l-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20. Sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.
[19] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1657-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 29.
[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1629-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.
[21] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1703-14-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 32.

35. En el caso *sub judice*, esta Corte recuerda 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. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.

36. Así, la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario, ello podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **Nº. 1348-17-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 17:17:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1348-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1479-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1479-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor José Alejandro Arauz Rivadeneira, director distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENAE, en contra de la sentencia de 10 de mayo de 2017 dictada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, dentro de la acción de protección Nº. 04281-2017-00186. La Corte Constitucional la desestima, por concluir que las autoridades judiciales no vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ni a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 16 de febrero de 2017, el señor Bradley Dylan Quilumba Burga presentó una acción de protección con medida cautelar[1] en contra del señor Francisco Xavier Hernández Valdiviezo, director distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("**SENAE**"), por considerar que la resolución Nº. SENAE-DDT-2016-0725-RE[2] vulneró sus derechos a la igualdad formal, material y no discriminación, debido proceso, integridad personal, trabajo, buena honra, intimidad familiar, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. La causa fue signada con el Nº. 04281-2017-00186.

2. En sentencia de 6 de abril de 2017, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tulcán, provincia de Carchi, resolvió aceptar la acción de protección por evidenciar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante.

[1] El accionante solicitó como medida cautelar dejar sin efecto la resolución Nº. SENAE-DDT-2016-0725-RE de 6 de julio de 2016.
[2] La resolución Nº. SENAE-DDT-2016-0725-RE sancionó al señor Bradley Dylan Quilumba Burga con una multa de USD 4 132,26 por no justificar dentro del término legal establecido el ingreso y movilización de la mercancía de origen extranjero consistente en 210 pares de zapatos de procedencia extranjera, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 301 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal en concordancia con el artículo 190 letra o) y sancionado en la letra g) del artículo 191 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones. Además, dispuso que el señor Bradley Dylan Quilumba Burga en el plazo de 30 días proceda a dar un destino aduanero a la mercancía de procedencia extranjera y nacional.

3. El 11 de abril de 2017, los señores José Alejandro Arauz Rivadeneira, director distrital de Tulcán del SENAE y Arturo Espinoza Romo, abogado regional de la Procuraduría General del Estado, interpusieron recursos de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

4. La Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi ("**Sala**"), en sentencia de 10 de mayo de 2017, resolvió: (i) rechazar los recursos propuestos; (ii) confirmar la sentencia subida en grado; y, (iii) declarar de oficio la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.[3]

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 7 de junio de 2017, el señor José Alejandro Arauz Rivadeneira, director distrital de Tulcán del SENAE, presentó acción extraordinaria de protección ("**entidad accionante**"), en contra de la sentencia de 10 de mayo de 2017 ("**sentencia impugnada**"). Esta acción fue admitida el 20 de febrero de 2018.[4]

6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019, al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

7. El 29 de abril de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

8. El 25 de mayo de 2021, los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi dieron cumplimiento a lo dispuesto.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. La entidad accionante manifestó que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido

[3] Como medida de reparación integral, dispuso el pago de una compensación económica de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
[4] La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales: Tatiana Ordeñana, Marien Segura y Alfredo Ruiz Guzmán.

proceso en varias garantías[5]. De igual forma, señaló que se vulneró el artículo 428 de la CRE.

11. Al respecto, expresó que la Sala vulneró su derecho a la seguridad jurídica por cuanto:

> (I)*rrespetó la existencia de normas jurídicas, y que por ser de su competencia corresponde aplicarlas al Director Distrital de Tulcán del* (SENAE) *conforme lo establece el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, así como en la Disposición General Cuarta del Código Orgánico Integral Penal*.

12. Asimismo, refirió que la Sala, al aceptar la acción de protección e inadmitir el recurso de apelación, desnaturalizó el objeto de la garantía permitiendo:

> *Que se haga uso de la vía constitucional para impugnar actos administrativos pese a que ya existe criterios vinculantes que establecen que la acción de protección no procede cuando se refieren a aspectos de mera legalidad* (…).

13. En cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en las garantías a la motivación y al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, manifestó que:

> *La Sala Única Multicompetente, inobserva el derecho que tiene la Administración Aduanera para conocer y resolver los procesos administrativos, en este caso por contravención por Contrabando* (…) *y permite que desnaturalice el sentido que tiene la Acción de Protección, más aún cuando la autoridad judicial es la llamada a garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes*.

14. Por otro lado, como argumento de la presunta violación del derecho a la tutela judicial efectiva, de las garantías establecidas en las letras a), b), c), h), k), y, l) del artículo 76 y del artículo 428 de la CRE, la entidad accionante transcribió los enunciados normativos que los reconocen.

15. Finalmente, solicitó que "*se declare que el auto expedido por la Sala* (…) *dentro del recurso de apelación violenta los derechos fundamentales* (alegados) *disponiéndose la reparación integral a favor del* (SENAE)".

3.2 De la parte accionada

3.2.1 Sobre el informe presentado por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi

[5] En las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida, replicar los argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, motivación y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente.

16. Mediante Oficio Nº. 00151-2021-CPJC de 25 de mayo de 2021, los señores Richard Napoleón Mora Jiménez, David Erdulfo Gordillo Guzmán y Erazmo Carlos Chugá Unigarro, jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi en lo principal señalaron que:

> *La decisión adoptada por el Tribunal de Alzada obedece a las competencias y facultades otorgadas por la Constitución y la Ley, la misma que se encuentra debidamente motivada, pues se ha fundamentado adecuadamente su decisión a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica, pronunciándose sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes procesales, guardando la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicables al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia al caso concreto*.

17. Asimismo, los jueces accionados recalcaron que "*el fallo está redactado de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho* (…)*"*.

IV. Análisis

18. La entidad accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, a la defensa en varias de sus garantías y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes. No obstante, sus argumentos se centraron, únicamente, en impugnar una posible afectación a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

19. Respecto a la presunta violación del artículo 428 de la CRE, es preciso mencionar que la disposición en mención no contiene un derecho cuya titularidad recaiga en la entidad accionante, ni algún otro que pueda ser protegido a través de una acción extraordinaria de protección, ni mucho fue vinculado a la violación de un derecho constitucional específico. Al contrario, establece la facultad que tienen los operadores de justicia de activar el control concreto de constitucionalidad frente a la Corte Constitucional.

20. Bajo los argumentos expuestos, el análisis de este Organismo se circunscribirá al siguiente problema jurídico:

4.1. ¿La sentencia de 10 de mayo de 2017, dictada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, vulneró los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica?

21. Si bien el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica han sido reconocidos de manera autónoma en la CRE, ambos confluyen en virtud de que, son prerrogativas que salvaguardan la aplicación de normas constitucionales e infraconstitucionales en

pro de garantizar los derechos de las partes y a su vez, salvaguardar el adecuado ejercicio del derecho al debido proceso, por lo que esta Corte los analizará de forma conexa.[6]

22. La CRE, en el numeral 1 del artículo 76, prescribe que:

> (e)*n 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. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica la CRE en su artículo 82, determina que el mismo "(s)*e fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*".

24. 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.[7]

25. Este Organismo ha establecido que ciertos elementos del debido proceso, como la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, así como el derecho a la seguridad jurídica se dirimen, principalmente, ante la justicia ordinaria[8]. No obstante, esta Corte estará facultada a revisar decisiones judiciales emitidas en sede ordinaria, únicamente, cuando de las alegaciones del accionante se desprenda la presunta vulneración a un derecho constitucional.

26. A criterio de la entidad accionante, la Sala vulneró sendos derechos por **(i)** irrespetar la existencia de normas jurídicas que le facultaban a la autoridad aduanera ejercer sus atribuciones y, **(ii)** desnaturalizar el objeto de la acción de protección, permitiendo que en la vía constitucional se impugnen actos administrativos.

27. En atención al primer cargo, este Organismo evidencia que la Sala en el análisis de la presunta violación del derecho a la tutela judicial efectiva reconoció las atribuciones de la entidad accionante, a saber:

> *De lo anotado se puede evidenciar una conexidad plena entre el derecho a la tutela efectiva y el accionar judicial, en cuanto son los operadores de justicia los llamados a garantizar el acceso gratuito a la justicia y la tutela efectiva; obligación que en igual sentido corresponde a la autoridad del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador,* ***quienes tienen a su cargo la resolución de las contravenciones aduaneras sometidas a su conocimiento*** (…). **Al no resolver la SENAE el problema contravencional dentro de un plazo razonable** vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. (énfasis no pertenece al original)

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 537-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 29.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 23.

28. En el mismo sentido, la Sala señaló que:

> *No se aprecia que se haya vulnerado directamente el derecho al trabajo, toda vez que* ***entre las facultades del SENAE se encuentra la de juzgar las contravenciones y para el efecto ha emitido la correspondiente Resolución*** (…). (énfasis no pertenece al original)

29. En virtud de lo referido, se concluye que la Sala, al resolver los recursos de apelación interpuestos, reconoció las atribuciones sancionatorias que la ley le confiere a la entidad accionante. Contrario a lo manifestado por ésta, se observa que su argumento pretende que esta Corte se pronuncie respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales, situación que no puede ser objeto de esta acción.

30. En cuanto al segundo cargo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces para conocer una acción de protección, sino la existencia de posibles vulneraciones de derechos constitucionales.

31. Es por ello que, la Sala previo a pronunciarse sobre el recurso de apelación, analizó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC y recalcó que:

> *Al efecto, la resolución que se impugna se trata de un acto de carácter administrativo que goza de legitimidad por ser emanado por un ente que tiene la facultad legal, sin embargo, para emitir una decisión la Sala no puede circunscribir su análisis al ámbito de la legalidad, sino como es su obligación hacerlo desde la óptica constitucional*.

32. Por consiguiente, las autoridades judiciales accionadas resolvieron el siguiente problema jurídico: ¿La resolución SENAE-DDT-2016-0725-RE de 6 de julio de 2015, vulnera el derecho a la seguridad jurídica u otros derechos constitucionales? y concluyeron que:

> *En forma equivocada la SENAE en sus argumentaciones cuando se opone a la decisión inicial y de ratificación de la inhibición del Fiscal insiste en que debe sumarse todos los valores de las mercancías, lo cual ha sido resuelto por el señor Fiscal tornándole de improcedentes, lo cual obviamente ocasiona perjuicios económicos al accionante, además de evidenciarse la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, toda vez que no ha recibido de manera oportuna y en un plazo razonable una resolución del SENAE respecto de la contravención cometida, ya que desde que esta institución se opone a la inhibición del Fiscal el 16 de febrero del 2016 hasta el 6 de julio en que se impone la multa al hoy accionante transcurren casi cinco meses y desde la misma fecha hasta el 21 de octubre en que la SENAE resuelve la impugnación del acto administrativo, transcurrieron más de ocho meses evidenciándose la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva*.

33. Del análisis precedente, se colige que, las autoridades judiciales justificaron por qué la resolución administrativa Nº. SENAE-DDT-2016-0725-RE fue susceptible de

análisis a través de la garantía incoada por el accionante del proceso subyacente, de modo que se desecha el segundo cargo esgrimido por la entidad accionante.

34. Una vez que los cargos de la entidad accionante han sido resueltos y en lo que compete verificar a esta Corte, se observa que la Sala resolvió negar el recurso de apelación con fundamento en:

1. El artículo 208 número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el artículo 24 de la LOGJCC, los cuales se refieren a la competencia que tienen las Salas de la Corte Provincial para resolver los recursos de apelación.

2. En los artículos 76 números, 3 y 7, letra m); 75, 82 y 88 de la CRE, los cuales prescriben, respectivamente, el derecho al debido proceso en las garantías a ser juzgado por un juez o autoridad competente y a recurrir; los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, y se define el objeto de la acción de protección.

3. En el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, disposición que reconoce el derecho de las personas a contar con un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes.

4. En el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual garantiza la garantía judicial de ser escuchado por una autoridad competente, independiente e imparcial dentro de un plazo razonable.

5. En los artículos 18, 19, 40 y 42 de la LOGJCC, mismos que determinan, respectivamente, la reparación integral, los parámetros de la reparación económica, así como los requisitos y causales de improcedencia de la acción de protección.

6. En los artículos 195 de la CRE, 580 y 301 del Código Orgánico Integral Penal, disposiciones que prescriben las funciones de la Fiscalía, la finalidad de la investigación previa y el tipo penal contrabando.

35. De este modo, se verifica que la Sala empleó normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, realizaron un análisis acerca de la existencia de la vulneración de derechos constitucionales.

36. Bajo los argumentos expuestos, esta Corte concluye que los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi no vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ni a la seguridad jurídica. Además, no se verifica la inobservancia de normas que acarreen la vulneración de derechos constitucionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **Nº. 1479-17-EP.**
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 17:16:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1479-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1785-18-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1785-18-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Rosa Adela Fadul Suazo contra el auto dictado el 11 de junio de 2018 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio Nº. 07371-2017-00518. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de defensa.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 15 de septiembre de 2017, la señora Rosa Adela Fadul Suazo inició un juicio de indemnización por despido intempestivo contra la economista Paula Jesús Salazar Macías, representante legal del Banco de Machala S.A. ("**Banco de Machala**"). La causa fue signada con el Nº. 07371-2017-00518.

2. En sentencia de 28 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro resolvió aceptar la demanda y procedió a liquidar los valores en disputa. El valor de la liquidación ascendió a USD 555,780.72 más intereses.

3. Inconforme con lo resuelto, el Banco de Machala interpuso recurso de apelación y la señora Rosa Adela Fadul Suazo se adhirió al mismo.

4. El 16 de marzo de 2018, los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro resolvieron aceptar el recurso interpuesto y reformaron la sentencia subida en grado respecto a la liquidación de la indemnización, fijando el valor de USD 213,179.80 más intereses.

5. El 16 de abril de 2018, la señora Rosa Adela Fadul Suazo y el Banco de Machala, cada uno por su parte interpusieron recurso de casación. El 11 de junio de 2018, el conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió los recursos por no cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 267, numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**").

6. El 14 de junio de 2018, el Banco Machala interpuso recurso de hecho contra el auto de inadmisión de 11 de junio de 2018.

7. En auto de 25 de junio de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de hecho por improcedente.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

8. El 19 de junio de 2018, el Banco de Machala presentó acción extraordinaria de protección contra el auto dictado el 11 de junio de 2018.

9. El 12 de julio de 2018, la señora Rosa Adela Fadul Suazo ("**accionante**") presentó acción extraordinaria de protección contra el auto dictado el 11 de junio de 2018.

10. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 19 de marzo de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

11. En auto de 25 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió **inadmitir** a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta por Banco de Machala y **admitir** a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta por Rosa Adela Fadul Suazo.

12. En escritos de 22 de enero y 19 de mayo de 2021[1], la accionante manifestó que es una persona adulta mayor de 81 años de edad que padece de hipertensión arterial, taquicardia sinusal y estados de ansiedad, en virtud de ello, solicitó que se continúe con la sustanciación de la causa.

13. En sesión ordinaria de 9 de junio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió adelantar el orden cronológico de la presente causa.

14. En providencia de 15 de junio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

15. De conformidad con los artículos 94, 435 y 436 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

[1] La accionante justificó su estado de salud a través del certificado médico suscrito por el Dr. Lester Ojeda Crespo con Nº. MSP 006-085-256.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

16. La accionante alegó que el auto de inadmisión vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de cumplir las normas y derechos de las partes y defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

17. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante citó el artículo 75 de la CRE, sentencias de la Corte Constitucional y doctrina para definir el referido derecho, posteriormente, sostiene que fue vulnerado al momento que le negaron la posibilidad de que los jueces de la Corte Nacional conozcan el fondo del asunto controvertido, al realizar una "*valoración e interpretación arbitraria de las intenciones de la recurrente*".

18. Añade, que la inadmisión del recurso se realizó por motivos formales mediante "*valoraciones e interpretaciones poco sustentadas*".

19. En referencia al derecho al debido proceso en la garantía de cumplir las normas y derechos de las partes, la accionante citó el artículo 76 número 1 de la CRE, sentencias de la Corte Constitucional y doctrina para definir el referido derecho, posteriormente, afirma que el conjuez se atribuyó competencias que no le han sido asignadas en una norma legal puesto que se pronunció sobre el fondo del recurso y no sobre su admisibilidad.

20. Afirma, que su recurso de casación cumplió con los requisitos formales establecidos en el COGEP, por lo que no era "*necesario repetir antecedentes ni alegatos vertidos en instancias inferiores*" y se refiere a los yerros alegados y el por qué los mismos eran pertinentes.

21. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, sostiene que, al pronunciarse el conjuez, en la etapa de admisión, sobre el fondo del recurso planteado e inadmitirlo, lo privó de acceder a un órgano que resuelva sobre la situación jurídica en disputa.

22. La accionante considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica al momento que el conjuez analiza el fondo de su recurso, pese a encontrarse en etapa de admisibilidad. Agrega, que cumplió con todos los requisitos formales para la admisión de su recurso. En ese sentido indica:

> *de páginas 1-2 consta las normas de derecho que se encuentran infringidas. Así mismo, de la página 2 se determinó claramente las c*[ausa]*les en las que fundament*[é] *mi recurso de casación y finalmente de páginas 2-18 está la exposición de motivos en los que fundamenta los recursos*.

23. Finalmente, considera que la relevancia del caso radica en la grave violación de derechos constitucionales y que el caso *in examine* permitirá a la Corte Constitucional definir claramente cuáles son las facultades de los conjueces de la Corte Nacional al momento de analizar la admisibilidad de un recurso.

24. Bajo esta consideración, solicitó **(i)** que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y **(ii)** que se deje sin efecto el auto impugnado, de modo que otro conjuez de la Sala analice la admisibilidad del recurso de casación.

3.2. De la parte accionada

25. El 17 de junio de 2021, el doctor Roberto Guzmán Castañeda, Juez Nacional (e) presento su informe de descargo en el que indicó:

> *(...) la recurrente no observó los requisitos fundamentales que deben cumplirse de manera imprescindible, teniendo en cuenta la característica de extraordinario del recurso. Más allá de esto, el derecho de impugnación se ha configurado por parte del legislador, cumplir la ley de casación, es la carga que soporta la o el quejoso para la prosperidad del mismo. El derecho a recurrir por tanto no es absoluto, ni está a discreción de las partes elegir qué requisitos atender y cuáles no, por lo que, las alegaciones de la impugnante fueron resueltas por este juzgador, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, de conformidad con lo que exige la fase de admisión del recurso de casación.*

IV. Análisis

26. De una revisión integral de la demanda se observa que la accionante imputó la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de cumplir las normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica. Sin embargo, la premisa principal sobre la que se funda cada una de las supuestas vulneraciones, se circunscribe a que la Sala habría excedido sus competencias en el análisis del recurso de casación interpuesto por la accionante, puesto que habría realizado una valoración sobre el fondo y no sobre la admisibilidad.

27. En tal sentido, al centrarse las alegaciones de la accionante en una supuesta abrogación de funciones por parte de la Sala, dentro de la resolución de la admisión de su recurso de casación, el análisis de esta Corte se centrará en verificar si la autoridad judicial ejerció atribuciones que el ordenamiento jurídico no preveía para el momento procesal en el que se encontraba el proceso a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica.

28. Adicionalmente, la accionante alegó que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva al momento que le negaron la posibilidad de que los jueces de la Corte Nacional conozcan el fondo del asunto. Al respecto, esta Corte ha señalado que, por eficiencia y economía procesal para evitar la reiteración argumental en el análisis de

cada derecho, cuando se argumente la violación a la tutela judicial efectiva, el juez podrá direccionar el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda[2].

29. En tal sentido, este Organismo circunscribirá su análisis, de la tutela judicial efectiva -párrafo 17 *supra*- a verificar si la decisión impugnada afectó el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.

Respecto al derecho a la seguridad jurídica

30. El artículo 82 de la Constitución establece lo siguiente:

> *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.*

31. En ese sentido la sentencia Nº. 2034-13-EP/19 determinó:

> *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 regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.*

32. De la revisión del auto impugnado, se observa que en el considerando quinto, el conjuez se pronunció sobre los casos alegados por el recurrente -primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos-. Respecto al caso primero[3], el conjuez indicó:

> *el recurrente en el caso primero en ningún momento (...) determina que existe un yerro, es decir, una falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación, sobre normas que contengan solemnidades sustanciales que determinen la validez del proceso. (...) En el presente caso, el recurrente, alega como violados algunos artículos, entre ellos, los artículos 164 y 196 del Código Orgánico General de Procesos, el artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial o el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República, ninguno de las cuales contiene un requisito de validez como solemnidad sustancial, cuya inobservancia conlleve la nulidad del proceso. Es así que no especifica cuál fue la omisión de la solemnidad, y tampoco menciona la norma procesal que la regula. Pues cuando se interpone recurso de casación por este caso, se deben determinar cómo infringidas, normas procesales que contengan en su texto*

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.
[3] Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.
"*Art. 268.- **Casos.** El recurso de casación procederá en los siguientes casos:*
1. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal (…)*."*

requisitos referentes a la validez de los procesos, demostrando que su inobservancia ha acarreado la nulidad del proceso (…).

33. Sobre el caso segundo[4], el recurrente indicó que la sentencia del Tribunal *Ad quem* no cumplió con los presupuestos establecidos en el artículo 76, número 7, letra l de la CRE, el conjuez señaló:

> *El* [recurrente] *omite explicar de manera detallada los requisitos de dicho caso, donde se debe determinar cómo la sentencia impugnada incurre en un error de razonabilidad al omitir pronunciarse sobre cualquier normativa, jurisprudencia o doctrina que servirán de base para su razonamiento; tampoco ha especificado el recurrente si la sentencia incurre en un error de lógica, al evidenciar* [que] *existe una falta de coherencia entre los hechos establecidos, la norma aplicable y la resolución emitida, omitiendo además en explicar si el Tribunal de segunda instancia se ha pronunciado en una forma inentendible, incurriendo en un error de compresibilidad, pues todos estos son estándares obligatorios en el ejercicio de la motivación. En el presente caso, quien recurre, no especifica ni demuestra la existencia de algún yerro en la motivación, y aún menos presenta una argumentación que evidencie que la sentencia dictada ha sido absurda, incoherente o carente de motivación, puesto que no ha indicado qué estándares han sido incumplidos por los jueces de apelación, no ha explicado si la sentencia viola alguna ley de la coherencia, ni tampoco ha realizado la confrontación entre las partes pertinentes de la sentencia y los fundamentos del recurso.*

34. En referencia al caso tercero[5], el conjuez sostuvo:

> *Al respecto, el casacionista ha omitido evidenciar cuáles fueron las excepciones de las cuáles se creyó asistido en su momento, para evidentemente demostrar que la sentencia ha incurrido en un vicio de incongruencia. Para poder fundamentar correctamente el presente caso, el recurrente debe considerar que los vicios de incongruencia respecto de la parte resolutiva de la sentencia solo pueden ser evidenciables gracias a la exposición y explicación de aquellos elementos cruciales por medio de los cuales se ha trabado la Litis. (...) Aun si el recurrente se refiere varias veces a las excepciones y a la contestación de la demanda, incluso determinando correctamente jurisprudencia y doctrina aplicable, en ningún momento determina, muestra y explica cuáles fueron sus excepciones presentadas, para por ende contrastarlas, junto con la pretensión de la demanda una vez trabada la Litis, con la parte dispositiva de la sentencia y de esa única forma, verificar la incongruencia.(...)* [Finalmente, añade que] *para presentar una fundamentación rigurosa y jurídica, se debió realizar una argumentación en la que conste la confrontación de la pretensión existente en la demanda, con las excepciones*

---

[4] Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.
"*Art. 268.- **Casos.** El recurso de casación procederá en los siguientes casos:* (…)
2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación (…).

[5] Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.
"*Art. 268.- **Casos.** El recurso de casación procederá en los siguientes casos:* (…)
3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia (...).

de la contestación a la demanda, en comparación con la parte de la sentencia; lo cual no ha sucedido en este caso.

35. Finalmente, sobre el caso cuarto[6], el conjuez señaló:

> *Sobre lo alegado por el recurrente en lo que al caso Cuarto respecta, es imperativo señalar que el mismo omite señalar un requisito fundamental para que proceda su recurso por este caso: normas que efectivamente contengan un precepto jurídico valorativo de prueba, sin que pueda alegar normas procesales que no contienen dicho elemento crucial*. *De todas las normas alegadas* [artículos 76 número 4 de la CRE, 142 número 7, 160, 164, 194, 196 número 1 del COGEP, 19 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial y 8 del Código del Trabajo], *ninguna cumple con dicha necesidad, por cuanto no determinan un estándar de valoración que permita a una autoridad atribuir un valor especifico*.

36. De las citas contenidas en los párrafos 30 - 33 *supra*, se observa que el conjuez realizó un examen de admisibilidad, puesto que su análisis se centró en las fallas e inconsistencias del recurso y no en si la sentencia recurrida efectivamente incurrió en los errores alegados.

37. Este Organismo ya se ha pronunciado en la sentencia Nº. 1629-14-EP/19, que una contradicción entre el caso invocado y el fundamento que lo sostiene sí corresponde a la fase de admisibilidad del recurso de casación. Por consiguiente, esta Corte observa que en el auto impugnado se realizó una verificación del cumplimiento de los requisitos esenciales para que prospere el recurso de casación y no existió pronunciamiento alguno acerca de si la sentencia impugnada incurre en los errores alegados.

38. A partir de ello, es posible concluir que no existió arbitrariedad alguna por parte del conjuez, puesto que actuó en el marco de sus competencias y de conformidad con la normativa procesal que regula la fase de admisibilidad.[7]

39. Esta Corte reitera[8] que el recurso de casación es un recurso extraordinario, revestido de condiciones formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. Por ende, para su procedencia, es importante que el recurrente cumpla con los requisitos establecidos en la ley y las formalidades que exige la jurisprudencia para la fundamentación de los casos establecidos en el COGEP.

---

[6] Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.
"*Art. 268.- **Casos.** El recurso de casación procederá en los siguientes casos:* (…)
4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto".
[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1629-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.
[8] *Ibídem*, párr. 25.

40. Finalmente, se observa que la accionante pretende que esta Corte se pronuncie sobre el cumplimiento de los requisitos formales de su recurso de casación -párrafos 20 y 22-, lo cual escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección, al tratarse de un aspecto del fondo del caso. Si bien la Corte Constitucional tiene la facultad, excepcional y de oficio, para conocer el mérito de los procesos de garantías jurisdiccionales, en el presente caso nos encontramos ante un juicio laboral, del que no procede tal análisis.[9] Por consiguiente, no es pertinente realizar consideraciones adicionales al respecto.

41. Por lo tanto, esta Corte observa que el conjuez no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante puesto que aplicó normas claras, previas y públicas.

Respecto al debido proceso en la garantía de la defensa.

42. La CRE en la letra a), número 7, del artículo 76, establece que:

> *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: 7) El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*.

43. De la revisión integral de la demanda, se observa que el principal argumento de la accionante para justificar la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, se limita a que el conjuez inadmitió a trámite su recurso de casación lo que impidió que los jueces nacionales conozcan el caso.

44. Como este Organismo ya lo ha señalado, la inadmisión de un recurso así como la resolución desfavorable de las pretensiones de la accionante, no constituyen *per se* una violación de derechos constitucionales.[10]

45. No obstante lo referido, esta Corte, hace énfasis en que el recurso de casación por su carácter de extraordinario, estricto y formal, es de acceso restringido[11]. De tal manera, si el mismo no cumple con lo necesario para ser admitido no debe ser conocido por las Salas de la Corte Nacional de Justicia, tal como lo consideró el conjuez demandado al analizar el recurso presentado por la accionante y conforme consta en los párrafos 31-35 *supra*.

46. Bajo ese contexto, se observa que el conjuez se pronunció sobre todos los cargos planteados por la recurrente en su recurso de casación y que actuó en el marco de

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nº. 1864-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 27; y, N°. 1629-14-EP/19, de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 51; Nº. 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párrs. 26; y, Nº. 262-13-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 28.

sus competencias. Por ende, esta Corte encuentra que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **Nº. 1785-18-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.02 17:16:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1785-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen No. 4-21-EE/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 04 de agosto de 2021

CASO No. 4-21-EE

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

DICTAMEN

Tema: En este dictamen la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo Nº 116 de 14 de julio de 2021, dada por decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021.

I. Antecedentes

1. El 14 de julio de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante oficio N° T.94-SGJ-21-0068, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del decreto ejecutivo Nº 116 de 14 de julio de 2021 (**"decreto originario"**) relativo al "*estado de excepción en la provincia de **El Oro y la ciudad de Guayaquil, desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021,** por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K417N(AY.1), a fin de mitigar su propagación hacia el resto del país y reducir la velocidad de contagio".* (énfasis agregado)".

2. El 21 de julio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 3-21-EE/21 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo N° 116.

3. El 29 de julio de 2021, mediante oficio No. T.94-SGJ-21-080, la secretaría general jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021 (**"decreto 140"**), en el que el presidente de la República dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 116.

4. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 30 de julio de 2021 notificada el mismo día, avocó conocimiento y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme lo prevé el artículo 166 de la Constitución de la República (**CRE**).

5. El 02 de agosto de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC**").

III. Consideraciones previas

7. Esta Corte Constitucional denota que el decreto ejecutivo N° 140 de 28 de julio de 2021, guarda conexión directa con el decreto ejecutivo N° 116 de 14 de julio de 2021, de tal forma que el presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción "*declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 116 de 14 de julio de 2021"*.

8. En este sentido, la declaratoria del estado de excepción originaria estuvo vigente por un lapso de quince días, esto es, "*desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021"*; en tanto que la renovación plantea una prórroga de 30 días por el periodo comprendido entre *"el 29 de julio de 2021 a las 00H00 hasta el 27 de agosto de 2021 a las 23h59"*.

9. Por tanto, corresponde a esta Corte analizar si el decreto N° 140, que contiene la declaratoria de renovación con sus consecuentes medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a los preceptos constitucionales.

IV. Análisis constitucional

10. El estado de excepción desde la normativa constitucional y legal se concibe como una medida temporal y extraordinaria que tiene como finalidad activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario[1], siempre que se justifique la excepcionalidad de las circunstancias sobrevenidas y la imperiosidad de las decisiones adoptadas para hacer frente a sucesos que desbordan el ámbito de la normalidad.

11. Esta Corte Constitucional en el dictamen N° 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, consideró que:

> "*En los artículos 164 a 166 de la CRE, así como en los artículos 119 a 125 de la LOGJCC se establece que el Estado de Excepción se emite mediante un Decreto Ejecutivo, cuenta con un ámbito territorial y temporal, con la expresión de las causales específicas y de los derechos que pueden limitarse o suspenderse, así como de los* ***principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad y***

[1] Artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

> ***razonabilidad que debe observar,*** *y de las notificaciones que deben realizarse, entre otros aspectos que se relacionan con el mismo*"[2] (énfasis agregado).

12. En ese mismo sentido, en el dictamen N° 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, esta Corte precisó que "*La trascendencia del control de constitucionalidad respecto de los estados de excepción radica en la necesidad de verificar que este mecanismo sea ejercido en cumplimiento de los principios constitucionales de* ***necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad,*** *los mismos que dan cuenta que los estados de excepción tienen carácter extraordinario y deben ser ejercidos bajo la regulación prevista para tal efecto en la Constitución, siempre y cuando exista una justificación razonable que evidencie que los mecanismos provistos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución"* (énfasis añadido).

13. Siendo que la Corte Constitucional ha realizado el respectivo control de constitucionalidad al decreto de estado de excepción N° 116 de 14 de julio de 2021 (declaratoria originaria), conforme las exigencias previstas en los artículos 120 al 125 de la LOGJCC, para el control formal y material, tanto de la declaratoria -*per se*- como de las medidas adoptadas por el ejecutivo; tratándose el decreto ejecutivo N° 140 de 28 de julio de 2021, de una renovación se procederá a desarrollar el presente control formal y material a partir de la constatación de los parámetros exigidos en el inciso segundo del artículo 166 de la CRE, esquematizando los argumentos en base a los principios aplicables a los estados de excepción (párrafos 11 y 12 *supra*).

14. El citado inciso segundo del artículo 166 de la CRE, prescribe que:

> "*El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días*. ***Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse***. *Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado*" (énfasis añadido).

15. De lo dispuesto en el texto constitucional se puede colegir que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: **i)** que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); **ii)** que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, **iii)** que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).[3]

16. De tal forma, que la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a una prórroga de los efectos jurídicos de un decreto ejecutivo vigente, por lo tanto, se procede a efectuar el análisis de la especificidad de las circunstancias que sustentan la

[2] Corte Constitucional, dictamen N° 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2021, párr. 7.
[3] La notificación debe realizarse conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República.

prolongación temporal del régimen de excepción, toda vez, que la declaratoria originaria se halla precedida un dictamen de control constitucional (formal y material) por parte de este Organismo.

4.1 Legalidad y necesidad

17. Los principios de legalidad y necesidad, derivan de las condiciones constitucionales del artículo 164 de la CRE; y, de los requisitos del control constitucional formal y material de la declaratoria de estado de excepción del artículo 120 números 1 y 2 y del artículo 121 número 2 de la LOGJCC; así como de los requisitos del control constitucional formal y material de las medidas adoptadas en el estado de excepción del artículo 122 números 1 y 2 y del artículo 123 número 3 de la LOGJCC.[4]

18. En lo que concierne al principio de legalidad, se enfatiza por una parte que los requisitos formales de los estados de excepción atañen los siguientes presupuestos: "*i) identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; ii) justificación de la declaratoria; iii) ámbito territorial y temporal de la declaración; iv)*

---

[4] CRE:
*"Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, **calamidad pública** o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.*
*El estado de excepción observará los principios de **necesidad**, proporcionalidad, **legalidad**, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la **determinación de la causal y su motivación,** ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales"* (énfasis agregado).
LOGJCC:
Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:
1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
2. Justificación de la declaratoria
Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:
***2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren** una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, **calamidad pública** o desastre natural*
Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:
***1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico;** y,*
***2. Que se enmarquen dentro de las competencia**s materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.*
Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:
3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas" (énfasis añadido).

determinación de los derechos que sean susceptibles de limitación; v) constatación de las notificaciones que correspondan; y, vi) verificación de que el estado de excepción sea expedido mediante decreto ejecutivo y que se enmarque dentro de competencias propias de los estados de excepción". Y por otra parte los siguientes requisitos materiales involucran: "*i) real ocurrencia de los hechos; ii) los hechos configuran la causal de calamidad pública; iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; iv) límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución; v) causalidad y proporcionalidad de la*[s] *medidas ordenadas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha); y, vi) no interrupción ni alteración del normal funcionamiento del Estado".*[5]

19. Dentro del presente caso se aprecia que los hechos descritos en el decreto ejecutivo N° 140 tienen como antecedentes la declaratoria de estado de excepción ordenada mediante decreto N° 166, a través del cual la presidencia de la República dispone: *"Declárese el estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N(AY. 1)*".

20. En ese sentido, el decreto N° 140 identifica como hechos los mismos acontecimientos que dieron lugar a declaratoria originaria, esto es, la existencia de las variantes Delta en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil; razón por la cual, se invoca como causal constitucional a la figura de la "calamidad pública"[6].

21. De igual manera, para justificar la declaratoria de la renovación del estado de excepción se manifiesta que la crisis derivada de la "*detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++ K417N (AY.1)*"[7] *persiste*", por lo que "[l]*a renovación del estado de excepción es en los mismos términos y condiciones, establecidos por los artículos 2 al 6 del Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021*"[8], lo que consiguientemente abarca la movilización de todas las entidades públicas de la Administración Pública Central, Policía Nacional y Fuerzas Armadas; delimitación del ámbito territorial de su aplicación; y, la individualización de los derechos constitucionales sujetos a limitación (libertad de tránsito, reunión e inviolabilidad de domicilio).

22. Respecto al criterio de temporalidad se establece una renovación por un periodo máximo de treinta días[9], así como también, se constata que se ha procedido con la notificación a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y organismos internacionales (cumplimiento del tercer elemento del párr. 13 supra)[10]; y, finalmente se evidencia que

[5] Corte Constitucional, dictamen N° 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020, párr. 8 y 11.
[6] Ibíd., artículo 1.
[7] Decreto N° 104, artículo 1.
[8] Ibíd., artículo 2.
[9] Decreto N° 104, artículo 1.
[10] Oficios N° T.94-SGJ-21-0081 de 29 de julio de 2021, dirigido a la Asamblea Nacional; T.94-SGJ-21-0080 de 29 de julio de 2021, dirigido a la Corte Constitucional; T.94-SGJ-21-0079 de 29 de julio de

la renovación del estado de excepción se ha dispuesto a través de un decreto ejecutivo[11], el cual se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales propias de los estados de excepción.

23. En lo referente al principio de necesidad, cabe precisar que la Constitución de la República en su artículo 164 establece que los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos "*de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*". De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca a su vez, que las medidas adoptadas no revistan una legitimación constitucional.

24. En tal virtud, el juicio de necesidad encuentra una íntima conexión con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En el primero, se analiza la constitucionalidad material del decreto, en tanto que en los dos últimos se analiza la constitucionalidad material de las medidas.

25. De ahí que, específicamente tratándose de una renovación del estado de excepción se deberá observar: "*1. Si persisten los hechos que motivaron el estado de excepción; 2. Si los hechos que motivan la renovación de la declaratoria configuran una agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Si los hechos que motivan la renovación de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y 4. Si la renovación de la declaratoria se ha decretado dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución*".[12]

26. En este caso, de la lectura del artículo 1 del decreto ejecutivo N° 140, se verifica que el sustento fáctico para la renovación del decreto N° 166 (decreto originario) se circunscribe a la "*calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++ K417N (AY.1)*". En este punto, cabe precisar que la sola presencia de nuevas variantes del virus de la COVID-19, no es argumento suficiente para justificar la necesidad de transitar hacia un régimen gravoso y de *ultima ratio* como lo es el de excepción (ya que convivir con la pandemia se ha vuelto parte de la cotidianeidad); empero, no es menos cierto que la intensificación o recrudecimiento severo, anormal, acelerado y repentino de un fenómeno ya existente se constituye como un fundamento válido para justificar la adopción de medidas de carácter temporal y extraordinarias en el marco del presente estado de excepción.

27. Para el efecto se observa que el considerando octavo del decreto N° 140 señala que: "*los hechos que originalmente motivaron esta declaratoria, relacionados con la*

2021, dirigido a la coordinadora residente de las Naciones Unidas en Ecuador; y, T.94-SGJ-21-0078 de 29 de julio de 2021, dirigido al representante administrativo de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.

[11] Decreto N° 140 de 28 de julio de 2021.

[12] Corte Constitucional, dictamen N° 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, párr. 20.

identificación de la denominada variante "DELTA" y "DELTA ++K 417N(AY.1)" del virus SARS-COV2 (en adelante "COVID-19 Variante DELTA y DELTA PLUS") dentro de los territorios de la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil persisten, sin perjuicio de que se han tomado las medidas más idóneas, necesarias y proporcionales, dentro de los límites de competencias materiales, espaciales y temporales que impone la Constitución para los estados de excepción". Así mismo, en el considerando décimo del decreto de marras, se expresa que el Ministerio de Salud Pública informó al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional: "*que las condiciones que motivaron el estado de excepción del Decreto Ejecutivo No. 116, persisten y que al menos en la provincia de El Oro, ya existe contagio comunitario de la variante DELTA*". Por su parte, en el considerando décimo primero se explica: "*Que la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica (la "DNVE") del Ministerio de Salud Pública, mediante Informe Técnico del 28 de julio de 2021, concluyó que, en la provincia de El Oro, que acumula 22.636 casos confirmados, se observa en las últimas semanas, una tendencia al incremento de casos, sumado a la presencia comunitaria de la variante DELTA".*

28. Respecto a la veracidad de la contingencia sanitaria, de la información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública constante en el informe técnico DNVE # 001 de 28 de julio de 2021, que es parte integrante de este expediente constitucional, se observa que a la fecha de la renovación del estado de excepción, en la provincia de El Oro se reportaban 26 casos confirmados de transmisión de la variante Delta con un cerco epidemiológico de 97 personas; mientras que en la ciudad de Guayaquil los contagios ascienden a la cantidad 3 casos positivos con un cerco epidemiológico de diez personas en total[13].

29. De lo señalado precedentemente, se revela que existe evidencia cierta con la que se acredita que los hechos que originaron la declaratoria del estado de excepción en dichas circunscripciones territoriales se mantienen con una tendencia hacia el incremento exponencial, sumándose a ello la circunstancia superviviente del contagio comunitario de la variante "DELTA" en la provincia de El Oro.

30. Por lo tanto, en la determinación de los acontecimientos se verifica que existe una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia, puesto que no se han alegado hechos nuevos (que pudieran configurar una causal distinta) y se ha demostrado que las razones que originaron el estado de excepción aún persisten (primer elemento del párr. 13 *supra*).

31. Así también, se logra establecer que el régimen constitucional ordinario continúa desbordado, por lo que los hechos constitutivos de la declaratoria no han podido ser superados a través de los cauces institucionales regulares, donde contar con un cuadro de vacunación completo, al menos de las personas con un mayor nivel de exposición y vulnerabilidad, permitiría reducir sucesos de hospitalización y mortalidad derivados del contagio de la variante "DELTA"; esto, inclusive a pesar de los esfuerzos del Gobierno

[13] Páginas 2 y 5.

Nacional por culminar de manera satisfactoria con su plan de vacunación (denominado 9/100).

32. En función de lo expuesto, este Organismo concluye que para los efectos del presente dictamen los hechos descritos en el decreto ejecutivo N° 140, tienen una ocurrencia actual y se enmarcan dentro del contexto de la calamidad pública justificada en el decreto originario, cumpliéndose de esta manera con los principios de legalidad y necesidad de acuerdo con la LOGJCC.

4.2 Territorialidad y temporalidad

33. Los principios de territorialidad y temporalidad derivan de las condiciones constitucionales del artículo 164 incisos primero y segundo y del artículo 166 segundo inciso de la CRE; así como de los requisitos del control constitucional formal y material de la declaratoria del estado de excepción del artículo 120 número 3 y artículo 121 número 4 de la LOGJCC; y, de los requisitos del control constitucional formal y material de las medidas adoptadas en el estado de excepción del artículo 122 número 2 y del artículo 123 número 7 de la LOGJCC.[14]

---

[14] **CRE:**
"Art. 164.-La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción ***en todo el territorio nacional o en parte de él*** *en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.*
El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, ***temporalidad, territorialidad*** *y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación,* ***ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración,*** *las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales".*
"Art. 166.- Segundo inciso.-El decreto de estado de excepción ***tendrá vigencia*** *hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado"* (énfasis agregado)
LOGJCC:
Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:
3. ***Ámbito territorial*** *y temporal de la declaratoria;*
Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los ***límites temporales y espaciales*** *establecidos en la Constitución de la República.*
Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:
2. *Que se enmarquen dentro de las competencias materiales,* ***espaciales y temporales*** *de los estados de excepción.*
Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:
7. Que no se interrumpa ***ni se altere el normal funcionamiento del Estado"*** (énfasis añadido).

34. A efectos de continuar el control constitucional material del decreto de renovación, es pertinente precisar que en cuanto al principio de territorialidad existe una remisión expresa al decreto ejecutivo N° 116, de lo cual se colige que el ámbito de aplicación espacial del estado de excepción se circunscribe a la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, lugares que se han identificado como áreas de propagación de la variante Delta y prueba de ello es la presencia comunitaria del virus.

35. Por lo cual, este Organismo estima compatible con el control de constitucionalidad material la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, a fin de contener en la medida de lo posible la propagación de las referidas variantes hacia otros lugares del país, para evitar un colapso generalizado del sistema de salud, toda vez, que el informe técnico del Ministerio de Salud Pública da cuenta de una elevada ocupación hospitalaria en varias provincias[15].

36. Respecto al principio de temporalidad se verifica que al momento de dictarse el decreto N° 140, el estado de excepción dispuesto a través del decreto N° 116 (que tenía una vigencia temporal de 15 días) estaba vigente[16], con lo cual, se determina que el Presidente de la República se encontraba plenamente facultado para disponer su renovación al tenor de lo prescrito en el inciso segundo del artículo 166 de la CRE.

37. Habiéndose determinado que no ha caducado el estado de excepción, corresponde observar si la renovación no se ha realizado excediendo los límites temporales definidos por la Norma Suprema. Al respecto, el artículo 1 del decreto N° 140 ordena: "*Renovar el estado de excepción, declarado mediante el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021, por un periodo de treinta días, esto es desde el 29 de julio de 2021 a las 00h00 hasta el 27 de agosto de 2021 a las 23h59*".

38. Adicionalmente, se avizora que dicha prórroga se encuentra vinculada a conseguir el mayor número de personas inoculadas contra el virus de la COVID-19, tal como se hace constar en el considerando duodécimo del decreto N° 140: "*el Plan de Vacunación 9/100, se ha intensificado y conforme las recomendaciones del Informe Técnico antes referido, es necesario completar los cronogramas de vacunación de segunda dosis, de tal manera que se pueda mitigar los riesgos que supone el COVID-19 Variante DELTA y DELTA PLUS. Con corte al 28 de julio de 2021, se han administrado 10 '051.176 dosis de vacunas*". De modo que el plazo de renovación decretado -aun cuando en la práctica pudiera resultar insuficiente para alcanzar el objetivo formulado-, jurídicamente es compatible con las prescripciones de la Constitución.

[15] Informe técnico N° DNVE # 001 de 28 de julio de 2021, pág. 5.

[16] Acorde a lo previsto en el artículo 1 del decreto N° 116, el estado de excepción contaba un periodo de vigencia inicial comprendido desde las 20h00 del 14 de julio de 2021 hasta las 23h00 del 28 de julio del año en curso; y el decreto de renovación N° 140 se encuentra debidamente suscrito el 28 de julio de 2021.

39. En tal virtud, se observa que el decreto de renovación N° 140 es conforme a los principios constitucionales de territorialidad y temporalidad (constatación del segundo elemento del párrafo 13 *supra*).

4.3. Razonabilidad y proporcionalidad

40. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad derivan de las condiciones constitucionales del artículo 164 segundo inciso, artículo 165 y artículo 166 inciso primero de la CRE; así como de los requisitos del control constitucional formal y material de la declaratoria del estado de excepción del artículo 120 números 4 y 5 y del artículo 121 números 1 y 3 de la LOGJCC; y, los requisitos del control constitucional formal y material de las medidas adoptadas en el estado de excepción del artículo 122 número 1 y artículo 123 números 1, 2, 4, 5 y 6 de la LOGJCC.[17]

---

[17] **CRE:**
*"Art. 164.-Inciso segundo (...)El estado de excepción observará los principios de necesidad, **proporcionalidad**, legalidad, temporalidad, territorialidad y **razonabilidad**. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, **las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse** y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales".*
*"Art. 165.- Inciso primero.-Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente **podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información,** en los términos que señala la Constitución.*
*Art. 166.- La Presidenta o Presidente de la República **notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional**, a la Corte Constitucional **y a los organismos internacionales** que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional*" (énfasis agregado)
LOGJCC:
Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:
(...) ***4. Derechos que sean susceptibles de limitación**, cuando fuere el caso; y,*
***5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución** y a los Tratados Internacionales.*
Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:
1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
(...) ***3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario***
Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:
1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico
Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:
*1. Que sean estrictamente necesarias **para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria,** y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;*
*2. Que sean **proporcionales** al hecho que dio lugar a la declaratoria;*

41. En el marco del control constitucional de las medidas decretadas, esta Corte estima oportuno hacer notar que para los fines de la renovación del estado de excepción no se han dispuesto nuevas medidas (remisión expresa a los artículos 2 al 6 del decreto 116), así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; por lo que, para este caso en particular se considera que no existen razones por las que el juicio de constitucionalidad que le precede al decreto N° 116, contenido en el dictamen N° 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, deban ser distintas a las de la presente renovación.

42. De modo que, en lo que respecta a la constitucionalidad material de las medidas ratificadas en el decreto N° 140, se establece que las mismas son compatibles con la CRE y la LOGJCC, en tanto se ajusten al cumplimiento de los parámetros desarrollados en el acápite séptimo del dictamen N° 3-21-EE/21.

43. Por otro lado, la Corte también nota que si bien no se han dictado nuevas medidas, en contraste a ello, se ha establecido una dispensa a las ya dispuestas en el decreto originario (N° 116). De tal manera, que se procederá a efectuar el control material de dicha exención.

44. En el artículo 3 del decreto N° 140 se manifiesta que: *"Las personas que cuenten con un certificado emitido por la autoridad sanitaria nacional, que acredite su estado de vacunación completo en contra del COVID-19, podrán exceptuarse de las limitaciones a la* ***libertad de tránsito*** *establecidas por el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021*" (énfasis agregado).

45. De lo expuesto en el artículo citado, se observa que la disposición se halla dirigida hacia aquellas personas que cuenten con un esquema de vacunación completo, las cuales estarán exentas de cumplir **única y exclusivamente** con la medida de limitación al derecho constitucional a la libertad de tránsito prevista en el decreto originario.

46. Para sustentar dicha exención en el informe técnico DNVE # 001 de 28 de julio de 2021, se explica que: "*Como se observa en el gráfico anterior de la vigilancia genómica realizado por el Centro de Control de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos, la variante Delta, triplica el número de casos en un periodo de incubación lo que indica que su transmisión* (sic) ***El comportamiento reportado en otros países es que la transmisión se presentan*** **(sic)** ***principalmente en población joven aún no vacunada****. En base al segundo criterio, sobre el incremento de la enfermedad grave, según el reporte del British Medical Jurnal* (sic) *(BMJ) actualizado hasta el 21 de junio,* ***indican que el incremento de casos de hospitalización se presenta en personas que no han recibido las dos dosis de vacuna.*** *Se indica además que no se ha observado que los casos de hospitalización y fallecimientos no están aumentando al mismo ritmo*

---

4. Que sean ***idóneas*** *para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;*
5. Que ***no exista otra medida que genere un menor impacto*** *en términos de derechos y garantías;*
*6. Que n****o afecten el núcleo esencial de los derechos*** *constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles"* (énfasis añadido).

de la transmisión [por lo que se recomienda] *1. Intensificar Medidas de Mitigación hasta la 3ra semana de septiembre, en que se terminarían de cubrir los grupos poblacionales con la vacunación"*[18].

47. Es decir, que de la evidencia científica con la que se cuenta se puede colegir que el riesgo de incremento de la tasa de hospitalización y mortalidad por la COVID-19 disminuye sustancialmente para aquellos casos en los que se cuenta con un cuadro completo de vacunación; sin embargo, a pesar de aquello corresponde analizar si dentro de la realidad local dicha excepción resulta razonable para los fines de la renovación del estado de excepción.

48. En el artículo 1 del decreto originario (N° 116) se establece que el objetivo principal del estado de excepción es "*mitigar la propagación* [de la variante DELTA] *hacia el resto del país y reducir la velocidad de contagio"*; empero, para el establecimiento de la excepción contemplada en el artículo 3 del decreto N° 140, no se han proporcionado razones suficientes que permitan inferir que dicha medida no contraviene los fines de la declaratoria de estado de excepción originario. Por el contrario, de la información pública que se dispone, existe evidencia que demuestra que las vacunas contra la COVID-19 no generan una inmunidad del 100%, no eliminan la carga viral, ni evitan que se pueda contagiar a otras personas[19]

49. Esta Corte estima pertinente precisar que la dispensa contemplada en el artículo en cuestión, podría considerarse como un mecanismo hacia la transición al régimen de normalidad, ya que mientras más personas cuenten con el esquema de vacunación

[18] Se han omitido las notas al pie de página del texto original.

[19] Al respecto la Organización Mundial de la Salud reseña que: "*La vacuna protege de enfermar gravemente y de morir a causa de la COVID-19. Durante los primeros 14 días después de la vacunación, el grado de protección adquirido no es significativo; después, aumenta gradualmente. Si la pauta de vacunación es de una sola dosis, la inmunidad suele adquirirse dos semanas después. En el caso de las pautas de dos dosis, es preciso administrar ambas para lograr el mayor grado de inmunidad posible. Si bien las vacunas contra la COVID-19 protegen de enfermar gravemente y de fallecer por esta enfermedad, no sabemos hasta qué punto evitan la infección por el virus y su transmisión a otras personas. Los datos procedentes de países muestran que las vacunas actuales protegen de la enfermedad grave y la hospitalización. Sin embargo, ninguna vacuna protege en la práctica al 100%, por lo que, lamentablemente, se pueden dar infecciones en personas vacunadas. Los datos actuales muestran que las vacunas ofrecen cierta protección contra la infección y la transmisión, pero menos que contra la enfermedad grave y la muerte. También seguimos acumulando datos sobre las variantes preocupantes y sobre la protección que confieren las vacunas contra estas cepas con respecto al virus no mutado. Por estas razones, mientras haya una parte de la población sin vacunar, es importante mantener las demás medidas de prevención, sobre todo en los lugares con amplia circulación del SARS-CoV-2. Para seguir protegiéndonos a nosotros mismos y a los demás, paralelamente a las actividades encaminadas a reducir la transmisión del virus e incrementar la cobertura vacunal, es importante continuar manteniéndonos a 1 m de distancia de los demás, toser y estornudar en la flexura del codo, lavarnos las manos con frecuencia y llevar mascarilla, sobre todo en los lugares cerrados, concurridos o poco ventilados. También es necesario seguir siempre las indicaciones de las autoridades locales, pues se basan en la situación y el riesgo al que se está expuesto en cada lugar*". Obtenido a través de la página web oficial de la Organización Mundial de la Salud, en el siguiente link: https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines.

completo se reducen los riesgos de hospitalización y mortalidad; sin embargo, dada la connotación actual del acceso a las vacunas[20], toda vez que el mismo no ha sido masificado, hacen que en este momento la excepción dispuesta produzca un trato diferenciado que no se encuentra justificado.

50. De lo expuesto, se puede colegir con claridad que la dispensa prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo N° 140 (para aquellas personas que cuenten con el respectivo esquema de vacunación completo), no se compadece que el objeto de la declaratoria originaria de estado de excepción; y en consecuencia no es razonable[21].

51. Como consideración final, en función del contexto nacional y de las connotaciones de una problemática sanitaria que es de índole mundial, esta Corte Constitucional insiste en que los órganos competentes implementen los medios que el régimen jurídico ordinario pone a su disposición; y, reitera que resulta imprescindible la coordinación interinstitucional para que exista la atención oportuna desde los distintos sectores involucrados, de tal forma, que la adopción de medidas extraordinarias dentro de un estado de excepción, incluyendo sus renovaciones, cuenten con la justificación y el carácter excepcional que esta figura amerita.

V. Dictamen

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

a) Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante decreto N° 116, por calamidad pública, producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N(AY.1).

b) Disponer que la suspensión a los derechos y las medidas extraordinarias ordenadas en el decreto ejecutivo No. 116 y ratificado por la renovación del decreto N° 140 se efectúen conforme lo dispuesto en el No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021.

c) Declarar que el artículo 3 del decreto ejecutivo N° 140, dada las circunstancias actuales no está justificado y por lo tanto deviene en inconstitucional.

---

[20] Según la información que consta en la página oficial del Ministerio de Salud Pública, al 03 de agosto del año en curso, las personas vacunadas con segunda dosis en la provincia del El Oro, por grupos etarios corresponde al siguiente porcentaje: "8,09% grupo de 16 a 49 años; 31,27% grupo de 50 a 64 años; y, 76,98% de 65 años en adelante". En la provincia del Guayas se reflejan las siguientes cifras "7,33% grupo de 16 a 49 años; 24,01% grupo de 50 a 64 años; y, 65,71% de 65 años en adelante".

[21] En ese mismo sentido, este Organismo en el dictamen N° 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, determinado que la restricción del derecho a la libertad de tránsito "*busca garantizar el distanciamiento social y fomentar el aislamiento, procurando de esta manera que los contagios y emergencias por COVID-19 disminuyan*".

d) Insistir en que los órganos competentes implementen los medios que el régimen jurídico ordinario pone a su disposición, y, reiterar que resulta imprescindible la coordinación interinstitucional para que exista la atención oportuna desde los distintos sectores involucrados, de tal forma, que la adopción de medidas extraordinarias dentro de un estado de excepción, incluyendo sus renovaciones, cuenten con la justificación y el carácter excepcional que esta figura amerita.

e) Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.

f) Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.05 09:22:30 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de miércoles 04 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-21-EE/21

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín

1. La Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del Pleno de 4 de agosto del 2021, aprobó el dictamen No. 4-21-EE/21 con el voto de las juezas y jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, declarando la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021, relativo a la renovación del estado de excepción por calamidad pública en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil producida por la detección de casos de COVID-19 por las variantes DELTA. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), respetuosamente disentimos del dictamen de mayoría y argumentamos nuestro voto salvado en los siguientes términos.

2. En primer lugar, como lo hemos hecho en votos salvados anteriores, reiteramos que la labor de esta Corte Constitucional no es la de definir la política pública más conveniente o las medidas más idóneas para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19. Tampoco es labor de esta Corte determinar en qué circunstancias en el contexto de la pandemia es conveniente hacer uso de la facultad para declarar un estado de excepción. Esta facultad es privativa del presidente de la República.

3. Por el contrario, lo que sí nos compete es determinar si el decreto ejecutivo que declara o renueva un estado de excepción se encuentra fundamentado y expone razones suficientes que justifique cada uno de los requisitos claramente establecidos tanto en la Constitución de la República (artículos 164 al 166) como en la LOGJCC (artículos 120 al 123)[1]. El control que realiza la Corte Constitucional busca, entre otros, evitar que una prolongación excesiva o injustificada, así como la adopción de medidas desproporcionadas o innecesarias, generen un desbalance entre los poderes constituidos, permitan un incremento desmedido de las competencias de la función ejecutiva y afecten desproporcionadamente los derechos y libertades de las personas[2].

4. En el presente caso, el presidente de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ha decidido renovar el estado de excepción por calamidad pública que fue declarado en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil mediante decreto ejecutivo 116. A nuestro criterio, dicha renovación no se encuentra justificada, en particular, en lo relativo a la configuración de la causal de calamidad

[1] Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 2.
[2] Voto salvado en el dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 6.

pública, los límites temporales y espaciales, así como las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo 140[3].

Configuración de la causal de calamidad pública

5. En el decreto ejecutivo 140, el presidente de la República invoca la causal de calamidad pública e indica que "*los hechos que originalmente motivaron esta declaratoria (...) dentro de los territorios de la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil persisten, sin perjuicio de que se han tomado las medidas más idóneas, necesarias y proporcionales…*" Asimismo, señala que "*al menos en la provincia de El Oro, ya existe contagio comunitario de la variante DELTA …* ".

6. Al respecto, en el dictamen de mayoría se establece que "*existe evidencia cierta con la que se acredita que los hechos que originaron la declaratoria del estado de excepción en dichas circunscripciones territoriales se mantienen con una tendencia hacia el incremento exponencial, sumándose a ello la circunstancia superviviente del contagio comunitario de la variante "DELTA" en la provincia de El Oro*"[4].

7. En relación con la causal de calamidad pública invocada en el decreto ejecutivo 140, si bien esta Corte Constitucional ha determinado que la presencia de nuevas variantes o mutaciones del COVID-19 no constituye un hecho imprevisible, al mismo tiempo, ha reconocido que los efectos de los contagios de estas variantes, como la saturación del sistema de salud público o el contagio comunitario de nuevas variantes, sí pueden presentar una situación sobreviniente[5]. Es así que, en el dictamen No. 1-21-EE/21, relativo a la declaratoria del estado de excepción por calamidad pública en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil producida por la detección de casos de COVID-19 por las variantes DELTA, la Corte Constitucional estableció que "*la magnitud de los efectos que tienen las mutaciones del virus original, que son consecuencias reales y verificadas de las Variantes Delta, no pueden ser previstas*"[6] y, en consecuencia, concluyó que dichos efectos configuran la causal de calamidad pública.

8. Ahora bien, en el presente caso, el decreto ejecutivo 140 se limita a afirmar que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción "*persisten*" y omite explicar de forma fundamentada cuáles son los efectos imprevisibles de los contagios de las variantes DELTA en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil, que se configuran como una calamidad pública, y que se mantienen o

[3] Algunas de estas deficiencias fueron identificadas en el dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021 respecto del decreto ejecutivo 116. En dicho dictamen, la Corte realizó un recuento de los estándares y directrices que rigen a las declaratorias de los estados de excepción, y que el presidente de la República debió observar de manera estricta en esta renovación.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 29.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, párr. 32; dictamen No. 1-21-EE/21 de 6 de abril de 2021, párr. 31; dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párr. 31.
[6] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, párr. 32-34.

intensificaron de tal manera que exijan la renovación del régimen excepcional, así como las medidas extraordinarias dispuestas mediante decreto ejecutivo 116. El presidente de la República tampoco justifica cuáles fueron las medidas adoptadas durante el régimen de excepción que resultaron insuficientes para retornar al régimen ordinario.

9. Si bien en el dictamen de mayoría se hace referencia a las cifras del informe técnico DNVE # 001 del Ministerio de Salud Pública de 28 de julio de 2021, referido en el decreto ejecutivo 140 y remitido junto con este[7], a nuestro criterio, dicha información resulta insuficiente para justificar que los hechos invocados siguen siendo imprevistos y se configuran como calamidad pública. De hecho, consideramos que el informe del Ministerio de Salud Pública no expone cifras claras que coadyuven a la fundamentación de la declaratoria de renovación del estado de excepción[8].

10. En este punto es importante enfatizar que no desconocemos los graves efectos de las variantes DELTA para la salud pública, tales como: (i) la magnitud de la transmisión; (ii) el impacto por la rapidez de su transmisión; (iii) el mayor riesgo de hospitalización y reinfección; así como (iv) la resistencia a las vacunas[9]. Sin embargo, conforme hemos sostenido en votos salvados anteriores, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un escrutinio estricto para determinar si el decreto ejecutivo ofrece razones y fundamentos suficientes para que el presidente de la República asuma las facultades extraordinarias autorizadas bajo un estado de excepción[10]. En tal sentido, esta Corte Constitucional ha señalado que "*la carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae sobre el presidente de la República*"[11].

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21de 4 de agosto de 2021, párr. 28.

[8] Por ejemplo, en el informe referido se indica que la provincia de El Oro, "*acumula 22. 636 casos confirmados, se observa en las últimas semanas una ligera tendencia al incremento de casos; sin embargo, **pese a la presencia comunitaria de la variante DELTA no existe un incremento explosivo y constante***". Por otra parte, en relación con la provincia de Guayas, el informe señala que "*Se mantiene la **tendencia a la baja** de los casos en las últimas semanas epidemiológicas*" (el énfasis es nuestro). Asimismo, nos llama la atención que dicho informe identifica que el estado de los servicios sanitarios es grave para cuidados intensivos en las provincias de Azuay, Cañar, El Oro, Manabí y Pichincha, por lo que tampoco se evidencia una relación entre la disponibilidad de los servicios sanitarios y los términos de la declaratoria del estado de excepción.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, párr. 40.

[10] Así, a la Corte Constitucional le corresponde verificar si se ha justificado la configuración de una de las causales que ameritan el estado de excepción; si se ha justificado cada una de las medidas extraordinarias a ser adoptadas, incluyendo la eventual suspensión de derechos; si se ha cumplido con las formalidades de las que debe estar revestido el Decreto justamente para permitir su control; y si los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados bajo el régimen constitucional ordinario. Ver, voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 3 y 4.

[11]Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, párr. 30; dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

11. Por otra parte, no podemos dejar de observar que en los considerandos del decreto ejecutivo 140 se señala como parte de la fundamentación para renovar el estado de excepción,

> *Que el Plan de Vacunación 9|100, se ha intensificado y conforme las recomendaciones del Informe Técnico antes referido, es necesario completar los cronogramas de vacunación de segunda dosis, de tal manera que se pueda mitigar los riesgos que supone el COVID-19 Variante DELTA y DELTA PLUS. Con corte al 28 de julio de 2021, se han administrado 10'051.176 dosis de vacunas.*
>
> *Que conforme la matriz reportada por el Ministerio de Salud Pública en el portal denominado "Vacunómetro", se verifica que al 28 de julio de 2021 la cobertura por segunda dosis de vacunación en la provincia de El Oro es del 28,16% en el grupo poblacional de 50 a 64 años, mientras que la cobertura de primera dosis en ese mismo grupo poblacional es del 83,97%. La única manera de cerrar la brecha de vacunación en segunda dosis es el paso del tiempo entre dosis...*

12. Sobre este punto, en el dictamen de mayoría se indica que la renovación del estado de excepción "*se encuentra vinculada a conseguir el mayor número de personas inoculadas contra el virus de la COVID-19*"[12].

13. Según hemos manifestado en votos salvados anteriores, alejarse de la excepcionalidad de la figura del estado de excepción y sus límites constituye un grave riesgo para la institucionalidad y la democracia de un Estado y, por tanto, solo puede recurrirse a un estado de excepción cuando los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis[13].

14. De ahí que no consideramos que el proceso de inoculación contra el COVID-19 constituya un objetivo válido en el que se pueda justificar la declaratoria de un régimen excepcional. Si bien es facultad del presidente de la República declarar un estado de excepción, no es menos cierto que se trata de un mecanismo excepcional previsto por el constituyente para afrontar graves crisis que atenten contra la supervivencia y funcionamiento del Estado, y que autoriza el uso de facultades extraordinarias que concentran el poder en el Ejecutivo y posibilitan incluso la suspensión de derechos[14]. Esto trae como consecuencia la necesidad de que el decreto ejecutivo en el que se declare o renueve el estado de excepción evidencie que los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis, configurándose una de las causales para emitir un estado de excepción.

15. El decreto ejecutivo 140 no expone, a nuestro juicio, razones suficientes que justifiquen que los hechos invocados – la permanencia de los efectos de las variantes DELTA – configuran la causal de calamidad pública y exigen la renovación del

[12] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21de 4 de agosto de 2021, párr. 38.
[13] Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 2 y 3; Voto salvado en el dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 21.
[14] Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 2.

estado de excepción. Lejos de explicar los efectos de las variantes que hayan desbordado el régimen ordinario, la fundamentación del decreto se limita a señalar que los hechos que motivaron la declaratoria inicial "*persisten*" y que la renovación tendría fundamento además en la necesidad de intensificar el plan de vacunación. La intensificación del plan de vacunación es un objetivo loable, mas no constituye una justificación para extender por más tiempo las medidas extraordinarias dispuestas en un estado de excepción.

Límites temporales y territoriales del estado de excepción

16. En el decreto ejecutivo 140 se indica "*Que conforme consta en la parte resolutiva de este Decreto Ejecutivo y conforme lo determinado por la Corte Constitucional, la renovación de las medidas adoptadas se encuentra dentro de los límites temporales previstos en la Constitución y se limitan a ciertas circunscripciones territoriales específicas en donde se ha identificado casos de las variantes DELTA y DELTA PLUS del COVID-19*".

17. Sobre este punto, el dictamen de mayoría "*estima compatible con el control de constitucionalidad material la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, a fin de contener en la medida de lo posible la propagación de las referidas variantes hacia otros lugares del país, para evitar un colapso generalizado del sistema de salud*" y determina que "*la renovación no se ha realizado excediendo los límites temporales*"[15].

18. En relación con los límites temporales y espaciales, la Corte Constitucional ha enfatizado la obligación del presidente de la República de justificar las razones por las cuales una determinada declaratoria o renovación del régimen excepcional debe extenderse a todo el territorio nacional o a una parte de este por un tiempo establecido[16]. Asimismo, ha indicado que le corresponde a la Corte verificar que exista "*una concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción*"[17].

19. A diferencia del dictamen de mayoría, consideramos que en el marco del control material de la declaratoria de renovación del estado de excepción, la Corte Constitucional no puede limitarse a verificar si la renovación del estado de excepción se ha realizado sin exceder los límites espaciales o temporales dispuestos en los artículos 164 y 165 de la Constitución, sino que tiene la obligación determinar

[15] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21de 4 de agosto de 2021, párrs. 35 y 37.
[16] En el dictamen 4-20-EE/20 esta Corte señaló que, *"Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional".*
[17] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

si el presidente de la República ha justificado o no la necesidad de renovar el estado de excepción por el tiempo y espacio decretados.

20. Observamos que el decreto ejecutivo 140 omite justificar las razones por las se considera necesaria la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil, por el tiempo referido. Incluso, de la información remitida por el Ministerio de Salud Pública, no constan datos suficientes que den cuenta que los efectos producto de los contagios de las variantes DELTA en dichos territorios sean de tal magnitud que exijan la renovación del estado de excepción[18].

21. En consecuencia, a nuestro criterio, la fundamentación contenida en el decreto ejecutivo no cumple con los principios de territorialidad y temporalidad establecidos en la Constitución.

Medidas extraordinarias dispuestas por el decreto ejecutivo

22. El decreto ejecutivo 140, en su artículo 2, establece que el estado de excepción se renueva "*en los mismos términos y condiciones, establecidos por los artículos 2 al 6 del Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021*". Sin embargo, el artículo 3 del decreto dispone como medida adicional que "*Las personas que cuenten con un certificado emitido por la autoridad sanitaria nacional, que acredite su estado de vacunación completo en contra del COVID-19, podrán exceptuarse de las limitaciones a la libertad de tránsito establecidas por el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021*".

23. En relación con las medidas extraordinarias que se renuevan en el decreto en cuestión, el dictamen de mayoría reconoce que toda vez que en el decreto "*no se han dispuesto nuevas medidas (...), así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; (...) no existen razones por las que el juicio de constitucionalidad que le precede al decreto N° 116, contenido en el dictamen N° 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, deban ser distintas a las de la presente renovación*"[19].

24. De lo señalado en el dictamen de mayoría podría entenderse que la renovación de la declaratoria del estado de excepción es un mero trámite que se limita a la verificación del cumplimiento de requisitos formales. A nuestro criterio, la renovación de un estado de excepción exige, de la misma forma que la declaratoria inicial, la justificación de los motivos que obligan mantener el régimen excepcional. Incluso, consideramos que la carga de justificación en la renovación del estado de excepción es mayor puesto que le corresponde al presidente de la República justificar cuáles fueron las medidas adoptadas durante el régimen de excepción, por qué dichas medidas han sido insuficientes para retornar al régimen ordinario, y por

[18] Incluso en el informe del Ministerio de Salud consta como recomendación únicamente la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro.
[19] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21de 4 de agosto de 2021, párr. 41.

qué sigue siendo imperativo extender el estado de excepción así como las medidas extraordinarias que limitan o suspenden derechos. Nada de esto se señala en el decreto bajo examen.

25. Por lo dicho, en nuestra opinión, no es suficiente que el presidente de la República decida renovar el estado de excepción sobre la base de "*los mismos términos y condiciones*", sino que tiene el deber de demostrar por qué es necesario mantener las facultades extraordinarias autorizadas bajo un estado de excepción. Justamente para evitar excesos, arbitrariedades, decisiones discrecionales y desmedro de la democracia, existen límites expresos previstos en la propia Constitución que deben ser estrictamente observados por el presidente de la República y controlados por la Corte Constitucional[20].

26. Por otra parte, en relación con la medida dispuesta en el artículo 3 del decreto ejecutivo, el dictamen de mayoría reconoce que "*la dispensa contemplada en el artículo en cuestión, podría considerarse como un mecanismo hacia la transición al régimen de normalidad, ya que mientras más personas cuenten con el esquema de vacunación completo se reducen los riesgos de hospitalización y mortalidad; sin embargo, dada la connotación actual del acceso a las vacunas, toda vez que el mismo no ha sido masificado, hacen que en este momento la excepción dispuesta produzca un trato diferenciado que no se encuentra justificado*"[21].

27. Al respecto, coincidimos con el dictamen de mayoría en que la exención dispuesta en el decreto ejecutivo 140 no es razonable ni se encuentra fundamentada en el decreto. Consideramos que si la finalidad de las políticas de salud pública en el marco de la pandemia de COVID-19 es conseguir inmunidad comunitaria ante nuevas variantes del virus, las distinciones realizadas con base en la vacunación podrían constituir un objetivo legítimo en la medida en que mientras mayor sea el porcentaje de población vacunada, mayor será la protección de la vida y salud de las demás personas frente a una variante más agresiva y de rápida transmisión.

28. Ahora bien, la exigencia de vacunación debe guardar relación con la accesibilidad y la ausencia de barreras (geográficas, demográficas, etarias, culturales, entre otras) para que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan acceder al proceso de vacunación. En la medida en que el gobierno nacional asegure un acceso universal al proceso de vacunación así como a los certificados correspondientes, podrían evaluarse la necesidad, la razonabilidad, y en definitiva la constitucionalidad de medidas que limiten o restrinjan ciertos derechos a partir de la exigencia de un carnet de vacunación. Sin embargo, mientras el acceso al proceso de vacunación continúe estando restringido debido a la escasez de las vacunas, dichas medidas resultan irrazonables y podrían convertirse en un factor de mayor inequidad.

[20] Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 2.
[21] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21de 4 de agosto de 2021, párr. 48.

29. Como hemos expuesto en votos anteriores, consideramos que el estado de excepción no puede ser utilizado como una herramienta de mitigación para enfrentar problemas que requieren medidas estructurales de corto, mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario, ni como un mecanismo de reemplazo frente a la imperiosa necesidad de coordinación con todas las autoridades descentralizadas[22].

30. Por las razones expuestas, reafirmamos que el estado de excepción es una institución que debe ser tomada en serio tanto por el presidente de la República como por la propia Corte Constitucional y disentimos del voto de mayoría.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.08.05 09:16:18 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Firmado digitalmente por RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.08.05 08:33:16 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.08.05 08:40:18 -04'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en la causa 4-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 04 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 18:09; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[22] Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 12; Voto salvado en el dictamen No. 3-20-EE/20, párrs. 16 y 42.

CASO Nro. 4-21-EE

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen y voto salvado conjunto que antecede, fue suscrito el día jueves cinco de agosto de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

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.