

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

| | |
|--|-----|
| 2706-16-EP/21 En el Caso No. 2706-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 2706-16-EP | 2 |
| 1945-17-EP/21 En el Caso No. 1945-17-EP Declárese la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal m) | 39 |
| 1276-17-EP/21 En el Caso No. 1276-17-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1276-17-EP | 48 |
| 2085-16-EP/21 En el Caso No. 2085-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada respecto del auto de 13 de septiembre de 2016 | 55 |
| 4-11-IN/21 En el Caso No. 4-11-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad planteada | 72 |
| 5-15-IN/21 En el Caso No. 5-15-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad planteada | 90 |
| 2557-17-EP/21 En el Caso No. 2557-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 2557-17-EP | 105 |



Sentencia No. 2706-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

CASO No. 2706-16-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 se analiza si una sentencia condenatoria dentro de un proceso penal violó el derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por autoridad competente y del trámite propio de cada procedimiento y de la motivación. Luego de efectuado el análisis constitucional se declara la violación de la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 9 de junio de 2014, la Unidad Judicial Penal y Tránsito del cantón Santo Domingo dictó auto de llamamiento a juicio¹, en contra de Ena Mariela Molina Aguilar y Cecilio de Jesús Aguilar Seraquivez -en adelante “los procesados”-, por considerarlos presuntos autores del delito de abuso de confianza.²
2. El 8 de mayo de 2015, el Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante sentencia, resolvió confirmar el estado de inocencia de los procesados.
3. El 12 de mayo de 2015, el señor Ángel Edmundo Cuadrado Bastidas, en su calidad de acusador particular, presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de instancia.
4. El 9 de septiembre de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, con voto de mayoría, resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado, declarando a la señora Ena Mariela Molina Aguilar responsable del delito de abuso de confianza, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años³.

¹ La causa fue signada con el número 23281-2013-3722.

² En atención al artículo 560 del Código Penal vigente en aquella época, los procesados eran acusados de haber utilizado dinero de los miembros de una asociación de comerciantes para adquirir bienes inmuebles a nombre propio, en lugar de adquirirlos en favor de la asociación de comerciantes, o luego de adquirirlo, habérselos transferido a esta.

³ Respecto al procesado Cecilio de Jesús Aguilar Seraquivez, esta Corte observa que, en la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas no consta pronunciamiento alguno sobre su responsabilidad en el cometimiento de la infracción alegada.

5. El 11 de septiembre de 2015, la señora Ena Mariela Molina Aguilar solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia. El tribunal *ad quem*, en auto de 28 de septiembre de 2015, rechazó este pedido.
6. El 2 de octubre de 2015, la señora Ena Mariela Molina Aguilar recurrió en casación la sentencia de alzada⁴. El acusador particular se adhirió a este recurso⁵.
7. Mediante sentencia del 20 de octubre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, declaró improcedente el recurso de casación interpuesto por la señora Ena Mariela Molina Aguilar.
8. El 13 de diciembre de 2016, la señora Ena Mariela Molina Aguilar – en adelante “la accionante”- planteó acción extraordinaria de protección.
9. El 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, admitieron a trámite la presente causa.
10. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
11. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 14 de diciembre de 2020, avocó conocimiento de esta y solicitó a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre los cargos contenidos en la demanda de la accionante. El 12 de marzo de 2021, la jueza constitucional ponente, requirió con esta solicitud de información a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas.

II. Competencia

12. 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

⁴ El recurso de casación fue signado con el número 17721-2015-1504.

⁵ No obstante, esta Corte observa -de la foja 27 del expediente de casación- que mediante auto de fecha 11 de agosto de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia establece que el acusador particular “*no es recurrente en casación ya que en forma extemporánea presentó el escrito ante la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de Los Tsáchilas, en el que se adhiere al recurso planteado por la procesada (...) adhesión que no está contemplada en el Código de Procedimiento Penal vigente a la fecha de los hechos (...)*”.

de la Constitución -en adelante, “CRE”-, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -en adelante, “LOGJCC”-.

III. Decisiones judiciales impugnadas

13. Si bien se identifica en el tercer acápite del libelo de demanda de la accionante, como el objeto de la presente causa a: (i) la sentencia de casación del 20 de octubre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia; de la lectura del cuerpo de la demanda, la Corte Constitucional ha podido identificar que la misma también impugna a: (ii) la sentencia de apelación del 9 de septiembre de 2015, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas⁶.

IV. Alegaciones de las partes

De la legitimada activa

14. La accionante alega que se han vulnerado sus derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por autoridad competente y del trámite propio de cada procedimiento (Art. 76.3 CRE) y de la motivación (Art. 76.7.1 CRE), mediante la emisión de (i) la sentencia de casación del 20 de octubre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia; y (ii) la sentencia de apelación del 9 de septiembre de 2015, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas.
15. Como argumentos sostuvo:
- Afirmó la vulneración de la violación de la garantía de ser juzgado por autoridad competente y del trámite propio de cada procedimiento, por cuanto *“la litis giró alrededor de la existencia de dos escrituras de compraventa, en las que comparecen como suscriptores de dichas escrituras la compareciente y otros (...) además se suscribieron promesas de compraventa privadas con todos los socios, a efectos que tenga seguridad jurídica sobre su inversión y por último ellos (...). Si la controversia se da por las escrituras de compraventa, en cuanto a su real propietario es lógico advertir que la misma se trata de un contrato que debe dilucidarse en el ámbito civil, mas no en el campo penal (...)”*.
 - Finalmente, en lo referente a la motivación, manifestó que: *“si revisamos detenidamente las sentencias podremos apreciar la falta de motivación que adolecen las mismas, ya que carecen de atinencia y coherencia, y son contradictorias en sus*

⁶ Al respecto, la accionante manifestó que: *“si revisamos detenidamente las sentencias podremos apreciar la falta de motivación que adolecen las mismas, ya que carecen de atinencia y coherencia, y son contradictorias en sus contenidos y conclusiones. En la sentencia de segunda instancia (condenatoria), se hace un análisis superficial de los hechos, de las pruebas de motivación de la sentencia, muestra de ello es que los Jueces, explican su fallo mas no lo justifican como debe ser para que exista motivación”*

contenidos y conclusiones. En la sentencia de segunda instancia (condenatoria), se hace un análisis superficial de los hechos, de las pruebas de motivación de la sentencia, muestra de ello es que los Jueces, explican su fallo mas no lo justifican como debe ser para que exista motivación; y a decir la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, que la sentencia censurada (condenatoria) se encuentra debidamente motivada, genera una doble vulneración por su capacidad de corrección y esta resolución se torna inmotivada por su no razonabilidad”.

Posición de la autoridad judicial requerida

- 16. Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia:** El 18 de diciembre de 2020, la Ab. Jessica Burbano Piedra, Secretaria Relatora Encargada de la Sala en referencia, remitió escrito a la Corte Constitucional manifestando que : *“el Tribunal de Casación que dictó la resolución con fecha jueves 20 de octubre del 2016, las 09h58, de la cual se ha presentado Acción Extraordinaria de Protección, estuvo conformado por los señores doctores Jorge Blum Carcelén, Jueza Nacional Ponente, Zulema Pachacama Nieto, Conjueza Nacional y Richard Villagomez Cabezas, Conjuez Nacional. El mencionado Juez Nacional y Conjueces Nacionales, a la presente fecha, ya no conforman el Cuerpo Colegiado de la Corte Nacional de Justicia”.*
- 17. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas:** Los señores jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, a pesar de haber sido notificados con oficio No 268-CCE-ACT-TNM-2021, no enviaron el informe motivado solicitado en providencia de fecha 12 de marzo de 2021.

V. Análisis del caso

Debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso (Art. 76.3 CRE)

- 18.** En lo atinente al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; se ha determinado que mediante este derecho se procura garantizar a cualquier persona inmersa dentro de un proceso jurisdiccional, que sus intereses, pretensiones y/o estado, sean conocidos y tutelados por una autoridad independiente, imparcial y competente, cuyas facultades jurisdiccionales estén reconocidas previamente en la ley, y en obediencia al trámite procesal correspondiente. De ahí que la garantía en referencia tutela tanto una **dimensión subjetiva**, relativa a la competencia de la autoridad juzgadora, como una **dimensión objetiva**, atinente a la conservación de la estructura del proceso.

19. Ahora bien, de manera general la dimensión subjetiva y objetiva de este derecho se encuentra patentizada a través de una *regla de trámite* contemplada en las normas adjetivas, en cuanto son aquellas las que regulan la forma en que las autoridades participan de la jurisdicción, y el trámite de los distintos procesos que dichas autoridades conocen. No obstante, esta Corte ha señalado que para que exista una violación al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso (Art. 76.3 CRE) además de verificarse una violación de una regla de trámite, será necesario comprobar la lesión de un derecho constitucional a consecuencia de la inobservancia de dicha regla.⁷
20. En el caso *in examine* la accionante ha manifestado que teniendo en consideración que el objeto de la *litis* estaba relacionado a la celebración de dos escrituras públicas de compraventa de bienes inmuebles, el juicio debió de ser ventilado en sede civil y no en sede penal, y en consecuencia debía ser conocido por las autoridades de justicia con competencia para materia civil y bajo los procedimientos previstos para esa materia.
21. Al respecto, la Corte Constitucional considera pertinente dejar por sentado que la naturaleza de los elementos que sirven como indicios, elementos de convicción, evidencias y material probatorio, no determinan *ipso facto* la naturaleza del procedimiento que se va a discutir, ni la competencia en razón de la materia de las autoridades judiciales. Por cuanto, dicha determinación reside más bien en el tipo de pretensión que se persigue o deduce; así, mientras que los procesos civiles y mercantiles, de forma general, tienen como objetivo la obtención de una compensación pecuniaria por el incumplimiento de obligaciones o los daños patrimoniales ocasionados; los procesos penales, están conducidos a verificar el cometimiento de una infracción, determinar la responsabilidad de quién la haya cometido, y rehabilitar integralmente al responsable de dicha lesión, en atención a lo contemplado en el artículo 201 de la CRE.⁸
22. No obstante, la Corte Constitucional considera importante para la vigencia de un Estado Constitucional de derechos y justicia, y de un sistema penal que garantice los derechos humanos de todos los sujetos involucrados, recordar a los operadores de justicia competentes en materias penales que a la hora de resolver acerca de su competencia en razón la materia en una causa puesta a su conocimiento por parte del fiscal, quien cumple un rol importante dentro del proceso penal, por ser el titular de la acción penal⁹, además de analizar la naturaleza de las pretensiones expuestas por las partes procesales (punitiva o patrimonial), de forma insoslayable, deberán tener en consideración al principio de mínima intervención penal.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 546-12-EP/20, párr. 23.1- 23.5.

⁸ En este contexto, la normativa penal contempla una serie de tipos penales en cuya configuración jurídica, el legislador ha incluido referencias a documentos o contratos privados, como son los tipos penales de defraudaciones bursátiles, autorización indebida de contrato de seguro, operaciones indebidas de seguros, entre otros. Lo cual añade a la tesis de este Organismo en cuanto a que la naturaleza de un elemento indiciario, de convicción o probatorio per se no determina la naturaleza del proceso en que debe conocerse la *litis*, sino que, la naturaleza de los procesos va a estar definida por el tipo de pretensión que se persiga.

⁹ Artículo 195 de la Constitución.

23. De forma general, el principio de mínima intervención penal engendra dos consecuencias: **(i)** la primera, referente al **ámbito de acción** del Derecho Penal, y **(ii)** la segunda, concerniente a la proporcionalidad de las **medidas punitivas**. En lo que respecta al ámbito de acción del Derecho Penal, el principio de mínima intervención establece que las instituciones del sistema penal, solamente podrán activarse luego de verificarse que no existen otras ramas del Derecho y otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes que las del Derecho Penal para tutelar el bien jurídico lesionado. Por su parte, en lo relativo a la proporcionalidad de las medidas punitivas, el principio de mínima intervención penal, manda que todas las medidas que tengan como efecto restringir la libertad de las personas procesadas o sentenciadas, o limitar otro tipo de derechos humanos, sean idóneas, necesarias y proporcionales.

24. En la presente causa, la accionante manifiesta que su causa debió ser conocida en sede civil, respecto de lo cual alega:

“Como podrán apreciar señores Jueces, la Litis giró alrededor de la existencia de dos escrituras de compraventa, en la que comparecen como suscriptores de dichas escrituras la compareciente y otros (como compradores), además se suscribieron promesas de compraventa privadas con todos los socios, a efectos que tenga seguridad sobre su inversión y por último ellos (los socios miembros de la Asociación) están en posesión de los lotes de terreno. Si la controversia se da por las escrituras de compraventa, en cuanto a su real propietario es lógico advertir que la misma se trata de un contrato que debe dilucidarse en el ámbito civil, mas no en el campo penal”.

25. Sobre este punto, la Corte es consciente de que existen casos limítrofes, en los cuales pueden existir elementos concurrentes para causas civiles y penales, como en los casos relacionados a transgresiones al derecho a la propiedad privada que han tenido una motivación dolosa; toda vez, que tanto el derecho a la propiedad privada como el dolo, son instituciones abordadas y estudiadas por ambas ramas del Derecho, como bien protegido y elemento o grado de imputación de responsabilidad.

26. Esta Corte estima pertinente referirse a que, si bien los procesos civiles tienen un fin determinado, opuesto al fin que persigue el proceso penal, estos casos limítrofes exigen de los operadores de justicia un mayor esfuerzo a efectos de constatar si la activación del sistema penal permitirá, en comparación con la activación de la vía civil, **(a)** tutelar de una forma más eficiente y oportuna al bien jurídico protegido, **(b)** reparar integralmente los derechos de la víctima y **(c)** aportar a la rehabilitación social del presunto transgresor- en caso de que lo necesitare-. Si contrariamente, el operador judicial advierte que en la vía civil se pueden alcanzar estos fines de forma más efectiva y con una menor restricción de derechos, se deberá optar por esta última.

27. Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte analiza que el ejercicio racional contemplado en el párrafo precedente demanda de un control integral de las piezas procesales, bajo estándares infra constitucionales de normativa penal y civil, lo cual incluye la valoración de los insumos probatorios aportados por las partes; atribuciones que escapan del ámbito de competencia de la Corte Constitucional en las garantías jurisdiccionales de acción

extraordinaria de protección. En esta línea, esta Corte ya se ha pronunciado manifestando: “*Tampoco compete al Pleno de la Corte Constitucional realizar valoración fáctica hecha por los [sic] de las pruebas presentadas por el legitimado activo (...), 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 penal.¹¹

28. Por consiguiente, esta Corte rechaza el cargo de la accionante sobre una presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía del juez competente, en tanto que el análisis requerido sobrepasa el ámbito de competencia de la Corte Constitucional en acciones extraordinarias de protección.

Debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76.7.I CRE)

29. La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al debido proceso comprende aquel universo de garantías mínimas que deben observarse en la tramitación de todos los procesos donde se determinen derechos y obligaciones para las personas. Así las cosas, la CRE en su artículo 76.7. I., ha incluido dentro del espectro tuitivo del debido proceso al derecho a la motivación, a través del cual, las decisiones adoptadas por los poderes públicos deben de enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundan, enunciar los hechos del caso y explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho.¹²
30. En adición a lo expuesto, este Organismo se ha referido a los criterios de suficiencia de motivación en los siguientes términos:

*La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. No obstante, este requisito constitucional no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos. En ese sentido, una violación del artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE ocurre ante dos posibles escenarios, con iguales efectos: 1. **La insuficiencia de motivación, cuando se incumplen alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto;** y 2. **La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión.**¹³*

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 1143-12-EP/19, párr. 34.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 176-14-EP/19, párr. 77.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 1837-12-EP/20, párr.16.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 1310-13-EP/20. Párr. 39. Sobre que la garantía de la motivación exige solo que esta sea al menos suficiente y no necesariamente correcta, véanse las sentencias N° 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47; N° 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44; y No 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 19.2.

31. Por otro lado, en ciertos contextos la Corte Constitucional ha reforzado este estándar de suficiencia¹⁴, exigiendo la constatación de elementos adicionales; en tal sentido, este Organismo en consideración de la gravedad de la restricción de los derechos que se pone en juego con una sentencia condenatoria (privación de libertad, suspensión de derechos políticos, etc.), recuerda que la garantía de motivación en los procesos penales exige, dentro de los criterios de suficiencia desarrollados por esta Corte, que se exponga la forma mediante la cual se ha superado el umbral de la duda razonable y se han desvirtuado los argumentos de defensa del procesado;¹⁵ en consideración de la interdependencia que existe entre la garantía de motivación y el principio de inocencia.¹⁶
32. Asimismo, este Organismo considera apropiado resaltar que, en los procesos y sentencias penales, el elemento de la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes, debe incluir un examen de adecuación a través del cual el operador judicial ofrezca una **(a)** explicación de cómo los elementos probatorios aportados y practicados,¹⁷ le permitieron llegar a la convicción de que la conducta reproducida por el presunto infractor se ajusta a todos los elementos configurativos del tipo penal. Asimismo, respecto a este criterio, los operadores de justicia deberán exponer las razones por las cuales: **(b)** la acción u omisión del presunto infractor debe calificarse como antijurídica, **(c)** y los motivos por los cuales debe considerarse que el presunto

¹⁴ Por ejemplo, en el caso de la resolución de las garantías jurisdiccionales, la Corte ha establecido que, además de enunciar las normas o principios jurídicos en que se basa la decisión y explicar su pertinencia, también se deberá “iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.” Corte Constitucional. Sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.

¹⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párr. 147: “La Corte subraya la relevancia de la motivación, a fin de garantizar el principio de presunción de inocencia, principalmente en una sentencia condenatoria, la cual debe expresar la suficiencia de prueba de cargo para confirmar la hipótesis acusatoria; la observancia de las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba, incluidas aquellas que pudieran generar duda de la responsabilidad penal; y el juicio final que deriva de esta valoración. En su caso, debe reflejar las razones por las que fue posible obtener convicción sobre la imputación y la responsabilidad penal, así como la apreciación de las pruebas para desvirtuar cualquier hipótesis de inocencia, y solo así poder confirmar o refutar la hipótesis acusatoria. Lo anterior, permitiría desvirtuar la presunción de inocencia y determinar la responsabilidad penal más allá de toda duda razonable. Ante la duda, la presunción de inocencia y el principio in dubio pro reo, operan como criterio decisorio al momento de emitir el fallo”.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 363-15-EP/21, párr.73.

¹⁷ Corte IDH. Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 387, párr.121: “De conformidad con los principios de la sana crítica y la unidad de la prueba, el juzgador puede realizar un estudio concatenado y racional de todo el acervo probatorio que tengan a su disposición en el proceso, para generarles convicción respecto algún hecho, siempre y cuando ello sea acorde con las garantías judiciales como el principio contradictorio, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, entre otros. Por lo cual, la exigencia impuesta al juzgador al momento de motivar las determinaciones que adopte, es fundamentar las causas y razones que respalden la apreciación de los elementos probatorios que tengan a su disposición”.

infractor es culpable y que aquel actuó con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta. Lo dicho materializa la necesaria interdependencia que debe existir entre la garantía de motivación y el principio de legalidad, y, al dar respuesta a exigencias que el ordenamiento jurídico impone a la justificación de ciertas decisiones, constituye un caso de congruencia argumentativa frente al Derecho como requisito para satisfacer la suficiencia de la motivación.

- 33.** Estos criterios para evaluar la suficiencia de la motivación en los procesos penales garantizan que únicamente las personas sean procesadas, juzgadas y condenadas por conductas penalmente relevantes, esto es, acciones u omisiones que ponen en peligro o producen resultados lesivos, descriptibles y demostrables; e impide que existan condenas arbitrarias e inmotivadas, como aquellas que se adoptan por cuestiones de identidad, peligrosidad o características personales.¹⁸
- 34.** Sobre este ámbito, la Corte Interamericana de Derechos Humanos – en adelante “Corte IDH”- ha manifestado:

*"132. La Corte ha enfatizado que corresponde al juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y **observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico. El Tribunal considera preciso agregar que, tratándose de delitos culposos, cuya ilicitud es menor comparada a la de los delitos dolosos y cuyos sus elementos típicos están definidos de forma genérica, se requiere que el juez o tribunal observe el principio de legalidad de forma rigurosa al verificar la efectiva existencia de la conducta típica y determinar la responsabilidad penal**".*¹⁹

*"119. Los procesos penales en que estén involucradas sanciones de gran relevancia, como la privación de la libertad personal, o con mayor énfasis, la pena capital, imponen a los juzgadores realizar el más escrupuloso escrutinio al momento de resolver, ya que en caso contrario se generaría una afectación irreversible a las personas condenadas. **En ese contexto, se reviste de importancia el principio de la presunción de inocencia, el cual obliga a la autoridad judicial a adoptar sus decisiones condenatorias en una certera y evidente convicción sobre la responsabilidad penal de los acusados, obtenida en un juicio en que se hayan respetado las formalidades que garanticen la posibilidad de defensa y las debidas garantías del debido proceso legal.**"*²⁰

[Énfasis agregado]

- 35.** En este ámbito, la Corte aclara que bajo ninguna consideración el deber de los jueces penales de abordar y desvirtuar los argumentos de defensa de los acusados y procesados para la emisión de una sentencia condenatoria, se satisface con la mera transcripción o

¹⁸ Código Orgánico Integral Penal. Art. 22.

¹⁹ Corte IDH. Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 132.

²⁰ Corte IDH. Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 387, párr. 119.

registro de sus alegatos en la parte expositiva o de antecedentes de la sentencia; siendo necesario que estos sean abordados mediante el aporte de razones y premisas, es decir, que sean tratados en la parte motiva de la decisión judicial; sin perjuicio de que el examen acerca de la corrección o incorrección de los argumentos o razones que emplean los operadores jurisdiccionales escapa las competencias de la Corte Constitucional dentro del conocimiento de una acción extraordinaria de protección. En este sentido, la Corte Constitucional recuerda que este Organismo en ocasiones previas ha determinado que la garantía de motivación exige el cumplimiento de un criterio de congruencia,²¹ de conformidad con el cual, las autoridades de justicia están obligadas a responder los argumentos relevantes de las partes procesales.

36. Sobre este punto, la Corte IDH ha establecido:

*“En el ámbito penal esta Corte ha señalado que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales. La presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado. (...). Por otro lado, el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable”.*²²

37. Así las cosas, en el caso *in examine*, en su parte considerativa, la sentencia de alzada como motivación para la condena de la accionante expuso:

SEXO.- Con la suscripción de los dos instrumentos públicos referidos en el Considerando anterior, se comprueba la existencia material del delito de Abuso de Confianza que, en forma premeditada y dolosa comete la procesada Ena Molina Aguilar, única acusada por la Fiscalía del cometimiento de la infracción. El convenio aclaratorio que obra a fojas 142 del expediente suscrito por los mismos comparecientes que celebran el contrato de compraventa y constitución de hipoteca y que tiene fecha el veintiuno de mayo del 2007, determina que el precio real de la compra venta de los dos lotes de terreno

²¹ *Ibíd*em, párr. 118: “En principio, el deber de motivación a que están sujetas las autoridades de los Estados, representa un derecho instrumental de las personas para contar con las debidas garantías judiciales y ejercer plenamente su derecho de defensa, al imponerles la obligación de exteriorizar las razones que justifiquen sus decisiones¹⁶⁵. De esta forma, la administración de justicia permite a las personas que resientan una afectación a sus derechos humanos, conocer los motivos que llevaron a los juzgadores a resolver de una determinada forma, para que así, puedan contar con la oportunidad de rebatir las consideraciones que sustentan la resolución por considerarlas injustas. **Ahora, si bien este deber de motivación no exige una respuesta detallada a todo argumento, sí requiere que las decisiones cuenten con una argumentación racional que tome en cuenta los alegatos y el acervo probatorio que haya conformado el proceso”.** (Énfasis añadido)

²² Corte IDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 128.

(...), es de **QUINIENTOS MIL DOLARES** de los Estados Unidos de Norte América y que, de esta cantidad, los compradores han pagado la suma de **CINCUENTA MIL DOLARES** al momento de suscribir el contrato y que la diferencia equivalente a **CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES** debe ser pagada en veintiséis dividendos con vencimientos sucesivos cada treinta días plazo. Este convenio tiene reconocimiento de las firmas y rúbricas en la misma fecha de su celebración ante el doctor Eugenio Vélez Matute, Notario Tercero del cantón Santo Domingo. **SEPTIMO.-** Con la prueba documental aportada por la acusación particular y que es objeto del análisis por parte del Tribunal, se tiene el convencimiento de que la procesada Ena Molina Aguilar, abusa de la confianza de los socios de la Asociación de Comerciantes Mayoristas “**Veintitrés de Junio**” quienes, a decir de su actual Presidente Angel Edmundo Cuadrado Bastidas, la Asamblea General de Socios le confió la compraventa de los dos terrenos ubicados en la Urbanización Brisas del Zaracay, en esta ciudad de Santo Domingo, por el precio de **QUINIENTOS MIL DOLARES** que debía ser pagado en el plazo (...). El testimonio que rinde el acusador particular Angel Edmundo Cuadrado Bastidas, en la audiencia de juicio hace saber que la Asociación de Comerciantes Mayoristas “**Veintitrés de Junio**” por intermedio de sus socios ejerce en la posesión de los dos lotes de terreno desde el año 2007 y que ahí realizan ferias semanales como comerciantes que son, que la procesada les ha planteado varios juicios, argumentado ser dueña del terreno y negándose a transferir el dominio, que la deuda contraída para la compra de los predios ya ha sido cancelada, que existe en el libro de actas de la Asociación, la autorización para que el señor Montoya, la señora Bolaños, la señora Molina y el señor Aguilar, compren el terreno a sus nombres y apellidos y no a nombre de la Asociación y, que el dinero para el pago se obtuvo de todos los compañeros de la Asociación que aportaban mensualmente y que existen varias promesas de compraventa en favor de los socios firmados por las cuatro personas antes referidas. (...). **Tanto la prueba documental como la testimonial son suficientes para establecer conforme a derecho la existencia material de la infracción; esto es, el delito de Abuso de Confianza, previsto en el Art. 560 del Código Penal y por el que la Fiscalía por intermedio del Fiscal Dr. Ivan Urgiles, acusa a Ena Molina, de ser la autora del delito de Abuso de Confianza; pues, a su decir, no cumple el encargo de la confianza que le dieron los socios de la Asociación, lo que acordaron que cuando termine de pagar el terreno, éste pase a nombre de la Asociación, actitud con la que se perjudicó a más de ochenta socios y por cuyo delito pide que se le imponga la pena correspondiente.**

38. Por su parte, la sentencia de casación, estableció:

En el considerando séptimo, se indican que con la prueba documental aportada por la acusación particular y que es objeto de análisis del parte del tribunal se obtiene que la procesada Ena Molina Aguilar, en su calidad de dirigente abusa de la confianza de los socios de la Asociación de Comerciantes Mayoristas “23 de Junio” y que al decir del actual presidente Ángel Edmundo Cuadrado Bastidas, la Asamblea General, le confió la compra-venta de los dos terrenos ubicados en la Urbanización Brisas del Zaracay, de la ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas, por el precio de \$500.000 dólares, que debían ser pagados en el plazo de 24 meses con letras de \$17.000 dólares cada una y una entrada de \$50.000 dólares; que del testimonio rendido por el acusador particular antes referido, señala que los socios ejercen la posesión de los dos lotes de terreno desde el 2007, donde realizaban ferias semanales, y que la procesada les ha planteado varios juicios argumentándose ser la dueña del terreno y que la deuda contraída por la compra de los predios ya ha sido cancelada; llegando a establecer que la procesada es responsable y

culpable del delito de abuso de confianza, señalando que la conducta antijurídica de Ena Molina Aguilar se ajusta a la figura penal del delito de abuso de confianza previsto y tipificado en el artículo 560 del Código Penal, ya que la escritura de compra-venta se la hace a su nombre y al de su cónyuge así como de otras dos personas más que constan como compradores y no lo hicieron en representación de los socios de la Asociación de Comerciantes Mayoristas “23 de Junio” cuya figura es conocida como apropiación indebida siendo su verbo rector el de disponer que es lo que precisamente ejecutó la procesada perjudicando a los socios quienes aportaron semanalmente el dinero para la compraventa de los predios de los que estaban en posesión. Con lo anteriormente expuesto este Tribunal de Casación considera que se encuentra probada la existencia del delito y la responsabilidad de la recurrente cumpliéndose con lo dispuesto en los artículos 250, 252 y 304-A del Código de Procedimiento Penal, ya que con las pruebas actuadas en juicio se llegó a la certeza de que la procesada es autora de dicha infracción tipificada y reprimida en el artículo 560 del Código Penal, por lo que no procede lo planteado por la recurrente.

39. Con esto, de la transcripción de la motivación de las sentencias de alzada y de casación - y en atención a los cargos que fundamentaron la casación de la accionante²³- se puede observar que, si bien las autoridades de justicia impugnadas hacen un análisis sobre los hechos del caso, y enuncian las normas penales relacionadas al caso (Art.560 Código Penal; Arts. 250, 252 y 304-A del Código de Procedimiento Penal); en ningún momento desvirtúan los alegatos de defensa de la accionante (más allá de registrarlos en la parte expositiva de las sentencias). Tampoco se ha observado que la sentencia de casación haya dejado en evidencia la falta de análisis por parte de la sala de apelación de los argumentos y pruebas de defensa de la accionante, durante su ejercicio de control sobre la sentencia de alzada. En efecto, se puede verificar que los cargos del recurso de casación estaban relacionados a que no había sido probada la materialidad del delito en segunda instancia; no obstante, los jueces de la Corte Nacional, en el razonamiento de su sentencia, obviaron demostrar como la sala de alzada había probado y argumentado de forma suficiente la reproducción del delito y la responsabilidad penal de la accionante, lo cual demandaba la superación de toda duda razonable. De este modo, no

²³ De acuerdo a lo señalado por la recurrente “*La sentencia que se recurre es la emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, ya que vulnera la ley por contravención expresa de los artículos 250, 252 y 304-A del Código de Procedimiento Penal lo que conlleva a otra vulneración de la ley, por indebida aplicación del artículo 560 del Código Penal. (...) hay 4 personas quienes realizaron el contrato, adquiriendo un bien inmueble, en calidad de compradores, pero resulta que se procesa solo a dos y se confirma el estado de inocencia de uno y solo Ena Molina, es declarada culpable (...) esta sentencia vulnera de manera expresa los artículos 250 y 252 del Código de Procedimiento Penal, estos artículos tratan sobre la finalidad de la etapa de juicio y de la existencia de la infracción como de la culpabilidad; cuando dice el artículo 250, que la existencia y responsabilidad de la infracción será dada por todos los actos procesales evacuados en audiencia de juicio. El artículo 252 señala, que la culpabilidad y responsabilidad se obtendrá en base a las pruebas de cargo y de descargo; mientras que el artículo 304-A determina que se establecerá la culpabilidad, cuando exista la certeza, emitida por toda la prueba evacuada en juicio, de que existan indicios de que su defendida es culpable del delito de abuso de confianza (...) esto no existe en toda la sentencia, ya que jamás se evacuó un solo indicio que subsuma la conducta de su defendida, al tipo penal del artículo 560, ni siquiera del tipo penal objetivo, peor al tipo penal subjetivo, por tanto alega contravención expresa, que conlleva de manera concomitante, a una indebida aplicación del artículo 560; solicitando que se acepte la casación y se confirme el estado de inocencia de la procesada. (...)*”

se observa que se haya desvirtuado el argumento de la accionante referente a que “*se suscribieron promesas de compraventa privadas con todos los socios, a efectos que tenga seguridad sobre su inversión y por último ellos (los socios miembros de la Asociación) están en posesión de los lotes de terreno*”.

40. Contrariamente a esto, se observa que el análisis contenido en la motivación de la sentencia de las autoridades de justicia impugnadas se centró mayoritariamente en el testimonio y prueba documental aportada por el acusador particular, así como en los testimonios de terceras personas. En esta línea la Corte Constitucional reitera la importancia de que en los procedimientos penales la motivación de los jueces de garantías penales que emitan una sentencia condenatoria, deberá expresar de manera clara los razones por las cuales considera que ha sido superada la duda razonable, dando respuesta (desvirtuando) a cada uno de los argumentos relevantes de defensa expuestos por el procesado.
41. Por lo expuesto, al evidenciar que las autoridades de justicia demandadas no analizaron los argumentos relevantes que formaron parte de la defensa de la accionante, no llegándolos a abordar y desvirtuar, la Corte Constitucional concluye que las sentencias de alzada y de casación vulneraron del derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de la motivación.
42. En este contexto, la Corte reitera que el análisis aquí expuesto no traduce la exigencia de algún criterio de corrección para la examinación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, sino que exige como un elemento para medir la suficiencia de la motivación en decisiones penales condenatorias, el que haya existido un pronunciamiento por parte de las autoridades de justicia sobre la forma en que ha sido superada la duda razonable y desvirtuada la defensa del acusado o procesado (congruencia); así como, la explicación de la forma en la que la conducta del presunto infractor se ajusta a todos los elementos del tipo penal, con la explicación de los motivos por los cuales dicha conducta debe ser calificada como antijurídica y al presunto infractor como responsable.
43. Finalmente, este Organismo reitera que la garantía de motivación no solo proscribe la arbitrariedad en los actos jurisdiccionales, sino que alcanza a todos los actos de la autoridad pública, en consecuencia, los autos y dictámenes que emiten otras autoridades de la Función Judicial, como la Fiscalía General del Estado deben estar suficientemente motivados, en observancia de los parámetros fijados en esta sentencia.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección N°. **2706-16-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación.
3. Disponer como medidas de reparación:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de casación dictada el 20 de octubre de 2016, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No. 17721-2015-1504.
 - b. Dejar sin efecto la sentencia de apelación dictada el 9 de septiembre de 2015, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas dentro del proceso No. 23281-2013-3722.
4. Devolver el expediente a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas se cumpla con lo ordenado, es decir, que emita una sentencia motivada en atención a los criterios desarrollados en el presente pronunciamiento.
5. Ordenar que el Consejo de la Judicatura, mediante correo electrónico, difunda esta sentencia entre las juezas y jueces del país con competencia en materia penal, así como a aquellos que forman parte de las unidades judiciales y salas provinciales multicompetentes.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

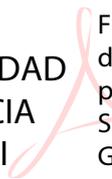
LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.20
09:17:02 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2706-16-EP**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Estoy de acuerdo con los argumentos y con la sentencia aprobada, a base de un proyecto elaborado por la jueza Teresa Nuques Martínez, en la que se desarrolla el principio de derecho penal mínimo y exige un umbral mayor de motivación en materia penal.
2. Este voto razonado tiene tres acápites: el contexto, el desarrollo doctrinario en el caso y conclusiones.

i.El contexto: otra masacre más

3. No puedo dejar de comentar sobre la importancia de esta decisión en el contexto en que se la resuelve: una masacre más en los centros de privación de libertad y en la que, al día de la aprobación de esta sentencia, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador (SNAI) anuncia que hay más de cien personas fallecidas y otras 52 heridas.
4. La sentencia desarrolla el principio del derecho penal mínimo y aumenta la carga de motivación en materia penal.
5. Por el derecho penal mínimo, si el objeto del litigio puede ser demandado en vía civil y también podría denunciarse en vía penal, se debe escoger la vía menos gravosa para los derechos que es la civil. Por la motivación, no basta, como suelen hacer nuestros jueces y juezas, con dar una sentencia de muchas páginas en las que la gran mayoría son transcripciones de la audiencia, de los informes, de los alegatos y más palabrería y formulismo inútil, y la ratio para decidir se la encuentra en pocas líneas.
6. Si se toma en serio el derecho penal mínimo, que obliga a ponderar qué se gana y qué se pierde con la vía penal para solucionar conflictos, tendríamos un muy reducido número de presos y muy posiblemente menos muertos de forma violenta.
7. Si también se toma en serio la motivación, y la carga argumentativa y probatoria de la prueba que exige la presunción de inocencia, tendríamos menos autos de prisión preventiva y sentencias “*copy-paste*” y, muy posiblemente, menos presos y menos muertes.
8. La violencia en nuestras cárceles exige a las juezas y jueces limitar al poder punitivo, tomar todas las medidas posibles para evitar el uso y abuso de la privación de libertad que, como vemos, termina siendo en muchos casos una sentencia de muerte.

9. Requerimos racionalizar el poder punitivo. La cárcel debe ser una medida excepcional para resolver los conflictos sociales. Requerimos, al menos, volver a los niveles de privación de libertad anteriores a la expedición del COIP (que aumentó las penas, aumentó los tipos penales, disminuyó las garantías procesales para las condenas en los juicios abreviados y más medidas propias de lo que se conoce como “*populismo penal*”).
10. Tener presente lo que sucede en las cárceles ecuatorianas, reducir el número de personas privadas de libertad, aplicar el derecho penal mínimo en cada decisión, pensar en la dignidad que tiene todo ser humano más allá del delito por que se le procesa, acusa o condena, debería ser la utopía real que nos guíe a todos los operadores de justicia.
11. Por el “*punitivismo penal*”, que es un mecanismo fácil y torpe de hacer política mediante el uso abusivo del poder punitivo y que pregona “*mano dura*” contra la delincuencia, tenemos como efecto inevitable mayor hacinamiento carcelario, peores condiciones de vida para las personas privadas de la libertad, incremento del dolor humano en múltiples familias, promoción de la violencia y, con ello, la posibilidad de volver a tener masacres.
12. La explicación de que hay bandas que operan dentro de las cárceles no es una justificación para enfrentar y solucionar el problema del abuso de la privación de libertad.
13. El *punitivismo penal*, además, no se tutela bien jurídico alguno, no repara (a menos que la venganza se considere una forma de reparación) víctima alguna y no rehabilita a quienes se consideran victimarios.
14. Las soluciones deben ser integrales. El paraguas que debe guiar toda decisión que respete la Constitución es el garantismo penal. Por un lado, la Asamblea Nacional debe reformar todas las leyes que han incrementado el poder punitivo. Por su parte, el gobierno debe formular políticas penitenciarias y ejecutarlas observando el artículo 85 de la Constitución, y garantizando la participación de las propias personas privadas de libertad. Por otro lado, quienes “abren la llave” para llenar las cárceles, fiscales y juezas, son las llamadas a que, en cada caso, se garanticen los derechos de las personas procesadas y condenadas (que podemos ser cualquiera de nosotros), limiten al poder punitivo y, entre otros principios, apliquen el derecho penal mínimo.
15. El uso del *punitivismo penal* como forma de justicia fortalece la adopción de medidas deshumanizadoras que terminan siendo normalizadas en la práctica judicial, y exigidas por la sociedad.
16. Cada víctima del sistema penal, cada persona masacrada, si tenemos algo de respeto por la vida que merece toda persona, nos exige cambiar las políticas legislativas, gubernamentales y jurisdiccionales que, en conjunto, han creado un espacio que permite y no frena las masacres.

ii. El desarrollo doctrinario en el caso

17. El caso tiene relación con unas personas que adquirieron bienes a nombre propio y que supuestamente debieron haber transferido a una asociación de comerciantes. El objeto que provoca el litigio penal de origen gira alrededor de la celebración de dos escrituras públicas de compraventa de bienes inmuebles. Por este hecho, las procesaron por abuso de confianza¹, les confirmaron en primera instancia el estado de inocencia, y en segunda instancia las condenaron a tres años de privación de libertad.
18. En la demanda de acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de casación y de apelación, las personas accionantes sostuvieron que se vulneraron los derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por autoridad competente y del trámite propio de cada procedimiento y de la motivación.²
19. La Corte, en este caso con relación a la alegación de ser juzgado por autoridad competente, hace unas relevantes y profundas reflexiones sobre el contenido del derecho penal mínimo, que no deben pasar inadvertidas.
20. La sentencia afirma que, para la vigencia de un Estado constitucional de derechos y justicia y de los derechos humanos, los operadores de justicia competentes, en particular quienes ejercen la representación de la Fiscalía General del Estado, deben analizar la naturaleza de las pretensiones y considerar el principio de mínima intervención penal.
21. La sentencia correctamente desarrolla el principio de mínima intervención. Afirma que tiene consecuencias en el ámbito de la acción y en la proporcionalidad de las penas.
22. En el ámbito de la acción, *“solamente podrán activarse luego de verificarse que no existen otras ramas del Derecho y otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes que las del Derecho Penal para tutelar el bien jurídico lesionado.”*³
23. Por su parte, en lo relativo a la proporcionalidad de las medidas punitivas, el principio de mínima intervención penal, manda que todas las medidas que tengan como efecto restringir la libertad de las personas procesadas o sentenciadas, o limitar otro tipo de derechos humanos, deban ser idóneas, necesarias y proporcionales.
24. La Corte considera que el caso está en el límite, por los elementos y contornos, entre una causa civil y penal. Cuando esto sucede, los operadores deben realizar *“un mayor esfuerzo”* para determinar en qué vía se tutelan de forma más eficiente el bien jurídico protegido, repara integralmente a la víctima y aporta a la rehabilitación.⁴

¹ Código Penal (vigente en aquella época), artículo 560.

² Constitución artículos 76 (3) y 76 (7) (I).

³ Corte Constitucional, Sentencia N. 2706-16-EP, párrafo 23.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia N. 2706-16-EP, párrafo 26.

25. Las supuestamente víctimas lo que pretendían, posiblemente es que se les entregue el dinero pagado o que se les otorgue la escritura pública a su nombre. La pregunta es si esto se puede lograr por otros mecanismos distintos a la denuncia penal y la cárcel. Si puede conseguir lo que requieren las víctimas, entonces la vía penal no es la adecuada. En muchos casos, como posiblemente fue el conocido por la Corte, la vía penal es usada como un mecanismo de presión e intimidación para lograr objetivos civiles. Si esto es el caso, esa práctica constituye un abuso y una violación tanto a los fines del derecho penal como, en específico, al derecho penal mínimo.
26. En el caso, la Corte consideró que hacer un control integral para determinar la vía implicaba valorar pruebas y que no era posible mediante la acción extraordinaria de protección. Sin embargo, consideró que podría hacerse un examen de este tipo si la acción de origen hubiese sido una garantía penal y no un proceso penal.⁵ Por esta razón la Corte rechazó el cargo de la accionante.
27. En cuanto a la motivación, la sentencia eleva la carga de motivación (“*observar la mayor rigurosidad*”), que me parece adecuada por los derechos que están en juego en un juicio penal (libertad, presunción de inocencia, integridad física y emocional que se afecta en la privación de libertad y, como sucede en Ecuador, la posibilidad de ser masacrado). La garantía de motivación en los procesos penales “*exige, dentro de los criterios de suficiencia desarrollados por esta Corte, que se exponga la forma mediante la cual se ha superado el umbral de la duda razonable y se han desvirtuado los argumentos de defensa del procesado.*”⁶
28. No se satisface el deber de motivación, sostiene la sentencia, “*con la mera transcripción o registro de sus alegatos en la parte expositiva o de antecedentes de la sentencia*”⁷, Se debe atender todos y cada uno de los argumentos de las personas procesadas. En el caso, por ejemplo, la sentencia condenatoria asume que hubo premeditación y dolo por la mera suscripción de los instrumentos públicos.
29. En pocas palabras, la sentencia ordena que el principio de mínima intervención debe ser observado en cada caso penal y que quienes toman decisiones sobre la libertad de las personas tienen un umbral de motivación mayor y más riguroso que otro tipo de casos.

iii. Conclusiones

30. Los avances en la jurisprudencia suelen ser lentos y progresivos.
31. En la sentencia hay pistas para que, ojalá a corto plazo, se pueda avanzar hacia una declaración de violación de la garantía a ser juzgado por autoridad competente y por el trámite adecuado cuando, por violación al derecho penal mínimo, se haya seguido un juicio penal cuando se pudo haber solucionado el conflicto por otra vía procesal menos

⁵ Corte Constitucional, Sentencia N. 2706-16-EP, párrafo 27.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia N. 2706-16-EP, párrafo 31.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia N. 2706-16-EP, párrafo 35.

gravosa y con la participación de otra autoridad competente, tales como la civil, administrativa, solución alternativa de conflictos, justicia restaurativa o la justicia indígena.

32. Estoy de acuerdo, por todo lo dicho y en el contexto en que se expide la sentencia, con los argumentos y con lo decidido.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.10.20 10:29:40
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 2706-16-EP, fue presentado en Secretaría General, el 30 de septiembre de 2021, mediante correo electrónico a las 07:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2706-16-EP**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 29 de septiembre de 2021 aprobó la sentencia N°. 2706-16-EP/21 que resolvió la demanda de acción extraordinaria de protección presentada el 13 de diciembre de 2016 en contra de las sentencias de 9 de septiembre de 2015 y 20 de octubre de 2016, dictadas por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente.
2. Respetando los argumentos presentados en el voto de mayoría, me aparto de los mismos toda vez que el caso en referencia tiene como antecedente una causa penal, lo cual exige que este Organismo analice los problemas jurídicos desde una óptica constitucional, sin que ello implique la interferencia en el ámbito de la justicia ordinaria, criterio que, a mi juicio, no fue observado en la decisión de mayoría. Por lo tanto, formulo mi voto salvado con el fin de plasmar mi criterio sobre el caso *sub judice*.

I. Antecedentes y puntos de divergencia con el voto de mayoría

3. Dentro del proceso penal signado con el N°. 23281-2013-3722, el Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante sentencia de 8 de mayo de 2015, resolvió confirmar el estado de inocencia de los señores Ena Mariela Molina Aguilar y Cecilio de Jesús Aguilar Seraquivez, quienes eran procesados por el presunto cometimiento del delito de abuso de confianza¹.
4. El 12 de mayo de 2015, el señor Ángel Edmundo Cuadrado Bastidas, en calidad de acusador particular, interpuso recurso de apelación. El 9 de septiembre de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, resolvió aceptar el recurso interpuesto y declarar a la señora Ena Mariela Molina Aguilar responsable del delito de abuso de confianza, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años.

¹ Código Penal. Registro Oficial N°. 147 de 22 de enero de 1971. “**Artículo 560.**- *El que fraudulentamente hubiere distraído o disipado en perjuicio de otro, efectos, dinero, mercancías, billetes, finiquitos, escritos de cualquier especie, que contengan obligación o descargo, y que le hubieren sido entregados con la condición de restituirlos, o hacer de ellos un uso o empleo determinado, será reprimido con prisión de uno a cinco años y multa de ocho a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norte América*”.

5. El 2 de octubre de 2015, la señora Ena Mariela Molina Aguilar interpuso recurso de casación. Mediante sentencia de 20 de octubre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, resolvió negar el recurso.
6. El 13 de diciembre de 2016, la señora Ena Mariela Molina Aguilar presentó acción extraordinaria de protección (“**accionante**”) en contra de las sentencias de 9 de septiembre de 2015 y 20 de octubre de 2016.
7. En la acción extraordinaria de protección, la accionante alegó que las sentencias dictadas el 9 de septiembre de 2015 y el 20 de octubre de 2016 violaron sus derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y de ser juzgada por autoridad competente y con el trámite propio de cada procedimiento, pues a su criterio: **(i)** las decisiones impugnadas no se encuentran motivadas, ya que considera que las mismas carecen de atinencia y coherencia. A su juicio, en la sentencia de segunda instancia se hace un análisis superficial de los hechos y de las pruebas; y respecto a la sentencia dictada en etapa de casación, la accionante manifiesta que la misma se encuentra inmotivada por no ser razonable; y, **(ii)** las autoridades judiciales no eran competentes para resolver la causa *in examine*, en virtud de que la controversia surgió por escrituras de compraventa, y al tratarse de contratos la controversia debió dilucidarse en el ámbito civil.
8. En la sentencia N°. 2706-16-EP/21 de la Corte Constitucional, por una parte, se descartó el cargo de la accionante referente a la presunta incompetencia de las autoridades judiciales y por otra se declaró la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por considerar que los jueces accionados no observaron el parámetro de superación del umbral de toda duda razonable y no desvirtuaron los alegatos de la defensa de la accionante. Sobre este último punto, difiero sustancialmente del voto de mayoría, por lo que a continuación expondré mis criterios.

II. Análisis jurídico

9. A mi juicio, el parámetro de “**exposición de los argumentos que permiten superar el umbral de la duda razonable**” y del cual parte la sentencia de mayoría para declarar la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, no es correcto, toda vez que es un requisito que no proviene del texto constitucional y que crea una superposición de competencias de los jueces constitucionales sobre los jueces penales.
10. Ahora bien, la determinación de este nuevo parámetro se contrapone con los fines de la acción extraordinaria de protección, toda vez que implica que los jueces constitucionales determinen si las pruebas actuadas en el proceso penal ofrecieron certeza sobre la existencia del delito y la responsabilidad del procesado, lo cual conlleva a una valoración probatoria que escapa del ámbito de esta garantía jurisdiccional.

11. Cabe enfatizar que, a través de la mentada garantía, no se puede realizar un análisis probatorio, pues la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ha establecido como causal de inadmisión que el fundamento de la demanda no se refiera a la apreciación de la prueba por parte del juez de instancia².
12. Por lo tanto, considero que en la decisión de mayoría se debió verificar exclusivamente (i) el cumplimiento de los elementos establecidos en el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y (ii) el parámetro de congruencia, el cual implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes³.
13. En función de lo señalado *ut supra*, procederé a analizar si las decisiones impugnadas se encuentran motivadas.

Sobre la sentencia dictada el 9 de septiembre de 2015

14. En atención al texto constitucional, este Organismo ha reiterado que para satisfacer esta garantía los juzgadores deben cumplir, al menos, los siguientes parámetros mínimos (i) enunciar las normas o principios en los que se funda su decisión y (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho.⁴
15. De igual forma, ha determinado que una decisión no se encuentra motivada por: (i) ausencia completa de argumentación - inexistente motivación-; o, (ii) por el incumplimiento de los criterios que nacen de la CRE como la coherencia, congruencia y/o pertinencia -insuficiente motivación-⁵, escenario que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes⁶.
16. Debido a que la alegación de la accionante se enmarca en el supuesto de insuficiencia de la motivación, el análisis se encaminará a verificar si las decisiones impugnadas observaron los parámetros mínimos determinados en el artículo 76, número 7, letra l) de la CRE y si cumplieron con la congruencia argumentativa.

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial N°. 52 de 22 de octubre de 2009. “Artículo 62. - Admisión. - La acción extraordinaria será presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; éste ordenará notificar a la otra parte y remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término máximo de cinco días. La sala de admisión en el término de diez días deberá verificar lo siguiente: [...] 5) Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez; [...]”

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1582-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 24.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 19

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1582-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 24 y Sentencia No. 273-15-EP/20 de 2 de diciembre de 2020, párrafo 21 y Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 11.

17. De la revisión integral de la sentencia de segunda instancia se evidencia que, los jueces accionados, enunciaron:

17.1 Los artículos 75 y 169 de la CRE, referentes a la tutela judicial efectiva y a los fines del sistema procesal;

17.2 El artículo 251 del Código de Procedimiento Penal, el cual establece la necesidad de que exista acusación fiscal;

17.3 El artículo 560 del Código Penal, el cual tipifica el delito de abuso de confianza.

18. Explicaron la pertinencia de aplicación del tipo penal abuso de confianza, contenido en el artículo 560 del Código Penal, partiendo de la siguiente premisa:

La figura del delito de abuso de confianza se constituye cuando una o más personas de manera fraudulenta hubieren distraído o disipado en perjuicio de otros, efectos, mercancías, billetes, finiquitos, escritos de cualquier especie, que contengan obligación o descargas y que le hubieren sido entregados con la condición de restituirlos o hacer de ellos un uso o empleo determinado.

19. Posterior a ello, detallaron los puntos principales de la defensa de la accionante, a saber:

(i) La escritura pública de compra del bien inmueble no se pone a nombre de la Asociación sino a nombre de la señora Ena Molina y su cónyuge;

(ii) No existe un acta que le obligue a la recurrente -ahora accionante- a hacer lo que la Asociación le manda;

20. Y a fin de resolver el recurso, tomaron en cuenta los siguientes elementos fácticos:

(i) La compra del bien inmueble fue realizada por los señores Ronald Montoya, Alcira Bolaños, Cecilio Aguilar y Ena Molina Aguilar;

(ii) En escritura pública se aclara que los comparecientes compraron el bien inmueble para la Asociación de Comerciantes Mayoristas “Veintitrés de Junio” (“Asociación”) en virtud de que, la mayoría de los socios no se encontraban calificados por el Ministerio de Bienestar Social. **En la escritura se aclaró que:** (a) **los compradores se comprometen a transferir la totalidad del bien, a cada uno de los socios como compradores de una cuota;** (b) por la venta de cada cuota se ha suscrito promesas de compraventa; y, (c) si la Asamblea General resuelve que no se confiera escritura individual a cada socio, los compradores se comprometen a transferir la totalidad a favor de la Asociación.

21. Seguido, el Tribunal consideró que tanto la prueba documental -escritura de compraventa y escritura aclaratoria de la compraventa-como la testimonial⁷, fueron suficientes para establecer la existencia del tipo penal y la responsabilidad de la procesada.

22. Con base en lo expuesto, la Sala de apelación concluyó que:

*Por los fundamentos expuestos y por las alegaciones que realizaron las partes procesales en la audiencia pública y contradictoria que convocó para resolver el recurso, **tiene el convencimiento de que la conducta antijurídica de la procesada Ena Molina, se ajusta a la figura del tipo penal de Abuso de Confianza previsto y tipificado en el artículo 560 del Código Penal;** pues la compraventa escriturada de los dos lotes de terreno, se realiza a sus nombres y apellidos y la de su cónyuge así como de las otras dos personas que constan como compradores, no por el hecho de ser tales sino por la representación que ejercieron de los socios de la Asociación [...], figura penal también conocida como apropiación indebida y cuyo verbo rector es disponer para sí o un tercero de dinero, bienes o activos patrimoniales entregados con la condición de restituirlos o usarlos de un modo determinado.*

La infracción penal se comete al conservar indebidamente la propiedad de los inmuebles adquiridos en compraventa, por delegación de los socios de la Asociación. (Énfasis añadido)

23. En este punto, es necesario precisar que, el tipo penal abuso de confianza se configura:

Cuando la persona en quien se confía no actúa de acuerdo a la presunción de probidad, entonces decimos que se ha abusado de la confianza, cuando tal abuso ha perjudicado a la persona que confiaba. Precisamente en dicha confianza es en donde radica el error de la víctima.⁸ (Énfasis añadido)

24. En la misma línea de pensamiento:

Para que se configure el abuso de confianza y se reprima al sujeto activo con la pena privativa de libertad [...] se requiere que la persona disponga, para sí o un tercero, de dinero, bienes o activos patrimoniales entregados con la condición de restituirlos o usarlos de un modo determinado. [...] Nos encontramos frente a una figura en la que se requiere tanto de la existencia de un vínculo de confianza (expresa o tácita) así como el aprovechamiento de la situación derivada de la misma.⁹ (Énfasis añadido)

⁷ De la decisión de segunda instancia, se evidencia que los testimonios, en lo principal, señalaron lo siguiente: 1) la Asamblea General les confió la compraventa de los dos terrenos; 2) la procesada ha planteado varios juicios argumentando ser la dueña del terreno y negándose a transferir el dominio a los miembros de la Asociación; 3) el dinero para el pago se obtuvo de todos los miembros de la Asociación; 4) el pago de los bienes se realizó con un cheque cuyo titular era la Asociación; 5) la compra de los terrenos no fue negociada por los socios directamente en virtud de que, no se encontraban registrados en el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

⁸ Jorge Zavala Baquerizo. *Delitos contra la Propiedad*. Editorial Edino, Guayaquil: 1988. Pág. 131.

⁹ Paulina Araujo Granda. *Consultor Penal-COIP*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito: 2019. Pág. 8.

25. Por su parte, la Corte Nacional de Justicia en varias resoluciones ha indicado que:

*El delito de abuso de confianza o **apropiación indebida**, tiene como elementos constitutivos del tipo, el dolo, la distracción, la disposición, el perjuicio ajeno, el objeto material y la entrega de la cosa; dicho en otras palabras, en el abuso de confianza, el sujeto activo, recibe la cosa por un acto voluntario de la víctima provocando con su conducta un perjuicio al patrimonio ajeno¹⁰. (Énfasis añadido)*

26. En este marco, los jueces accionados concluyeron que el tipo penal se configuró debido a que:

- La Asociación de Comerciantes Mayoristas “Veintitrés de Junio” dispuso que Ena Molina Aguilar, secretaria de la Asociación adquiriera a su nombre dos bienes inmuebles;
- Los bienes inmuebles fueron adquiridos con dinero de los asociados y con la finalidad de ejercer sus actividades económicas en los mismos;
- La señora Ena Molina Aguilar dispuso para sí los bienes inmuebles adquiridos con el dinero de la Asociación y causó un perjuicio a los mismos al “*plantear varios juicios argumentando que es la dueña del terreno y negándose a transferir el dominio*”¹¹.

27. De igual forma, en aplicación de los criterios establecidos en los párrafos 32 y 33 de la sentencia de mayoría se evidencia que, los jueces de segunda instancia:

- a) Explicaron cómo los elementos probatorios aportados y practicados -prueba documental y testimonial- les permitieron llegar a la convicción de que la conducta de apropiación indebida de los bienes inmuebles ocasionó un perjuicio a las personas que depositaron su confianza en la sentenciada para la adquisición de estos.
- b) Enunciaron que la acción de apropiarse indebidamente de los bienes inmuebles es una conducta antijurídica que lesiona el bien jurídico protegido: propiedad¹²; y,
- c) Señalaron los motivos por los cuales la procesada es culpable y por qué tuvo conocimiento de que su conducta era contraria a derecho.

¹⁰ Corte Nacional de Justicia, Resolución N°. 662-2019 de 22 de abril de 2019.

¹¹ Según se desprende el testimonio del acusador particular, señor Edmundo Cuadrado.

¹² Op. cit. Según Zabala Baquerizo “*el agente al incumplir la obligación que tiene de restituir, o de hacer un empleo determinado de la cosa, por haber distraído, o disipado, o dispuesto de ella, lesiona el derecho a la propiedad; es decir, éste bien jurídico se ofende cada vez que el agente se niega a la restitución, pasando así a ser dicha negativa el modo, el camino o la vía como se hace efectiva la lesión a la propiedad. En consecuencia, el sujeto pasivo del delito de apropiación indebida será el propietario porque es éste el que, en definitiva, resulta perjudicado con la comisión del delito*”.

28. Adicional a ello, se desprende que, en los acápites quinto, sexto, séptimo y octavo de la sentencia de segunda instancia, los jueces atendieron los argumentos de la recurrente y los desvirtuaron, principalmente, a través de los siguientes criterios: (i) la compraventa y constitución de la hipoteca del lote de terreno referido en la cláusula segunda de la escritura aclaratoria lo hacen como representantes legales de la Asociación de Comerciantes Mayoristas “Veintitrés de Junio”; y, (ii) en la escritura aclaratoria los comparecientes reconocieron que la compra de los predios era para la Asociación;
29. En consecuencia, la decisión impugnada cumple con los parámetros de suficiencia y con la enunciación de normas y explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del caso, lo cual deja en evidencia que la sentencia en mención no vulnera la garantía referida en el artículo 76 número 7 letra l) de la CRE.

Sobre la sentencia dictada el 20 de octubre de 2016

30. A criterio de la accionante la sentencia emitida por una de las Salas de la Corte Nacional de Justicia se encuentra inmotivada por inobservar el parámetro de razonabilidad. En atención a este cargo, la decisión de mayoría consideró que la sentencia carecía de motivación porque *“no demostró como la sala de alzada había probado y argumentado de forma suficiente la reproducción del delito y la responsabilidad penal de la accionante, lo cual demandaba la superación de toda duda razonable”*.
31. Por considerar que la decisión dictada el 20 de octubre de 2016 se encuentra motivada, me aparto de la afirmación contenida en la sentencia de mayoría y a continuación expongo mis razones.
32. Previo a iniciar el análisis, es oportuno recalcar que, al ser el recurso de casación extraordinario el mismo procede exclusivamente contra sentencias **y no versa sobre el contenido fáctico de la decisión recurrida**, sino únicamente sobre la legalidad de la aplicación de la ley ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, o por errónea interpretación. Por lo tanto, los jueces de casación no pueden reexaminar la prueba que ya fue analizada y valorada por el tribunal de apelación.
33. Ahora bien, se constata que dentro de la sentencia de casación, en lo esencial, se cumplieron con los parámetros mínimos de motivación y suficiencia, debido a que se enunciaron los artículos 560 Código Penal; 250, 252, 304-A y 349 del Código de Procedimiento Penal y se explicó la pertinencia de su aplicación a los cargos casacionales.
34. En atención a la presunta contravención expresa de los artículos 250, 252 y 304A del Código de Procedimiento Penal, el tribunal de casación respondió que:

Luego de confrontar la sentencia con lo aseverado por la recurrente se concluye que no se ha violado los artículos detallados ya que los juzgadores de instancia han llegado a la certeza de la existencia de la infracción y de la responsabilidad de la acusada [...]. (Énfasis añadido)

35. Respecto al artículo 304A del Código de Procedimiento Penal se recalcó que, “*la simple enunciación de normas no constituye causal válida puesto que se debió señalar cómo y de qué forma se produjo el error de derecho y como este influye en la decisión, lo que no hizo la recurrente*”.

36. Finalmente, el Tribunal de casación señaló que:

*Los juzgadores de instancia en forma lógica, razonable y coherente establecieron los hechos y los enlazaron con la prueba actuada en juicio, **llegando con certeza a establecer** en el considerando sexto que: “de los dos instrumentos públicos referidos se comprueba la existencia material del delito de abuso de confianza que en forma premeditada y dolosa comete la procesada Ena Molina Aguilar” [...] Así, se encuentra probada la existencia del delito y la responsabilidad de la recurrente, ya que con las pruebas actuadas en juicio se llegó a la conclusión de que la procesada es autora de la infracción. (Énfasis añadido)*

37. El análisis en mención desvirtúa la afirmación contenida en el párrafo 39 de la decisión de mayoría, puesto que la sentencia de casación dio contestación estricta a los cargos casacionales y se pronunció sobre la existencia del delito y la responsabilidad de la accionante a través de las pruebas actuadas en la etapa correspondiente. Asimismo, como ya se señaló en el párrafo 28 del presente voto salvado, la Sala de Apelación si se pronunció sobre los argumentos de defensa de la recurrente de modo que, mal hubiera hecho el tribunal de casación en resaltar la presunta falta de estudio de los argumentos y pruebas de la accionante en segunda instancia.

38. Por lo expuesto, al evidenciar que las autoridades de justicia demandadas respondieron a los cargos del recurso de casación interpuesto por la accionante y cumplieron con los parámetros mínimos de motivación, se descarta la violación alegada.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.10.20
13:52:21 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 2706-16-EP, fue presentado en Secretaría General, el 13 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 15:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2706-16-EP**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

Me aparto del criterio de la mayoría de la Corte Constitucional expresado en la sentencia No. 2706-16-EP/21, que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Ena Mariela Molina Aguilar (en adelante, “la accionante”), en contra de la sentencia emitida el 9 de septiembre de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y la sentencia dictada el 20 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

Antecedentes y puntos de divergencia con el voto de mayoría

1. Las sentencias impugnadas tienen como antecedente el proceso penal seguido en contra de Ena Mariela Molina Aguilar.
2. En el fallo dictado por Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas se resolvió aceptar el recurso de apelación presentado por la acusación particular, revocar la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, y declarar a Ena Mariela Molina Aguilar responsable del delito de abuso de confianza, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años. De la decisión, Ena Mariela Molina Aguilar interpuso recurso de casación.
3. En la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia se declaró improcedente el recurso de casación interpuesto. En contra de las dos sentencias, Ena Mariela Molina Aguilar presentó acción extraordinaria de protección.
4. En su demanda de acción extraordinaria de protección, la accionante señaló:

...si revisamos detenidamente las sentencias podremos apreciar la falta de motivación que adolecen las mismas, ya que carecen de atinencia y coherencia, y son contradictorias en sus contenidos y conclusiones. En la sentencia de segunda instancia (condenatoria), se hace un análisis superficial de los hechos, de las pruebas de motivación de la sentencia, muestra de ello es que los Jueces, explican su fallo mas no lo justifican como debe ser para que exista motivación; y a decir la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, que la sentencia censurada (condenatoria) se encuentra debidamente motivada, genera una doble vulneración por su capacidad de corrección y esta resolución se torna inmotivada por su no razonabilidad.

5. Por ello, la sentencia de mayoría analizó si las sentencias emitidas por Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante.
6. Sin embargo, por las razones que expongo a continuación, considero que la decisión de mayoría de forma equivocada concluye que las sentencias impugnadas no se encontraban debidamente motivadas.

Análisis jurídico

7. 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”.
8. 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.¹
 - i) **Sentencia emitida el 9 de septiembre de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas**
9. De la revisión de la decisión impugnada, se verifica que en el considerando tercero, los jueces transcriben los argumentos expuestos por las partes procesales en la audiencia celebrada el 8 de mayo de 2015; y en el considerando cuarto, describen de qué manera se configura el delito de abuso de confianza y de qué forma se sanciona dicha conducta antijurídica conforme el Código Penal.
10. A continuación, en el considerando sexto, señalan que:

Con la suscripción de los dos instrumentos públicos referidos en el Considerando anterior [escritura pública de compraventa y escritura pública aclaratoria], se comprueba la existencia material del delito de Abuso de Confianza que, en forma premeditada y dolosa comete la procesada Ena Molina Aguilar, única acusada por la Fiscalía del cometimiento de la infracción. El convenio aclaratorio que obra a fojas 142 del expediente suscrito por los mismos comparecientes que celebran el contrato de compraventa y constitución de hipoteca y que tiene fecha el veintiuno de mayo del 2007, determina que el precio real de la compra venta de los dos lotes de terreno...y que, de esta cantidad, los compradores han pagado la suma de CINCUENTA MIL DÓLARES al momento de suscribir el contrato y que la diferencia equivalente a CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES debe ser

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 76-17-EP/21, párr. 35.

pagada en veintiséis dividendos con vencimientos sucesivos cada treinta días plazo. Este convenio tiene reconocimiento de las firmas y rúbricas en la misma fecha de su celebración ante el doctor Eugenio Vélez Matute, Notario Tercero del cantón Santo Domingo (énfasis en el texto original).

11. Además, en el considerando séptimo indican que:

Con la prueba documental aportada por la acusación particular y que es objeto del análisis por parte del Tribunal, se tiene el convencimiento de que la procesada Ena Molina Aguilar, abusa de la confianza de los socios de la Asociación de Comerciantes Mayoristas "Veintitrés de Junio"... El testimonio que rinde el acusador particular Angel Edmundo Cuadrado Bastidas...hace saber que la Asociación de Comerciantes Mayoristas "Veintitrés de Junio" por intermedio de sus socios ejerce en la posesión de los dos lotes de terreno desde el año 2007...que la procesada les ha planteado varios juicios, argumentado ser dueña del terreno y negándose a transferir el dominio, que la deuda contraída para la compra de los predios ya ha sido cancelada, que existe en el libro de actas de la Asociación, la autorización para que el señor Montoya, la señora Bolaños, la señora Molina y el señor Aguilar, compren el terreno a sus nombres y apellidos y no a nombre de la Asociación y, que el dinero para el pago se obtuvo de todos los compañeros de la Asociación que aportaban mensualmente y que existen varias promesas de compraventa en favor de los socios firmados por las cuatro personas antes referidas. El testimonio de Marco Vinicio Aguilar, corrobora el hecho de la negociación, el precio convenido, la forma de pago y la intermediación de la procesada Ena Molina, quien era la encargada de cancelar mensualmente las cuotas al Vendedor señor Patricio Noguera, que cada socio aportaba dieciséis dólares semanales para el pago del precio de los terrenos. El testimonio de Ronald Fabián Montoya Cucalón, se refiere a los mismos datos ya conocidos en cuanto al precio y forma de pago de la compraventa, la autorización de la Asamblea General para la compra...El testimonio de Alcira Marisol Bolaños López, confirma los hechos ya conocidos y ratifica la circunstancia de que, por no estar legalizado el registro de socios; es decir, no estaban inscritos en el MIES por eso no se negoció con todas las personas, que su comparecencia a la compra venta fue por sus propios derechos y que no se agregó ningún documento a nombre de la Asociación.

12. De esa manera, los jueces concluyen: “[t]anto la prueba documental como la testimonial son suficientes para establecer conforme a derecho la existencia material de la infracción; esto es, el delito de Abuso de Confianza, previsto en el Art. 560 del Código Penal y por el que la Fiscalía por intermedio del Fiscal Dr. Ivan Urgiles, acusa a Ena Molina, de ser la autora del delito de Abuso de Confianza; pues, a su decir, no cumple el encargo de la confianza que le dieron los socios de la Asociación, lo que acordaron que cuando termine de pagar el terreno, éste pase a nombre de la Asociación, actitud con la que se perjudicó a más de ochenta socios y por cuyo delito pide que se le imponga la pena correspondiente”.

13. En ese sentido, señalan que:

[P]or el análisis de la prueba aportada, por los fundamentos expuestos y por las alegaciones que realizaron las partes procesales en la audiencia pública y contradictoria que convocó para conocer y resolver el recurso, [el Tribunal] tiene el convencimiento de

que la conducta antijurídica de la procesada Ena Molina, se ajusta a la figura penal del delito de Abuso de Confianza previsto y tipificado en el Art. 560 del Código Penal; pues, la compraventa escriturada de los dos lotes de terreno, se realiza a sus nombres y apellidos y la de su cónyuge así como de las otras dos personas que constan como compradores, no por el hecho de ser tales sino por la representación que ejercieron de los socios de la Asociación de Comerciantes Mayoristas 'Veintitres de Junio', figura penal también conocida como apropiación indebida y cuyo verbo rector es disponer para así o para un tercero de dinero bienes o activos patrimoniales entregados con la condición de restituirlos o usarlos de un modo determinado. La condición de entregados para restituirlos, deja entrever que quien se los entrega es el propietario; en este caso la Asociación de Comerciantes Mayoristas 'Veintitres de Junio', quien por intermedio de sus socios, todos personas naturales, aportaron una cuota semanal, recolectaron el dinero y formalizaron el negocio de la compra venta de los predios de los que están en posesión.

14. Conforme lo expuesto, los jueces resolvieron aceptar el recurso de apelación interpuesto por la acusación particular, revocar la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, y declarar a la hoy accionante responsable del delito de abuso de confianza, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años.
15. En consecuencia, se constata que contrario de lo que manifiesta la accionante, los jueces, una vez que tuvieron certeza, expusieron las razones por las cuales consideraron que estaba comprobada la existencia del delito y que la procesada era responsable del mismo. Por tanto, enunciaron las normas en las cuales sustentaron su decisión² y expusieron la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución.
16. De acuerdo a lo antedicho, es necesario mencionar que sobre el elemento de la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho, la sentencia de mayoría estableció que:

[E]n los procesos y sentencias penales...debe incluir un examen de adecuación a través del cual el operador judicial ofrezca una (a) explicación de cómo los elementos probatorios aportados y practicados, le permitieron llegar a la convicción de que la conducta reproducida por el presunto infractor se ajusta a todos los elementos configurativos del tipo penal. Asimismo, respecto a este criterio, los operadores de justicia deberán exponer las razones por las cuales: (b) la acción u omisión del presunto infractor debe calificarse como antijurídica, (c) y los motivos por los cuales debe considerarse que el presunto infractor es culpable y que aquel actuó con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta.

17. Al respecto, se observa que los jueces, incluso, cumplieron con los tres requisitos desarrollados por la sentencia de mayoría, que cabe resaltar, no fueron analizados en la sentencia de mayoría. Ahora bien, conforme se expuso en los párrafos 10, 11 y 12

² Constitución de la República, artículos 76 numeral 7 literales a), b), c) y m), 75 y 169; Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 208 numeral 1; Código Penal, artículo 560; Código de Procedimiento Penal, artículo 251.

ut supra, se identifica que los jueces afirman que la escritura de compraventa y su aclaración les permite comprobar “*la existencia material del delito de abuso de confianza que, en forma premeditada y dolosa comete la procesada*”. Además, indican que también los testimonios rendidos por Angel Edmundo Cuadrado Bastidas, Marco Vinicio Aguilar, Ronald Fabián Montoya Cucalón y Alcira Marisol Bolaños López les permitió corroborar la existencia material de la infracción penal.

18. Igualmente, conforme se señaló en el párrafo 13 *ut supra*, se verifica que los jueces expusieron las razones por las cuales la acción realizada por la procesada debía calificarse como antijurídica y los motivos por los cuales debía considerarse como culpable y que actuó con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta.

19. En consecuencia, se verifica que la sentencia dictada el 9 de septiembre de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas no vulneró el derecho a la motivación.

ii) Sentencia dictada el 20 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia

20. En el caso, se observa que la procesada fundamentó su recurso de casación en las siguientes causales: “*contravención expresa de los artículos 250, 252 y 304-A del Código de Procedimiento Penal... [e] indebida aplicación del artículo 560 del Código Penal*”.³

21. Sobre la causal de contravención expresa, los jueces indican que:

...opera cuando se hace caso omiso a la disposición legal, o es contrario a lo que ella prescribe, lo que implica contravenir, contrariar o inobservar la ley, en el presente caso este Tribunal de Casación luego de confrontar la sentencia con lo aseverado por la recurrente concluye que no se ha violado los artículos detallados ya que los juzgadores de instancia han llegado a la certeza de la existencia de la infracción y la responsabilidad del

³ Además, en el recurso de casación expuso: “...*que hay 4 personas quienes realizaron el contrato, adquiriendo un bien inmueble, en calidad de compradores, pero resulta que se procesa solo a dos y se confirma el estado de inocencia de uno y solo Ena Molina, es declarada culpable...esta sentencia vulnera de manera expresa los artículos 250 y 252 del Código de Procedimiento Penal, estos artículos tratan sobre la finalidad de la etapa de juicio y de la existencia de la infracción como de la culpabilidad; cuando dice el artículo 250, que la existencia y responsabilidad de la infracción será dada por todos los actos procesales evacuados en audiencia de juicio (sic). El artículo 252 señala, que la culpabilidad y responsabilidad se obtendrá en base a las pruebas de cargo y de descargo; mientras que el artículo 304-A determina que se establecerá la culpabilidad, cuando exista la certeza, emitida por toda la prueba evacuada en juicio, de que existan indicios de que su defendida es culpable del delito de abuso de confianza. Indica, que esto no existe en toda la sentencia, ya que jamás se evacuó un solo indicio que subsuma la conducta de su defendida, al tipo penal del artículo 560, ni siquiera del tipo penal objetivo, peor al tipo penal subjetivo, por tanto, alega contravención expresa, que conlleva de manera concomitante, a una indebida aplicación del artículo 560; solicitando que se acepte la casación y se confirme el estado de inocencia de la procesada*”.

acusado, por lo que la alegación de la defensa técnica al señalar que la contravención expresa ha provocado la indebida aplicación del artículo 560 del Código Penal; podemos concluir que las normas procesales citadas se refieren a que la finalidad del juicio es llegar a la certeza de la existencia del delito y de la culpabilidad del acusado, obtenido de las pruebas de cargo y de descargo que los sujetos procesales aporten en la audiencia de juzgamiento por lo que este fundamento no procede. Mientras que el artículo 304-A del Código de Procedimiento Penal, señala las reglas generales para la sentencia, indicando que debe ser motivada; pero la simple enunciación de dichas normas no constituyen causal válida de casación...

- 22.** Con relación a la causal de indebida aplicación, señalan que contiene dos presupuestos “1. *Que la norma con la que se subsumieron los hechos, no es la aplicable al caso; y 2. que producto de ello, la disposición sustancial que la regula fue inaplicada, que es cuando se perfecciona la proposición jurídica completa, respecto de esta causal*”.
- 23.** A continuación, manifiestan que “[e]l recurrente, expuso la norma que consideró fue indebidamente aplicada, más, no señaló cuál era la norma que debía haber sido aplicada, incumpliendo por tanto con la proposición jurídica completa. Del análisis de la sentencia atacada los juzgadores de instancia en forma lógica, razonable y coherente establecieron los hechos y los enlazaron con la prueba actuada en juicio...” y transcriben lo expuesto por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.
- 24.** Según lo dicho, afirman:

...este Tribunal de Casación considera que se encuentra probada la existencia del delito y la responsabilidad de la recurrente cumpliéndose con lo dispuesto en los artículos 250, 252 y 304-A del Código de Procedimiento Penal, ya que con las pruebas actuadas en juicio se llegó a la certeza de que la procesada es autora de dicha infracción tipificada y reprimida en el artículo 560 del Código Penal, por lo que no procede lo planteado por la recurrente. Debemos dejar constancia que lo planteado por la recurrente es un razonamiento subordinado ya que alegar en primer lugar la contravención expresa de los artículos referidos en el considerando anterior, origina el segundo cargo que es la indebida aplicación del 560 del Código Penal, de modo que el primer yerro es antecedente del segundo y el segundo del tercero, etc., por lo tanto consecuencia del anterior por lo que no existe fundamentación válida para sustentar el supuesto error de derecho, ya que de lo anotado anteriormente se establece que la sentencia examinada cumple con los parámetros de lógica, razonabilidad y comprensibilidad por lo que este Tribunal de Casación la considera motivada.

- 25.** En ese sentido, los jueces resolvieron declarar improcedente el recurso presentado por la hoy accionante “*al no haberse justificado el error de derecho, de conformidad con las causales establecidas en el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal*”.
- 26.** Bajo lo expuesto, se constata que los jueces dieron respuesta a los cargos alegados por la recurrente, plantearon las razones por las cuales no se había justificado el error de derecho alegado, y por tanto, enunciaron las normas en las cuales sustentaron su

decisión⁴ y expusieron la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución.

27. De esa manera, se verifica que la sentencia dictada el 20 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho a la motivación.
28. Finalmente, considero que el estándar desarrollado por la sentencia de mayoría y expuesto en el párrafo 16 *ut supra* no puede ser aplicado al analizar una presunta vulneración del derecho a la motivación en una sentencia de casación, dado que no se considera la naturaleza y finalidad de dicho recurso, que lo que busca es realizar un control de legalidad de la sentencia que se impugna.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.20
09:18:46 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 2706-16-EP, fue presentado en Secretaría General, el 13 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 16:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁴ Código Penal, artículo 560; Código de Procedimiento Penal, artículos 250, 252, 304-A, 349.



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2706-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia, el voto concurrente y los votos salvados conjuntos que anteceden fueron suscritos el día miércoles veinte de octubre 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



Sentencia No. 1945-17-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 1945-17-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 si un auto que inadmitió un recurso de casación por incumplimiento del requisito de legitimación activa, violó el derecho constitucional a la defensa en la garantía de recurrir el fallo. Se resuelve aceptar la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 19 de octubre de 2016, Juan Fredy Merino Donoso, en calidad de representante legal de PAPELMERSA S.A. (“**PAPELMERSA**”), presentó una acción de impugnación en contra de la resolución No. SENAE-DGN-2016-0581-RE de 27 de julio de 2016¹ expedida por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”). El proceso judicial fue signado con el No. 09501-2016-00432.
2. El 27 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal Distrital**”) resolvió declarar sin lugar la acción de impugnación y declaró la validez de la resolución impugnada.
3. Con fecha 12 de mayo de 2017, el abogado Rubén Elías Morán Castro, en calidad de procurador judicial del representante legal de PAPELMERSA, interpuso recurso de casación.
4. En providencia dictada el 2 de junio de 2017, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) señaló:

“El recurso de casación que obra del proceso y que estaría sujeto a calificación de admisibilidad o inadmisibilidad, ha sido deducido por el doctor Rubén Elías Morán Castro, “por los derechos que represento de la compañía PAPELMERSA S. A., en mi calidad de procurador judicial” [...]. Previo a resolver lo que corresponda, vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, de forma inmediata: Se incorpore al proceso la grabación, prevista en el art. 83, inciso primero del Código Orgánico General de Procesos, de las audiencias preliminar y de juicio, celebradas dentro de la tramitación de este proceso; y, Secretaría certifique las personas participantes en las audiencias,

¹ El SENAE inició un proceso de rectificación de tributos bajo el criterio de que varias declaraciones adolecieron de errores en el marco de importación de bobinas de papel para la fabricación de servilletas. Una vez emitida la rectificación de tributos N°JRP1-2015-0459-D001 de fecha 25 de abril de 2016, la compañía PAPELMERSA S.A. presentó un reclamo administrativo, que fue negado por la autoridad aduanera.

preliminar y de juicio, efectuadas dentro de esta causa, a falta del señalamiento en las respectivas actas resúmenes. Actúe la abogada Alejandra Morales Navarrete, secretaria relatora de la sala (énfasis añadido).

5. En respuesta a la providencia de 2 de junio de 2017, el Tribunal Distrital en oficio No. 826-SUDT No. 2CT-SH de 21 de junio de 2017 remitió el expediente completo del proceso de impugnación contencioso-administrativa². La Sala Nacional, el 23 de junio de 2017, respecto de este oficio señaló:

“Téngase por cumplida la providencia de 2 de junio de 2017. En lo principal, toda vez que, el recurso de casación sujeto a calificación de admisibilidad o inadmisibilidad, ha sido deducido por el doctor Rubén Elías Moran Castro, “por los derechos que represento de la compañía PAPELMERSA S. A., en calidad de Procurador Judicial, conforme se encuentra justificado en autos”, dentro de la acción contenciosa tributaria nro. 09501-2016-00432, planteada al director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y que, revisados los autos no se localiza tal procuración, se dispone: El recurrente, en el término de 72 horas presente la procuración judicial referida en el escrito recursivo. Vencido el término, vuelvan los autos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial” (énfasis propio).

6. El 27 de junio de 2017, la conjuenza calificó de inadmisibles el recurso de casación por falta de legitimación activa.
7. En escrito presentado el 30 de junio de 2017, Juan Fredy Merino Donoso, en calidad de gerente general de PAPELMERSA indicó lo siguiente: (i) que, en cumplimiento de la providencia de 23 de junio de 2017, adjuntó la procuración judicial otorgada, por escrito, a favor de los abogados Rubén Morán Castro y Rubén Morán Sarmiento y (ii) que, de manera oral en la audiencia preliminar, el 13 de febrero de 2017, designó como procurador judicial a Rubén Morán Castro.
8. El 25 de julio de 2017, Juan Fredy Merino Donoso, en calidad de representante legal de PAPELMERSA, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado el 27 de junio de 2017 por la conjuenza de la Sala Nacional.
9. El 16 de agosto de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección. El 06 de septiembre de 2017, se sorteó la causa y correspondió su conocimiento al exjuez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 27 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo quien, en auto de 29 de marzo de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la conjuenza de la Sala Nacional.

² Corte Nacional de Justicia. Expediente de casación, fs. 6.

II. Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“CRE”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

12. El accionante identificó como vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de defensa (art. 76 núm 7), a la motivación (art. 76 núm 7 literal l) CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
13. Afirmó que se violó el **derecho a la defensa** “*por una formalidad tratada con rigurosidad que afecta al principio constitucional de no sacrificar la justicia por meras formalidades*”. En esta línea, añadió que la compañía accionante estaba representada formal y legalmente por el abogado Rubén Morán Castro a quien se le confirió procuración judicial en la audiencia, de conformidad con el artículo 42 del Código Orgánico General de Procesos³ (“COGEP”) “*de manera que por eso su legítima invocación al presentar el recurso*”.
14. Agregó que ante el requerimiento de la Sala Nacional se vieron obligados a elevar a escritura pública el referido poder de manera que la intervención del profesional estuvo sustentada en fundamento legal, claro y suficiente “*ya que no hace excepción ni límites al ejercicio de la procuración conferida de forma verbal en la Audiencia*”.
15. De este modo, estimó que por una insuficiente interpretación del artículo 42 (4) del COGEP se cuestiona el poder instrumentado porque no estuvo celebrado el día de la presentación del recurso, sin considerar además que “*fue el profesional que a nombre y representación de la empresa actuó en todo el proceso*”. Asimismo, señaló que “*los hechos que (Sic) están con el proceso no han sido imputados para la sala, lo más inmediato era ver la fecha del poder, hecho cercano que hizo que se obviara ver el resto de la controversia*”.

³ Conforme al artículo 42 (4) del COGEP “*Constitución de la procuración judicial. La procuración judicial se constituirá a favor de uno o varios defensores que no se encuentren insertos en alguna de las prohibiciones previstas en la ley. El mandante podrá instituir uno o más procuradoras o procuradores en un mismo instrumento. La procuración judicial podrá conferirse: [...] 4. De manera verbal en la audiencia respectiva*”.

16. Más adelante, en cuanto a los derechos al debido proceso en la garantía de la **motivación** y a la **seguridad jurídica** el accionante explicó su contenido y citó definiciones contenidas en precedentes jurisprudenciales, sin brindar más detalles al respecto.
17. Por último, solicitó que se admita a trámite la demanda, se declare la violación de los derechos invocados y se invalide el auto de inadmisión en cuestión.

3.2. Posición de autoridad judicial demandada

18. En oficio presentado el 07 de abril de 2021, los jueces que integran la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentaron informe de descargo. En tal sentido, reportaron que: **(i)** la conjueza que emitió el auto ya no forma parte de la Sala Nacional, **(ii)** el auto cita disposiciones jurídicas pertinentes para la fase de admisibilidad y **(iii)** que se fundamentó la inadmisión en el incumplimiento del requisito de legitimación activa.
19. Por último, señalaron que el auto en cuestión “ [...] *ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria*”.

IV. Análisis constitucional

20. Conforme se desprende de la demanda, el accionante enuncia como vulnerados los derechos al debido proceso en las garantías de defensa y a la motivación, a la seguridad jurídica. Al respecto, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no se observa argumentación sobre los derechos a la motivación y seguridad jurídica, por lo que se descarta su análisis⁴.
21. En cuanto al resto de sus alegaciones, se advierte que estas se enfocan principalmente en evidenciar la imposición de una restricción ilegítima al derecho a recurrir la sentencia de instancia a través del recurso de casación, lo que habría coartado su derecho a la defensa. Aunque el accionante no determina la garantía específica del derecho a la defensa, en aplicación del principio de *iura novit curia*⁵ esta Corte analizará dicho cargo a través del derecho a la defensa en su garantía de recurrir el fallo (art. 76. 7. m) CRE).

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP, de 13 de febrero de 2020, párr. 21

⁵ De conformidad con el Art. 4 (13) del COGEP “*La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

Sobre el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo

22. El derecho al debido proceso, contemplado en el artículo 76 de la CRE 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: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

23. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la facultad de recurrir del fallo⁶.

24. A este menester, se debe manifestar que la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a recurrir, al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. Una de las limitaciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos, como también por la propia naturaleza del medio de impugnación que se pretende ejercitar⁷.

25. Ahora bien, una vez que el recurso ha sido previsto en el ordenamiento, el derecho a recurrir debe ser comprendido como un derecho a no ser privado arbitrariamente de este. En tal sentido, si bien la interpretación de las normas procesales constituye una cuestión que compete a la justicia ordinaria, el derecho al recurso tutela a las personas de que se les prive de la posibilidad de recurrir mediante requisitos no previstos por el ordenamiento jurídico, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos⁸.

26. Bajo esta línea argumentativa, este Organismo Constitucional ha enfatizado que *“la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme el ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho impracticable”*⁹.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 25.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 1741-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

⁸ Si bien el derecho a recurrir se encuentra plasmado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), su desarrollo jurisprudencial ha jugado un papel muy importante en el desarrollo de este. Es así como en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004 en su párrafo 158 establece que *“La Corte [Interamericana de Derechos Humanos] considera que el derecho a recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal”* y en su párrafo 161 establece que *“(...) los Estados (...) no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir el fallo”*.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

27. En el caso *in examine*, el accionante explicó que la judicatura demandada inadmitió su recurso por el incumplimiento del requisito de legitimación activa al considerar que el abogado Rubén Elías Morán Castro, quien firmó el escrito de recurso de casación, no contaba con la procuración judicial del representante legal de la compañía al momento de interponer el recurso de casación. En virtud de aquello, se habría violado el derecho a la defensa dado que la conjuenza desconoció que en la audiencia preliminar de instancia se otorgó de forma oral la procuración a favor del abogado y que esta era válida y vigente para todo el proceso. Además, que ante el pedido de la Corte Nacional, se elevó a escritura pública una procuración judicial en su favor.
28. Revisado el auto impugnado, se observa que a pesar de que el accionante adjuntó una procuración judicial escrita el 27 de junio de 2017 y detalló que en la audiencia preliminar celebrada el 13 de febrero de 2017 ya constituyó la procuración a favor de su abogado defensor, la conjuenza de la Sala Nacional inadmitió el recurso de casación en virtud de que:

“el indicado profesional no contaba con la procuración judicial alegada sino que del proceso no aparece autorización alguna para que él intervenga a nombre de la indicada compañía. [...] La legitimación alude a la calidad que se tenía al tiempo de interponer el recurso de casación, por la naturaleza formal del recurso de casación que se mencionó previamente, sin que hechos posteriores puedan convalidar esa falta de legitimación con que se presentó la impugnación, lo que implica además que quien se presentó con el recurso de casación no recibió agravio alguno con la sentencia. Por lo tanto, el recurso de casación no ha sido presentado por persona legitimada para el efecto, lo que impide continuar con el análisis formal del recurso presentado”.

29. De la verificación del expediente, se advierte que en la audiencia preliminar celebrada el 13 de febrero de 2017 a las 14h00 el juez ponente indicó *“Previo a continuar con el desarrollo de la audiencia le preguntamos al señor Juan Merino Donoso, si usted Juan Freddy Merino Donoso como representante de la compañía [PAPELMERSA] sí usted a partir de este momento constituye procuración judicial a favor de su abogado patrocinador para que en caso de que usted no pueda asistir a algún acto o diligencia él lo pueda representar debidamente”*¹⁰. A esto el señor Merino Donoso contestó *“sí acepto”*. Posteriormente, el juez señaló *“gracias, queda sentado que el representante legal del accionante constituye procuración judicial a favor de su abogado que se encuentra presente, por lo que incluso usted de considerarlo pertinente [...] no es necesario que esté presente, pero si usted desea hacerlo es bienvenido y con gusto lo tendremos aquí”*¹¹.

¹⁰ Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil. Audiencia preliminar dentro del proceso No. 09501-2016-00432. Minutos 4:00-4:45.

Artículo 42 (4) del COGEP, vigente a la época *“La procuración judicial se constituirá a favor de uno o varios defensores que no se encuentren insertos en alguna de las prohibiciones previstas en la ley. El mandante podrá instituir uno o más procuradoras o procuradores en un mismo instrumento. La procuración judicial podrá conferirse: [...] 4. De manera verbal en la audiencia respectiva”*.

¹¹ Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil. Audiencia preliminar dentro del proceso No. 09501-2016-00432. Minutos 4:00-4:45.

30. Asimismo, del expediente se advierte que el abogado Morán Castro presentó la demanda de impugnación y presentó escritos que fueron ratificados por el representante legal de PAPELMERSA a lo largo del proceso de impugnación tributaria¹².
31. Por lo que, se advierte que el abogado Rubén Elías Morán Castro, en efecto, contaba con una procuración judicial verbal, de conformidad con la ley, y que con ella ejerció la defensa y representación de la compañía PAPELMERSA a partir de la audiencia preliminar.
32. En consecuencia, el auto en cuestión, al inadmitir el recurso por un supuesto incumplimiento del requisito de legitimación activa, sin verificar que el abogado que interpuso el recurso si contaba con una procuración judicial, impidió arbitrariamente el acceso efectivo al recurso de casación.
33. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que el auto de 27 de junio de 2017 expedido por la conjueza de la Sala Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo.

V. Decisión

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

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal m);
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección;
3. Como medida de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto de 27 de junio de 2017 dictado la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y,
 - 3.2. En consecuencia, se ordena que por sorteo un nuevo conjuer o conjuerza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelva sobre la admisibilidad del recurso de casación interpuesto dentro del proceso judicial No. 09501-2016-00432.
4. Remitir el expediente a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

¹² Conforme obra a fs. 66 (demanda), fs. 22 (escrito de ratificación de gestiones) y fs. 309 (recurso de casación, fs. 10-19 del expediente de casación (procuración judicial escrita otorgada a favor de los abogados patrocinadores del accionante en las que se confieren la facultad de que interpongan los recursos verticales que correspondan), entre otros.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.19
09:34:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en 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, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1945-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de octubre 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



Sentencia No. 1276-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 1276-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia emitida dentro de un juicio ejecutivo y el auto que rechazó su recurso de apelación.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 21 de agosto de 2015, Gustavo Andrés Valencia Proaño presentó una demanda ejecutiva por cobro de una letra de cambio en contra de Yolanda Azucena León Veloz, en calidad de deudora principal, y Byron Fernando Maldonado Apunte, en calidad de garante, solicitando el pago de USD 100.000,00 más intereses de mora, intereses pactados en el título ejecutivo, costas procesales y honorarios profesionales de su abogado.
2. El 8 de septiembre de 2015, dentro del proceso N.º 17230-2015-14124, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, (también, “Unidad Judicial”), emitió un auto en el que calificó la demanda, dispuso la citación a los demandados¹ y ordenó la prohibición de enajenar un bien inmueble de propiedad de Yolanda Azucena León Veloz, ubicado en la parroquia de Chaupicruz, provincia de Pichincha.
3. El 26 de febrero de 2016, Yolanda Azucena León Veloz compareció al juicio contestando la demanda. El 21 de abril de 2016, el actor solicitó se emita sentencia, por cuanto los demandados no habrían cancelado la obligación, ni presentado excepciones dentro del término legalmente establecido. En auto de 2 de mayo de 2016, la Unidad Judicial rechazó la contestación a la demanda por considerar que fue presentada fuera del término previsto en el artículo 430 del Código de Procedimiento Civil² y, en atención al escrito del actor, dispuso que la causa pase al estado de dictar sentencia.

¹ En las hojas 24, 25 y 28 del expediente de instancia consta que los días 18, 19 y 22 de febrero de 2016, se citó mediante boletas a Yolanda Azucena León Veloz y Byron Fernando Maldonado Apunte entregadas al conserje de su domicilio, mismo que: “informó que la demandada sale a trabajar y llega por la noche, el cual recibe el documento pero no registra datos por temor a reclamos”.

² Textualmente, la providencia señaló: “Agréguese al proceso las razones de citación y los escritos presentados. - En la razón de citación consta que la última boleta de citación a los demandados fue

4. Del auto referido en el párrafo anterior, la demandada presentó solicitudes de revocatoria y de nulidad. Dichas peticiones fueron negadas por improcedentes en autos de 7 de julio y 5 de agosto de 2016 respectivamente. Ambos autos fueron emitidos por la Unidad Judicial.
5. El 29 de marzo de 2017, la Unidad Judicial emitió sentencia en la que declaró con lugar la demanda interpuesta y concedió el pago pretendido³.
6. El 3 de abril de 2017, la demandada interpuso recurso de apelación. El 18 de abril de 2017, la Unidad Judicial emitió auto en el que negó por improcedente el recurso interpuesto, ya que consideró que la sentencia causó ejecutoria, porque no se expusieron excepciones en legal y debida forma⁴.
7. El 17 de mayo de 2017, Yolanda Azucena León Veloz (también, “la accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia de 29 de marzo de 2017 (también, “sentencia impugnada”) y el auto de 18 de abril del mismo año (también, “auto impugnado”).
8. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 11 de enero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo el sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de ella en providencia de 17 de agosto de 2021, en la que requirió el correspondiente informe de descargo a la judicatura accionada.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

10. La accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos y se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.
11. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

11.1. Que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y defensa, previstos en los artículos 75 y 76.7 de la Constitución, por cuanto no se

realizada el día veinte y dos de febrero del año en curso. - Por haber presentado las excepciones la demandada la LEON VELOZ YOLANDA AZUCENA [sic] fuera de término, de conformidad al Art. 429 del Código de Procedimiento Civil, no se las toma en cuenta. - Atento a lo solicitado por el actor en su escrito de fecha 21 de abril del año en curso, conforme al Art. 430 del Código de Procedimiento Civil pasen los autos para dictar sentencia.

³ A pesar de que la parte dispositiva del fallo acepta la demanda, se excluye lo solicitado en la demanda referente al monto del 6% de la tasa del Banco Central “por cuanto la cambial no ha circulado conforme lo establece el artículo 374 del Código de Comercio”, las costas y los honorarios profesionales.

⁴ Código de Procedimiento Civil, artículo 430: “Si el deudor no paga ni propone excepciones dentro del respectivo término, el juez, previa notificación, pronunciará sentencia, dentro de veinticuatro horas, mandando que el deudor cumpla inmediatamente la obligación. La sentencia causará ejecutoria”.

le habría citado en legal y debida forma. En este sentido, menciona que no habría recibido ninguna de las tres boletas dejadas al conserje de su domicilio, razón por la que no pudo comparecer a juicio y exponer su defensa.

11.2. Que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y la seguridad jurídica; así como el principio de no sacrificar la justicia por la omisión de formalidades, previstos en los artículos 11.2, 76.7.k, 82 y 169 de la Constitución y en los artículos 8, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por la misma razón mencionada en el párrafo anterior.

11.3. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación, previstos en el artículo 76.7 y literal l de la Constitución, por cuanto no habría considerado las excepciones contenidas en el escrito de contestación a la demanda, lo que le dejó en indefensión.

11.4. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de la defensa, motivación, y recurrir previstos en el artículo 76.7 y literales l y m de la Constitución por cuanto no habría esgrimido razones que sustenten la decisión de negar el recurso de apelación presentando, a pesar de que se habría sustentado el recurso en la falta de citación de la demanda ejecutiva.

C. Informe de descargo

12. A pesar de haber sido debidamente requerido (ver párrafo 9 *supra*), la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito no presentó su informe de descargo.

II. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Cuestión previa

14. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

15. En la sentencia N.º 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido

admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

16. No obstante, en la sentencia 154-12-EP/19 este Organismo estableció una excepción a la regla jurisprudencial precitada, en el sentido de que la decisión no es susceptible de impugnación mediante acción extraordinaria de protección cuando no es una sentencia, ni auto definitivo, ni una resolución con fuerza de sentencia, y tal requisito podrá ser verificado de oficio en la sustanciación de la acción. En tal virtud, en la sentencia N.º 1502-14-EP/19, párrafo 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.

17. Por otro lado, en relación al requisito de agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios de las decisiones judiciales impugnadas mediante acción extraordinaria de protección, en los párrafos 40 y 41 de la sentencia N.º 1944-12-EP, la Corte señaló:

En consecuencia, este Organismo considera necesario establecer una nueva excepción a la regla de preclusión establecida en la sentencia No. 037-16-SEP-CC; de tal manera que 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.

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 [se omitió el énfasis del original].

18. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde determinar si las decisiones judiciales impugnadas pueden ser conocidas mediante acción extraordinaria de protección.
19. En la demanda de acción extraordinaria de protección, la accionante impugna: i) la sentencia de 29 de marzo de 2017, en la que se aceptó una demanda ejecutiva por cobro de letra de cambio y, ii) el auto de 18 de abril de 2017, en el que se rechazó por improcedente el recurso de apelación.
20. En relación a la **sentencia de 29 de marzo de 2017**, de lo expuesto en los párrafos 11.1, 11.2 y 11.3 *supra*, se verifica que la accionante centra su fundamentación en cuestionar una eventual falta de citación de la demanda ejecutiva presentada en su contra.

21. Al respecto, la Corte ha considerado que, las sentencias dictadas en juicios ejecutivos, podían ser impugnadas por la concurrencia de las causales legalmente contempladas para la nulidad de sentencia ejecutoriada, mediante juicio ordinario conforme lo establecido en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, normativa vigente a la época. Así, en los párrafos 21 al 24 de la sentencia N.º 1413-15-EP/21 de 20 de enero de 2021, se expuso:

En el presente caso, se verifica que se admitió a trámite una acción extraordinaria de protección cuya argumentación se dirige a reprochar la falta de citación realizada en el juicio ejecutivo iniciado en contra de la accionante.

Al respecto, como lo ha señalado esta Corte, de acuerdo a la legislación procesal civil vigente a la época y según los fallos de la ex Corte Suprema de Justicia, no cabía la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada contra los fallos dictados en un juicio ejecutivo; acción que contemplaba como una de sus causales a la falta de citación a la parte demandada.

Sin embargo, de acuerdo a lo resuelto por la ex Corte Suprema de Justicia, “la acción especial regulada en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil podía incluir las causales legalmente contempladas para la nulidad de sentencia ejecutoriada”.

En ese sentido, se observa que la parte accionante contaba con la acción ordinaria especial precitada para reclamar, en un proceso distinto al juicio de origen, por la alegada falta de citación...⁵.

22. Por consiguiente, la accionante contaba con un mecanismo adecuado y eficaz para atender la alegación de falta de citación, que es la acción ordinaria amparada en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil. Además, de la revisión del expediente de instancia, se constata que la accionante no agotó la mencionada acción, no explicó las razones por las cuales dicha acción no constituye un recurso adecuado o eficaz, ni tampoco justificó que su falta de interposición no se deba a su negligencia.
23. Por lo tanto, se concluye que se ha incumplido con el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, por lo que, en virtud de lo expuesto en el párrafo 17 *supra*, la sentencia impugnada no es susceptible de ser conocida mediante acción extraordinaria de protección.
24. Ahora bien, en relación al **auto de 18 de abril de 2017** (que resolvió rechazar por improcedente el recurso de apelación presentado en contra una sentencia en contra de la cual no cabía recurso alguno), se evidencia que el mismo no puso fin al proceso y es producto de un recurso indebidamente interpuesto. Esto, por cuanto el proceso concluyó con la emisión de la sentencia de 29 de marzo de 2017, en la que se aceptó la demanda presentada y ordenó el pago pretendido (ver párrafos 5 y 6 *supra*).

⁵ En similar sentido, veáanse las sentencias N.º 266-13-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 27; 930-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párr. 27; y, 1487-15-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 22.

25. Adicionalmente, no se evidencia que el auto impugnado pueda causar un gravamen irreparable a los derechos de la accionante, ya que las alegaciones cuestionan la eventual falta de citación de la demanda, mismas que, como se concluyó en el 22 *supra*, son susceptibles de ser conocidas mediante otra acción judicial, específicamente, la acción ordinaria establecida en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil.
26. En definitiva, el auto impugnado no era ni podía ser tratado como definitivo y, por lo tanto, de acuerdo a lo mencionado en el párrafo 16 *supra*, no es susceptible de acción extraordinaria de protección.
27. En conclusión, la Corte evidencia que la presente acción extraordinaria de protección no impugna decisiones judiciales que puedan ser examinadas en acción extraordinaria de protección, por lo que se la rechaza.

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. Rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1276-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.19
09:30:33 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en 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, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1276-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de octubre 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



Sentencia No. 2085-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 2085-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 11 de enero de 2016 que dispuso la reforma de una partida de nacimiento y el auto de 13 de septiembre de 2016 que denegó el recurso de hecho interpuesto frente a la negativa del recurso de apelación propuesto contra de la sentencia antes mencionada. La Corte Constitucional encuentra que la providencia que deniega el recurso de hecho no es susceptible de acción extraordinaria de protección, mientras que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento.

I. Antecedentes procesales

1. El 9 de septiembre de 2015, María Luisa Rodríguez Borja y su hijo Andy Joel Casquete Rodríguez presentaron un juicio de nulidad o reforma judicial de partida de nacimiento. En concreto, solicitaron al juez que se disponga a la Dirección Provincial del Registro Civil del Guayas (en adelante “*Registro Civil*”) la rectificación del año de nacimiento de Andy Casquete y la correspondiente marginación. El caso fue signado con el número 09201-2015-06975.
2. El 24 de septiembre de 2015 la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas (en adelante “*Unidad Judicial*”) admitió a trámite la acción y el 20 de noviembre de 2015 convocó a las partes a audiencia. El 30 de noviembre de 2015 se llevó a cabo la audiencia pública en la cual la parte actora desistió de la demanda, lo cual fue aceptado en la misma diligencia¹. El 3 de diciembre de 2015, María Luisa Rodríguez Borja presentó un escrito en el que solicitó la nulidad de todo el proceso a partir de la providencia de 19 de octubre de 2015² y señaló que no se encontraban reunidos los requisitos legales para que se haya aceptado el desistimiento. El 16 de diciembre de 2015, la Unidad Judicial dispuso: “1.- *El incidente expuesto por el (sic)*

¹ En el acta de audiencia se desprende: “Una vez escuchado a la parte Actora ACEPTA la expresa voluntad del desistimiento de la misma.- la actuaría (sic) en este momento proceda con el desgloce de los documentos aparejando en la demanda sin necesidad de dejar copia en autos” (fs. 35).

² En la mencionada providencia, avocó conocimiento de la causa Marcela Cantos Guaman como jueza subrogante del despacho del juez Johnny Sacan Larrea, así como: “[concedió] a las partes procesales el término de 15 días para proponer excepciones de conformidad con el Art. 397 del Código de Procedimiento Civil” (fs. 18).

accionante, respecto a que no se cumplió con los requisitos para el desistimiento, se lo acoge y se sigue con la sustanciación del proceso; 2.- Siendo el procedimiento sumario y por ser el estado de la causa se dispone que pasen los autos para resolver” (fs. 55).

3. El 11 de enero de 2016, la Unidad Judicial declaró con lugar la demanda y dispuso la reforma del dato inexacto y que se sienta razón al margen de la correspondiente partida de nacimiento³. En contra de esta decisión, el Registro Civil interpuso recurso de apelación.
4. El 3 de febrero de 2016, la Unidad Judicial rechazó la apelación solicitada por la parte accionada⁴. Respecto de esta decisión, el Registro Civil interpuso recurso de hecho.
5. El 9 de marzo de 2016, la Unidad Judicial rechazó el recurso de hecho conforme el artículo 326 inciso tercero en concordancia con el artículo 367 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil⁵ (en adelante “CPC”). De esta decisión el Registro Civil solicitó su revocatoria.
6. El 23 de mayo de 2016, la Unidad Judicial revocó la providencia de 9 de marzo de 2016 y concedió el recurso de hecho conforme los artículos 365 y 366 del CPC⁶.
7. El 13 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante “Sala” o “Corte Provincial”) denegó el recurso de hecho de conformidad con el segundo inciso del

³ De forma concreta, la sentencia estableció: “*declara con lugar la pretensión de la accionante MARIA LUISA RODRIGUEZ BORJA, de que la Inscripción de Nacimiento de su hijo ANDY JOEL CASQUETE RODRIGUEZ sea definitivamente rectificadas en cuanto al año de su nacimiento, por lo que se declara que la fecha de nacimiento que a dicha persona le corresponde es el VEINTITRÉS DE FEBRERO DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO; debiendo proceder a reformarse el dato inexacto de forma definitiva*”.

⁴ Concretamente, la Unidad Judicial determinó: “*4.- Se rechaza la apelación solicitada por la parte accionada no solo en virtud de todo lo expuesto en el presente auto resolutorio, sino porque la parte accionada no cumple con los requisitos establecidos en el art. 325 del Código de Procedimiento Civil, que dice, cito: “... y los que tengan interés inmediato y directo en el pleito, ...”, le recuerdo nuevamente que la presente causa es de Derecho Social, en las causas de tenencia, patria potestad, regulación de visitas, maltrato ...etc., los interesados directamente en estos problemas humanos son por los padres y familiares, esta causa no es un pleito no es materia o área civil, por lo tanto no procede concederle la APELACIÓN SOLICITADA esto vulneraría el derecho de un adolescente que merece tener filiación y sostendría la negligencia con la que ha actuado el Registro Civil de Guayaquil.- CUMPLESE.- NOTIFÍQUESE.”. (sic.)*

⁵ CPC. “Art. 326.-...Sin embargo, no son apelables los autos o decretos que no ocasionan gravamen irreparable en definitiva, ni aún cuando condenen en costas y multas; y, en general, toda decisión a que la ley deniegue este recurso...”.

“Art. 367.- La jueza o el juez a quo denegará de oficio el recurso de hecho: 1. Cuando la ley niegue expresamente este recurso o el de apelación”.

⁶ CPC. “Art. 365.- Denegado por la jueza o el juez o tribunal el recurso de apelación, podrá la parte, dentro del término de tres días, proponer ante la misma jueza o juez o tribunal, el recurso de hecho”.

“Art. 366.- Interpuesto este recurso, la jueza o el juez o tribunal, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, sin calificar la legalidad o ilegalidad del recurso, elevará el proceso al superior, quien admitirá o denegará dicho recurso”.

artículo 89 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación⁷ (en adelante “LRCIC”).

8. El 10 de octubre de 2016, Rosemary Ponce Escobar, en su calidad de Coordinadora de Oficina Técnica de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la provincia del Guayas, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la providencia de 13 de septiembre de 2016 señalada en el párrafo anterior.
9. El 5 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2085-16-EP.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 5 de enero de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
11. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quién avocó conocimiento el 28 de diciembre de 2020 y dispuso a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial que presenten un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.
12. El 13 de enero de 2021, Rosemary del Pilar Tenesaca Ramírez, en su calidad de Jueza de la Unidad Judicial Norte No. 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil presentó su informe. Por su parte, el 26 de enero de 2021, Rocío Córdova, Ricardo Jiménez y Lenin Zeballos, en sus calidades de jueza y jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescente Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentaron su informe.

⁷ LRCIC, publicada en el Registro Oficial No. 70 de 21 de abril de 1976 y derogada por la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (LOGIDC) publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 684 de 4 de febrero de 2016. “Art. 89.- Nulidad o reforma judicial.- Salvo lo dispuesto en el artículo 94, si se hubiere omitido alguno de los requisitos determinados en el artículo 25, o se tratase de una partida con datos inexactos referentes a dichos requisitos, o si cambiare el sexo del inscrito, el interesado podrá pedir al juez de lo civil competente que declare la nulidad o la reforma de la partida. La demanda se tramitará en juicio sumario y se resolverá previos los dictámenes del Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital provincial y del Ministerio Público.

De encontrar fundada la petición, el juez declarará en sentencia la nulidad o la reforma de la partida; ordenará, en el primer caso, que se sienta nueva partida con los datos que necesariamente deberán constar en la sentencia y, en el segundo, que se reformen los datos inexactos, mediante razón que al respecto se sentará al margen de la indicada partida o en el espacio determinado para reformas. De esta sentencia no habrá recurso alguno, salvo la acción de perjuicios y el enjuiciamiento penal si hubiere lugar a ello. La demanda se citará por un periódico del lugar y, a falta de éste, por carteles fijados en tres parajes concurridos del lugar del juicio.

Las oposiciones se tramitarán en juicio sumario”.

II. Alegaciones de las partes

2.1 Fundamentos y pretensión de la acción

13. El Registro Civil solicitó que se declare la vulneración de derechos constitucionales y se deje sin efecto el auto de 13 de septiembre de 2016.
14. La entidad accionante alegó la vulneración del derecho a la defensa y el debido proceso. En primer lugar, realizó un recuento de los hechos que originaron el caso. Posteriormente, indicó que la señora Rodríguez y su hijo equivocaron la acción y el trámite a seguir debido a que su interés no fue corregir un error sino impugnar la fecha de nacimiento y consecuentemente la edad que se encuentra en la inscripción de nacimiento. Al respecto, señaló que dicho particular fue conocido por el juez y la parte accionante en audiencia celebrada en dicha instancia.
15. Adicionalmente, la entidad accionante indicó que, pese a que se aceptó el desistimiento de la señora Rodríguez en la audiencia de conciliación, posteriormente no se lo concedió por un pedido de nulidad y se continuó con la sustanciación del proceso. En este contexto, al no ser considerada como parte procesal, indicó que el *“Juez en la falsa creencia (inducida por la parte accionante) de que no somos parte procesal **no corrió traslado a esta Institución con el escrito de nulidad interpuesto que obra a fojas 50 a 54, violentando nuestro legítimo derecho a la defensa**”* (Énfasis dentro del texto).
16. Por otro lado, la entidad accionante manifestó que se dictó sentencia declarando con lugar la demanda dentro de un trámite no previsto para calificar la edad de una persona conforme el artículo 89 de la LRCIC. Al respecto, expresó que la inscripción de nacimiento en este caso se realizó con sustento en el informe estadístico de nacido vivo en virtud de lo cual no se pudo sostener la existencia de un error en la fecha de nacimiento. Por estos motivos, alegó que se debió analizar que la demanda no cumplía con los presupuestos de procedencia del artículo 89 de la LRCIC como era que se cuente con los dictámenes previos del Registro Civil y el Ministerio Público.
17. De igual manera, la entidad accionante alegó la vulneración de la garantía contenida en el artículo 76, numeral 7, literal j) debido a que existió un error judicial *“de valorar en sentencia informes de expertos médicos en determinar la edad de una persona sin que los expertos o peritos hayan comparecido ante el Juez para sustentar sus informes”*. Además, la entidad accionante indicó que se dictó sentencia sin contar con la presencia de la Procuraduría General del Estado conforme el artículo 6 de la Ley de la Procuraduría General del Estado.
18. Finalmente, la entidad accionante expresó que la Corte Provincial denegó su recurso de hecho *“sin considerar si quiera si también se cumplió con la última parte del mismo inciso del mismo artículo citado por la Sala [inciso segundo del artículo 89 de la LRCIC]”*. En virtud de lo indicado, concluyó que se vulneró el derecho a la defensa y al debido proceso.

2.2 De la parte accionada

19. El 13 de enero de 2021, Rosemary del Pilar Tenesaca Ramírez, en su calidad de Jueza de la Unidad Judicial Norte No. 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil presentó su informe en el que detalló las actuaciones realizadas en el proceso No. 09201-2015-06975 e indicó que *“no ha emitido pronunciamiento de fondo sobre esta causa, dado que el conocimiento de la misma correspondió en virtud de la reasignación dispuesta por el Consejo de la Judicatura, reasignación que se efectuó, el 28 de abril del 2016, fecha en la cual, ya se había emitido sentencia respecto de la causa en referencia”*.
20. El 26 de enero de 2021, Rocío Córdova, Ricardo Jiménez y Lenin Zeballos, en sus calidades de jueza y jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescente Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentaron su informe. Concretamente, señalaron que la decisión impugnada cumplió los requisitos de motivación, que no se vulneraron derechos y que:

“La normatividad imperante, establecía con claridad la prohibición expresa para los procesos sumarios del recurso de apelación y el de hecho inclusive, pues así lo establecían las normas de los Artículos 327 y 367 del Código Procesal Civil. Así, la Sala se encontraba impedida de pasar a conocer la decisión de fondo, que se había impugnado verticalmente, mencionándose inclusive que la Corte constitucional (sic) ha emitido criterios relacionados con el doble conforme, que no opera en todos los casos, pero que no se vulnera los derechos fundamentales”.

III. Consideraciones y fundamentos

3.1 Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3.2 Análisis constitucional

3.2.1 Consideraciones previas

22. En primer lugar, la presente acción extraordinaria de protección fue presentada en contra de la providencia de 13 de septiembre de 2016 emitida por la Sala de la Corte Provincial.
23. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado en la sentencia No. 154-12-EP/19 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 o una resolución con fuerza de*

sentencia, en los términos establecidos en los párrafos 44 y 45 supra, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso...”⁸.

- 24.** De esta manera, el artículo 94 de la Constitución, establece que: *“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...”* (Énfasis añadido). En el mismo sentido, el artículo 437 de la Constitución contempla que: *“Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia...”* (Énfasis añadido). Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC dispone que: *“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...”* (Énfasis añadido).
- 25.** Sobre las decisiones susceptibles de ser impugnadas mediante acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional ha indicado que:

“44. Con respecto al requisito de que el acto impugnado sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, esta Corte ha considerado que un auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. 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.”⁹

- 26.** El auto de 13 de septiembre de 2016 fue emitido por la Sala de la Corte Provincial, el cual denegó el recurso de hecho interpuesto por el Registro Civil, frente a la negativa de su recurso de apelación presentado en contra de la sentencia de 11 de enero de 2016, dictada por la Unidad Judicial. Concretamente, la Sala determinó que:

“TERCERA: El recurso de hecho, se admite, según la previsión del Art. 365 del Código de Procedimiento Civil, anterior que es el aplicable a la especie, se podrá proponer cuando se hubiere denegado el recurso de apelación y concedido sin formar capítulo o incidente, el juez sin examinar la legalidad o ilegalidad del mismo, elevará el proceso al superior para que sea éste quien lo admita o lo deniegue. Examinado el proceso, y debiendo primero

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 54.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párrs. 44 y 45. Ver también: Sentencia No. 340-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31. Sentencia No. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

verificar la procedencia o no del recurso de hecho, la Sala advierte que es improcedente, pues, esta litis tiene una vía procesal específica, que eran las normas de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que de manera expresa en su inc. 2° del Art. 89, textualmente decía que de las sentencias judiciales que se expidan por los casos de nulidad o reforma de datos de nacimiento o filiación, que 'de esta sentencia no habrá recurso alguno, salvo la acción de perjuicios y el enjuiciamiento penal si hubiere lugar a ello'. CUARTA: En consecuencia, la Sala al denegar, el recurso de hecho, carece de competencia para examinar la resolución dictada en el proceso, pues, estas decisiones por mandato expreso de la norma mencionada de la Ley de Registro Civil, hoy derogada además, situación que no tiene relieve para el tema que se examina, decimos, la resolución del juez causa ejecutoria y no 'habrá recurso alguno'; situación jurídica procesal que como otras similares, no vulnera el derecho de doble conforme o de recurrir fallos o resoluciones... QUINTA: Con los fundamentos de hecho y de derecho que se dejan analizados como suficiente motivación, la Sala, deniega el recurso de hecho interpuesto, y por carecer de competencia tampoco puede examinar el fondo sustantivo de la cuestión, en razón de lo cual, ordena devolver la causa al juzgado de origen".

27. Respecto de lo anterior, el artículo 89 de la LRCIC que regulaba este tipo de procesos, efectivamente determinaba que de la sentencia emitida por parte del juez “no habrá recurso alguno, salvo la acción de perjuicios y el enjuiciamiento penal si hubiere lugar a ello”. En el mismo sentido, el artículo 327 del CPC contemplaba que no se debía conceder el recurso de apelación en los juicios sumarios cuando el trámite especial no lo contemplaba, así como el recurso de hecho¹⁰.
28. Por estos motivos, se desprende que la sentencia de 11 de enero de 2016 emitida por la Unidad Judicial fue la que puso fin al proceso y resolvió sobre el fondo de las pretensiones y no el auto de 13 de septiembre de 2016, debido a que éste se pronunció únicamente sobre la indebida deducción del recurso de hecho y, por ende, el de apelación conforme el artículo 89 de la LRCIC.
29. Adicionalmente, el auto impugnado no causa un gravamen irreparable, puesto que resolvió sobre un recurso de hecho interpuesto respecto a la negativa del recurso de apelación del Registro Civil en una demanda de nulidad o reforma judicial de partida en donde existía una única instancia. En tal sentido, se refiere a un auto que resuelve la interposición de un recurso no contemplado en la legislación para el caso concreto como ya se lo ha señalado.
30. Con base en lo expuesto, al no ser un auto definitivo, ni causar un gravamen irreparable, el auto impugnado de 13 de septiembre de 2016 no es objeto de acción extraordinaria de protección, lo que impide a este Organismo analizar las presuntas vulneraciones a derechos en las que habría incurrido, por lo que rechaza el cargo por improcedente.
31. Sin perjuicio de lo anterior, de la revisión de la demanda del Registro Civil se aprecia que existen alegaciones dirigidas a sostener la vulneración del derecho a la defensa y al

¹⁰ CPC. “Art. 327.- En todos los juicios sumarios en que, según su trámite especial, no hubiere apelación del fallo definitivo, tampoco se concederá este recurso, ni aún el de hecho, de ninguna de las resoluciones incidentales”.

debido proceso. Concretamente, pese a que no se identifica expresamente como decisión impugnada, se observan cargos relacionados con la presunta vulneración del derecho a la defensa en la sentencia de 11 de enero de 2016 dictada por la Unidad Judicial. Como se indicó anteriormente, dicha decisión es la que puso fin al proceso y resolvió sobre el fondo de las pretensiones, razón por la cual es objeto de la acción extraordinaria de protección y corresponde analizar dicho derecho en su dimensión procesal al ser una persona jurídica de derecho público¹¹.

32. Finalmente, respecto de los cargos relacionados con el derecho al debido proceso, tras realizar un esfuerzo razonable¹², se encuentra que los mismos están dirigidos a atacar el trámite del juicio de nulidad o reforma judicial de partida. En tal sentido, en aplicación del principio *iura novit curia*¹³, la Corte se pronunciará al respecto dentro del examen sobre la presunta vulneración de la garantía de observancia del trámite propio, reconocida en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

3.2.2 Derecho a la defensa

33. El derecho a la defensa se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, el cual desarrolla una serie de garantías como las establecidas en los literales a) y j)¹⁴ que contemplan el no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y que los testigos o peritos comparezcan ante la jueza o juez y respondan el interrogatorio respectivo.
34. Sobre el derecho a la defensa, la Corte Constitucional ha indicado que se lo vulnera cuando: “... se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; y además cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. De modo que esta indefensión, deviene en un proceso injusto y en una decisión con serio riesgo de ser parcializada y no corresponder con los derechos y principios constitucionales”¹⁵.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrs. 21 y 24.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹³ LOGJCC. “Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:... 13. *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

¹⁴ Constitución. “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ... 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... j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 24.

- 35.** Por su parte, respecto a la garantía de comparecencia de testigos o peritos, la Corte ha señalado que “... como parte de derecho a la defensa de una persona, que los testigos y peritos tengan la obligación de comparecer a responder los interrogatorios que planteen las partes procesales. Derecho de la parte y correlativa obligación del testigo o perito ...solo se hace exigible cuando el sistema judicial, a través de las diversas formas previstas en la ley, notifica al testigo o perito la providencia judicial que dispone su comparecencia. Hasta que la notificación no se realice en debida forma no se produce la obligación de comparecer del testigo o perito y por tanto no es exigible”¹⁶.
- 36.** En el presente caso, la entidad accionante alegó la vulneración de este derecho porque: **a)** al momento de resolver sobre el pedido de nulidad del desistimiento de la señora Rodríguez no se le corrió traslado con el mismo; **b)** se valoraron los informes de expertos médicos sin que hayan comparecido ante el juez para sustentarlos; y, **c)** no se contó con la presencia de la Procuraduría General del Estado.
- 37.** En cuanto a la alegación **a)**, del expediente se desprende el acta de audiencia de conciliación (fs. 35) en el que consta el desistimiento por la parte demandante, el cual fue aceptado por el juez de la Unidad Judicial. Sin embargo, consta un pedido de nulidad (fs. 50 a 54) de la señora Rodríguez a partir de la providencia de 19 de octubre de 2015 en el que se concedió a las partes procesales el término de 15 días para que propongan excepciones debido a que se trataba de un proceso sumario de jurisdicción voluntaria y porque el desistimiento fue realizado por el abogado sin que haya existido un reconocimiento de firma.
- 38.** Posteriormente, en auto de 16 de diciembre de 2015, la Unidad Judicial dispuso: “1.- El incidente expuesto por el accionante, respecto a que no se cumplió con los requisitos para el desistimiento, se lo acoge y se sigue con la sustanciación del proceso; 2.- Siendo el procedimiento sumario y por ser el estado de la causa se dispone que pasen los autos para resolver” (fs. 55).
- 39.** Respecto de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que: “las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de correr traslado a las partes con los escritos en los que sea necesario recibir un pronunciamiento de las mismas”¹⁷.
- 40.** Sin embargo, conforme el artículo 89 de la LRCIC aplicable al presente caso, la nulidad o reforma judicial de partida se tramitaba en juicio sumario previo los dictámenes del Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital provincial y del Ministerio Público. Concretamente, se establecía que, si el juez o jueza encontraba fundada la petición, podía declarar en sentencia la nulidad o reforma de la partida. Dicho en otras palabras, no se desprende el establecimiento de una contraparte como tal en este tipo de trámites, sino que el proceso inicia a partir de la petición del interesado y, según la norma aplicable, la autoridad judicial se pronuncia, incluyéndose de forma previa dictámenes emitidos por las autoridades antes señaladas. Sin perjuicio de lo anterior,

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 009-09-SEP-CC (Caso No. 077-09-EP) de 19 de mayo de 2009, pág. 15.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 478-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párr. 54.

podría convertirse en contencioso en el caso de existir oposiciones según el último inciso del artículo 89 de la LRCIC¹⁸ en concordancia con el artículo 4 del CPC¹⁹, lo cual no ocurrió en este caso.

41. Ahora bien, conforme el artículo 3 del CPC²⁰ aplicable al presente caso, este tipo de procedimientos se refieren a aquellos denominados de jurisdicción voluntaria, los cuales se resuelven sin contradicción. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que: *“en esta clase de procesos, las juezas y jueces son competentes para el conocimiento y la autorización de ciertos actos jurídicos pese a no existir controversia propiamente dicha; lo que trae como consecuencia que la actuación jurisdiccional sea mucho más limitada”*²¹.
42. Por lo expuesto, si bien se dejó sin efecto el desistimiento por el pedido de nulidad de la señora Rodríguez, no se verifica una vulneración del derecho a la defensa del Registro Civil, toda vez que se trató de un proceso de jurisdicción voluntaria en el que no existió una contraparte de la cual se haya requerido su pronunciamiento para resolverlo. En tal sentido, el no haber corrido traslado del escrito de nulidad presentado por la señora Rodríguez no constituyó en una vulneración a derechos en los términos señalados por la entidad accionante, por lo tanto dicho cargo se desecha.
43. De igual manera, sobre la alegación **b)** referente a que se valoraron los informes de expertos médicos sin que hayan comparecido ante el juez para sustentarlos, cabe indicar que dicha etapa no se encontraba prevista en el artículo 89 de la LRCIC que regulaba este trámite. Esto se debe a que, según lo anotado, se trataba de un juicio sumario en el que el juez o jueza podía declarar la nulidad o reforma de partida únicamente si encontraba fundada la petición previo dictamen de las autoridades determinadas en la norma. En tal sentido, no se verifica una vulneración a la garantía desarrollada en el artículo 76, numeral 7, literal j) porque no existió la obligación de comparecencia de ningún testigo o perito ni una providencia judicial que la haya dispuesto.
44. Finalmente, respecto a la alegación **c)**, cabe indicar que esta Corte no se puede pronunciar sobre la falta de participación de una institución (Procuraduría General del Estado) que no ha comparecido a la presente acción, toda vez que de la demanda²² y

¹⁸ LRCIC. “Art. 89.- Nulidad o reforma judicial.-... Las oposiciones se tramitarán en juicio sumario”.

¹⁹ CPC. “Art. 4.- La jurisdicción voluntaria se convierte en contenciosa, desde que se produce contradicción en las pretensiones de las partes”.

²⁰ CPC. “Art. 3.- La jurisdicción es voluntaria, contenciosa, ordinaria, preventiva, privativa, legal y convencional.

Jurisdicción voluntaria es la que se ejerce en los asuntos que, por su naturaleza o por razón del estado de las cosas, se resuelven sin contradicción”.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 984-16-EP/21 de 31 de marzo de 2021, párr. 28. *Ver también:* Sentencia No. 1009-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020, párr. 36.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020. “16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental”.

según el artículo 59 de la LOGJCC²³, el Registro Civil no presentó la acción extraordinaria de protección a nombre o en calidad de procurador judicial o delegado de dicha entidad²⁴. Además, cabe puntualizar que por la naturaleza de este tipo de procesos -de jurisdicción voluntaria- no existe como tal un demandado como ya se indicó por lo que incluso no era necesaria la participación de la Procuraduría conforme el propio artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado²⁵. Por tales motivos, dicho cargo deviene en improcedente.

45. En virtud de lo expuesto, se concluye que no se vulneró el derecho a la defensa.

3.2.3 Garantía de observancia del trámite propio

46. El derecho al debido proceso en la garantía del trámite propio se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la siguiente forma:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

*... 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. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y **con observancia del trámite propio de cada procedimiento**” (Énfasis añadido).*

47. En el presente caso, la entidad accionante alega la vulneración de esta garantía debido a que: **a)** la señora Rodríguez y su hijo equivocaron la acción y el trámite a seguir para calificar la edad de una persona; **b)** se dictó sentencia declarando con lugar la demanda sin cumplir con los requisitos de procedencia del artículo 89 de la LRCIC como era que se cuente con los dictámenes previos del Registro Civil y el Ministerio Público.
48. La Corte Constitucional ha sostenido que la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento se trata de una *garantía impropia*²⁶. Sobre las garantías impropias del derecho al debido proceso, este Organismo ha señalado que no configuran por sí solas supuestos de violación a dicho derecho, sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal, por lo que su violación

²³ LOGJCC. “Art. 59.- *Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial*”.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1063-16-EP/21, párr. 38.

²⁵ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. “Art. 6.- *De las citaciones y notificaciones.- Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento*” (Énfasis añadido).

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 740-12-EP/20 (Garantías propias e impropias del derecho al debido proceso) de 7 de octubre de 2020, párr. 28.

tiene básicamente dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del derecho al debido proceso²⁷.

49. En cuanto al cargo **a**), se observa que están dirigidas únicamente a cuestionar las razones por las cuáles la pretensión de señora Rodríguez y su hijo en el proceso de origen fue atendida favorablemente, lo cual corresponde más bien al mérito del caso que a su trámite -lo cual no es procedente en el presente caso puesto que la Corte Constitucional únicamente lo puede realizar cuando la causa proviene de una garantía jurisdiccional conforme la Sentencia No. 176-14-EP/19²⁸. Si bien eventualmente dicho examen podría desembocar en que la Corte analice la violación de alguna regla de trámite debido a que el artículo 89 de la LRCIC regula tanto la procedencia como el trámite del proceso, cabe señalar que la justicia constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, lo cual ocasionaría un desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional establecida en la misma Constitución²⁹.
50. Por otro lado, sin perjuicio del análisis realizado en cuanto a la presunta vulneración del derecho a la defensa, sobre el cargo **b**) cabe indicar que esta Corte verifica el incumplimiento de la regla de trámite establecida en el artículo 89 de la LRCIC que obligaba que el proceso “*se resolverá previos los dictámenes del Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital provincial y del Ministerio Público*”. Lo anterior se extrae de la sentencia de 11 de enero de 2016 en el que la Unidad Judicial expresamente señaló:

“PRIMERO.- El proceso es válido, pues se han cumplido las formalidades legales, la demanda ha sido presentada de manera oportuna, se ha hecho saber de la misma y auto inicial al Coordinador Zonal 5 del Registro Civil del Guayas señor DAVID GUSTAVO VIZUETA SUÁREZ, como consta de la razón respectiva, sin que sea necesario tomar en cuenta a un agente fiscal por existir norma legal que dispone se omite ese acto. Con ello cabe señalar que sienta éste, por su naturaleza, un proceso de jurisdicción voluntaria, no existe en el mismo un contradictor. No existen vicios u omisión de formalidades o solemnidades que lo puedan invalidar y dado que se trata de un asunto sumario, al suscrito juez le corresponde resolverlo por los méritos de lo actuado, ya que en esta clase de proceso judicial las partes ordinarias se acumulan (sic), de tal suerte que se da trámite al proceso y si las pruebas ya están aportadas, bien se puede valorar, juzgar y ejecutar en breve plazo” (Énfasis añadido).

51. De lo anterior, se observa que la norma que regulaba el trámite de este tipo de procesos obligaba a **contar con los dictámenes** del Registro Civil y la Fiscalía. Sin embargo, en la decisión impugnada se hizo referencia a **hacer conocer de la demanda** únicamente a la primera de dichas instituciones debido a que sostuvo que existía norma legal -la cual no ha podido ser identificada por esta Corte- que facultaba no hacer conocer a la

²⁷ Ibidem, párr. 27.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55 y 56. Ver también: Sentencia No. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párrs. 110 y 111.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1063-16-EP/21, párr. 27. Ver también: Sentencia No. 1162-15-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33. Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 27.

segunda. Así, se observa que **no se contó con los dictámenes de las dos autoridades**, toda vez que la documentación que acompañó a la demanda fue presentada por la propia accionante sin que se desprenda que haya correspondido al dictamen por parte del Registro Civil sino a información de otras instituciones o que no se refieren a lo señalado por la norma legal³⁰. Por otro lado, la propia autoridad jurisdiccional no hizo referencia a contar con el mencionado dictamen y señaló que solo se hizo conocer de la demanda al Registro Civil, con lo cual no se acreditó el cumplimiento del trámite regulado en el artículo 89 de la LRCIC.

52. Ahora bien, más allá de la naturaleza de este tipo de procedimientos de jurisdicción voluntaria, al encontrarse la inobservancia de la regla de trámite antes indicado, cabe determinar si ésta tiene o no relevancia constitucional. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que: *“es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho”*³¹.
53. En el presente caso, el contar con los dictámenes del Registro Civil y el Ministerio Público resultan de suma importancia debido a que tienen relación con el ejercicio del derecho a la identidad³². Concretamente, el dictamen previo del Registro Civil da cuenta de la responsabilidad que esta entidad tiene en la administración y provisión de servicios relacionados con la gestión de datos precisamente de la identidad³³. Por su parte, el

³⁰ Además, de la sentencia de 11 de enero de 2016, se indican como documentos que se adjuntaron a la demanda: “A) la Partida de Nacimiento de ANDY JOEL CASQUETE RODRÍGUEZ... B) Consta adjunta al proceso copia de un certificado con membrete del Ministerio del Deporte, denominado ‘ESTUDIO DE EDAD OSEA’ de fecha de 12 de mayo de 2009... C) Obra de autos un certificado emitido por el Hospital AXXISCAN S.A., de la ciudad de Quito... D) Se incorpora a los autos un nuevo certificado emitido por el Hospital General ‘Dr. Enrique Garcés’ de la ciudad de Quito, regentado por el Ministerio de Salud Pública... E) Debe tenerse en cuenta que cuando se ha procedido a la rectificación del año de nacimiento ‘1998’, en lugar de ‘1995’, aprobada por la Jefatura de Registro Civil del Guayas de 19 de marzo de 2009, se lo ha hecho a base de elementos probatorios que permiten a la autoridad administrativa competente de entonces, proceder como lo hicieron... por lo que resulta apresurada, por decir lo menos, la anulación administrativa de dicha rectificación... F) La accionante ha puesto a disposición del juez a su hijo con el fin de que pueda ser sometido a nuevos exámenes científicos, vale decir a la misma clase de evaluación que ya ha sido sometido en tres ocasiones diferentes” (fs. 57 y 58).

³¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 546-12-EP/20 de 8 de julio de 2020, párr. 23.4

³² Constitución. “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: ... 28. El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”.

³³ LRCIC. “Art. 1.- Funciones de la Dirección General.- La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación funcionará, como dependencia del Ministerio de Gobierno, en la Capital de la República. Corresponde a esta Dirección la celebración de matrimonios, la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas residentes en el territorio de la República y de los ecuatorianos residentes en el exterior, y su identificación y cedulación. Tiene por finalidad específica organizar dichas inscripciones, otorgar las cédulas de identidad y de identidad y ciudadanía”.

dictamen previo de la Fiscalía General del Estado abunda en la garantía de que los datos personales de los ciudadanos no sean alterados en favor de actos que puedan acarrear responsabilidad penal, derivado de la competencia de esta entidad de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal y del ejercicio de la acción pública³⁴.

54. Por lo tanto, el solo hacer conocer de la demanda a una institución -sin que se haya acreditado en la propia decisión que se contó con su dictamen- y no a la otra por la existencia de norma que supuestamente lo permitía -que no ha sido identificada por esta Corte-, cuando el artículo 89 de la LRCIC obligaba contar con los dos dictámenes que permitían velar por los intereses y derechos en disputa conforme se indicó en el párrafo anterior, supone que en el presente caso no se ha juzgado a través de un procedimiento que haya asegurado un resultado conforme a Derecho. De tal manera, no solo existió una violación de una regla de trámite, sino también se ha socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio.
55. Por los motivos expuestos, esta Corte concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio.

3.2.4 Consideraciones finales

56. En el presente caso se ha encontrado una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio en la sentencia emitida el 11 de enero de 2016 por parte de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas. En tal virtud, conforme el artículo 18 de la LOGJCC³⁵, corresponde ordenar la reparación integral.
57. Conforme se explicó en el acápite anterior, al momento de emitirse la mencionada sentencia se omitió una regla de trámite establecida en el artículo 89 de la LRCIC respecto a contar con los dictámenes del Registro Civil y del Ministerio Público. En tal

LOGIDC. “Art. 5.- *Organismo Competente. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación es una entidad de derecho público, desconcentrada, adscrita al ministerio rector del sector, con personalidad jurídica propia, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera. Será la encargada de la administración y provisión de servicios relacionados con la gestión de la identidad y de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas*”.

³⁴ Constitución. “Art. 195.- *La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal*”.

³⁵ LOGJCC. “Art. 18.-*Reparación integral.-En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral 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. La reparación podrá incluir, entre otras formas, 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, la atención de salud*”.

sentido, la medida de reparación correspondiente sería dejar sin efecto la decisión impugnada y disponer el reenvío.

- 58.** Sin embargo, se observa que en el presente caso la sentencia de 11 de enero de 2016 dispuso la rectificación del año de nacimiento de Andy Joel Casquete Rodríguez, declarando que su fecha de nacimiento corresponde al 23 de febrero de 1998. Dicha declaración tiene relación principalmente con el ejercicio de su derecho a la identidad reconocido en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución³⁶. Por estos motivos, y dado que los anteriores miembros de la Corte Constitucional no resolvieron oportunamente esta causa (2016-2019)³⁷, se ha provocado que existan situaciones jurídicas consolidadas en favor de Andy Casquete. En tal sentido, ordenar el reenvío deviene en ineficaz³⁸; por lo que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en anteriores oportunidades³⁹, esta sentencia debe ser considerada como una forma de reparación en sí misma.
- 59.** Finalmente, este Organismo considera llamar la atención a los jueces de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas que sustanciaron el juicio de nulidad o reforma judicial de partida No. 09201-2015-06975 y notificar al Consejo de la Judicatura con el fin de que, de considerar necesario, establezca las sanciones disciplinarias pertinentes en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada respecto del auto de 13 de septiembre de 2016.

³⁶ Constitución. “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: ... 28. El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”.

³⁷ En igual sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia No. 1320-13-EP/20. “51. De conformidad con los procedimientos seguidos por este organismo para las acciones extraordinarias de protección, ante la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación, procede dejar sin efecto la sentencia del 15 de abril de 2013, emitida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y ordenar que otra conformación de la Sala de la Corte Provincial de Guayas emita una sentencia en la que resuelva nuevamente el recurso de apelación. No obstante, dado que los anteriores miembros de la Corte Constitucional no resolvieron oportunamente esta causa, el transcurso de tantos años (2013-2020) ha provocado que existan situaciones jurídicas consolidadas en favor del señor Filomeno Joffre Solano de la Torre, pues la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su sentencia, ordenó su restitución más la cancelación de haberes dejados de percibir hasta la fecha de su efectivo reintegro”.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 1067-15-EP/21 de 9 de junio de 2021, párr. 64.

³⁹ Ibidem. Ver también: Sentencia No. 1556-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 32. Sentencia No. 576-13-EP/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 34.

2. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección planteada respecto de la sentencia de 11 de enero de 2016.
3. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio.
4. Considerar que esta sentencia es una forma de reparación y que, por el tiempo transcurrido y la consolidación de situaciones jurídicas, no cabe dejar sin efecto la decisión impugnada.
5. Llamar la atención a Johnny Vicente Sacan Larrea y Marcela Maribel Cantos Guaman, quienes actuaron como juez y jueza subrogante respectivamente de la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas dentro del juicio de nulidad o reforma de partida No. 09201-2015-06975 y notificar al Consejo de la Judicatura con el fin de que, de considerar necesario, establezca las sanciones disciplinarias pertinentes en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales.
6. Notifíquese y cúmplase.

**LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES** Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.20
10:57:45 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 2085-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinte de octubre 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

**Sentencia No. 4-11-IN/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 4-11-IN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza N.º 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito el 28 de septiembre del 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 238, de 22 de diciembre de 2007. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima la acción planteada.

I. Antecedentes procesales

1. El 7 de febrero de 2011, Patricio Andrés Albuja y Juan Sebastián Naranjo presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la Ordenanza N.º 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito el 28 de septiembre del 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 238, de 22 de diciembre de 2007.
2. El 31 de agosto de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. Cabe señalar que en la demanda se solicitó la suspensión de la norma impugnada, sin embargo, esta petición no fue atendida en su momento.
3. El 21 de septiembre de 2017 se sorteó la causa y su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien no realizó actividad procesal alguna.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 19 de marzo de 2019 y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
5. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 8 de septiembre de 2021 y dispuso a las autoridades demandadas que, en el término de 15 días confirmen los escritos presentados o, de considerar pertinente, presenten unos nuevos debidamente fundamentados. De igual manera, dispuso que, en el mismo tiempo, se informe a este Órgano sobre la vigencia de la norma impugnada en la presente acción.

II. Norma impugnada



ORDENANZA METROPOLITANA N° 0231

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Visto el Informe No. IC-2007-499 de 17 de abril del 2007 de la Comisión de Propiedad y Espacio Público; y,

CONSIDERANDO

- Que** es responsabilidad de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su gestión sobre el espacio territorial, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbana y rural; y definir normas generales sobre la generación, uso y mantenimiento de la información gráfica del territorio;
- Que** de conformidad con el artículo 605 del Código Civil ecuatoriano, son bienes del Estado todas las tierras que, estando dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño;
- Que** el artículo 4 del Decreto Supremo 1376, publicado en el Registro Oficial 458, de 21 de diciembre de 1973 (Reformado por el artículo 1 del Decreto Supremo 439, publicado en el Registro Oficial 548, de 8 de mayo de 1974), establece entre otras cosas, que para efectos de su enajenación, los terrenos municipales se considerarán como "lotes" o como "fajas" o como excedentes o diferencias provenientes de errores de medición;
- Que** el artículo 2 del Decreto Supremo 439, publicado en el Registro Oficial 548, de 8 de mayo de 1974, determina que por "excedentes o diferencias" se entenderán todas aquellas superficies de terreno que excedan del área original y que se determinen al efectuar una medición municipal por cualquier causa o porque resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, bien sea por errores de cálculo o de medidas lineales; así mismo, ordena que la venta de tales excedentes o diferencias se efectuará siguiendo el mismo procedimiento que señala la Ley para la venta de lotes, sin que sea necesario contrato de arrendamiento previo;
- Que** es deber de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, velar porque se mantenga actualizada la información de cabidas (superficies) de terreno de cada uno de los bienes inmuebles existentes en las áreas urbana y rural del Distrito Metropolitano de Quito, en beneficio de los intereses institucionales y de la comunidad;

Que es indispensable dar una solución a los propietarios de bienes inmuebles urbanos cuyas superficies que constan en escrituras difieren de la realidad física actual, por errores que arrastran desde los inicios de los procesos de lotización, urbanización o conformación de las áreas de terreno con fines habitacionales;

Que es necesario dictar normas que permitan realizar las aclaraciones de cabidas de predios en las áreas urbanas consolidadas, y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito.

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 228 de la Constitución Política de la República del Ecuador; 11 numeral 2; 16 y 63 numerales 1 y 49 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Expide:

LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA LA ENAJENACIÓN DE EXCEDENTES O DIFERENCIAS DE ÁREAS DE TERRENO URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PRODUCTO DE ERRORES DE MEDICIÓN, CUYAS ESCRITURAS DIFIEREN CON LA REALIDAD FÍSICA DE CAMPO.

Art. 1.- Al final del Segundo Libro del Código Municipal, incluir un Título con el siguiente texto:

"TÍTULO ...

DE LA ENAJENACION O DIFERENCIAS DE ÁREAS DE TERRENO URBANO DE QUITO, PRODUCTO DE ERRORES DE MEDICIÓN, CUYAS ESCRITURAS DIFIEREN CON LA REALIDAD FÍSICA DE CAMPO

CAPÍTULO I

DE LAS CAUSAS QUE MOTIVAN LAS DIFERENCIAS DE SUPERFICIES DE TERRENO URBANO

Art.- Por "excedentes o diferencias" se entenderán todos aquellos inmuebles cuyas superficies de terreno excedan en la realidad física verificada en campo, con relación al dato de superficie que consta en la escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad.

Art.- Las diferencias de superficies de terreno podrían propiciarse por las siguientes causas u otras:

- a) *Error en la medición de las dimensiones del lote o solar y en el cálculo de la superficie del terreno.*
- b) *Utilización de sistemas de medida inusuales en el medio en determinado momento histórico, que al convertirlas a la unidad del sistema métrico decimal ocasionaren error en el cálculo de la superficie de terreno.*
- c) *Inexistencia e imprecisión de datos referidos a dimensiones lineales de linderos y áreas (cabida) en la escritura.*
- d) *Error desde su origen en el replanteo y en la posesión física, cabida y medidas que actualmente tiene el lote de terreno.*
- e) *Por estar en posesión en áreas de propiedad municipal.*
- f) *Por expropiaciones no legalizadas y escrituradas.*
- g) *Por levantamientos topográficos inexactos.*

CAPÍTULO II

DE LOS PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS

Art.- *Se aplicará la presente ordenanza en los casos de los inmuebles cuyas diferencias de áreas de terreno rebasen o sean superiores al diez por ciento (10%) del área de terreno establecida en escritura como cuerpo cierto, con relación al área de terreno medida en campo, y sustentada en el levantamiento planimétrico correspondiente.*

Si las diferencias de áreas de terreno arrojan un dato de superficie menor al que consta en la escritura y que supere el diez por ciento (10%), la Dirección de Avalúos y Catastros realizará el levantamiento planimétrico y elaborará el informe técnico con las nuevas medidas y linderos.

En cualquiera de los dos casos antes citados, deberán existir elementos físicos permanentes en campo tales como moros, cerramientos que definan y delimiten el bien inmueble realizados por el propietario, el mismo que en su petición deberá declarar que no afecta derechos de terceros, que no existen litigio de linderos y que deslinda de cualquier responsabilidad por el catastro de dichos trámites y procesos al municipio.

Art.- *Los requisitos básicos para la revisión y legalización de áreas de terreno excedente y no concordante con las escrituras, mediante petición del interesado, son:*

- a) *Solicitud (con la declaración antes citada), realizada por el propietario a la Dirección de Avalúos y Catastros.*
- b) *Carta del impuesto predial actualizada.*
- c) *Copia de la cédula de identidad o ciudadanía y papeleta de votación o pasaporte para el caso de extranjeros.*

- d) *Copia de la escritura pública inscrita.*
- e) *Certificado actualizado del Registro de la Propiedad.*

Cuando el Municipio descubra los excedentes o diferencias de áreas de terreno por errores de medición, realizará de oficio, por medio de la Dirección de Avalúos y Catastros, el trámite previsto en la presente ordenanza, siempre que existen elementos físicos tales como edificaciones, cerramientos permanentes o sistemas viales plenamente definidos.

Art.- *Cuando exista diferencia de área de terreno de un inmueble entre lo establecido en la escritura y lo existente previa verificación en el campo, con sustento en el plano de levantamiento planimétrico e informe técnico de la Dirección de Avalúos y Catastros, se seguirá el procedimiento que establece la ley para el caso de venta de lotes y adjudicación de fajas de terreno municipales, sin que sea necesario contrato de arrendamiento previo.*

Para el efecto, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, incorporará antes dichas áreas excedentes al patrimonio municipal a través de la declaratoria de bien mostrenco por parte del Concejo Metropolitano.

Art.- *Antes de la suscripción de la escritura aclaratoria y por lo tanto de venta y legalización de excedentes de terreno, la Dirección de Avalúos y Catastros determinará: el área excedente, el 10% del valor del metro cuadrado de terreno del AIVA en la cual se ubica el predio en análisis, el valor total de la diferencia de terreno (área excedente que multiplica al 10% del valor del AIVA), en función de la ordenanza de valoración vigente a la fecha, y elevará el informe a la Comisión respectiva, que a su vez conocerá y solicitará los informes legales correspondientes.*

Al ser un proceso de apoyo para el contribuyente para que proceda a arreglar las medidas, cabidas se considera aplicar el 10% del valor del AIVA respectiva como política institucional.

Art.- *Con los informes, la Comisión encargada de la materia emitirá el informe pertinente para el Concejo Metropolitano de Quito, quien podrá decidir la venta del excedente o diferencia de área, o su conservación para destinarlo a área verde o uso de la comunidad.*

Art.- *Aprobada la compraventa de excedente de terreno por parte del Concejo Metropolitano de Quito, la Procuraduría Metropolitana procederá a elaborar la minuta respectiva, realizando la rectificación con todos los antecedentes y haciendo constar como documentos habilitantes, todos los informes y el plano de levantamiento planimétrico.*

Realizada la minuta, Procuraduría Metropolitana reportará a la Dirección Metropolitana Financiera, para la emisión del título de crédito respectivo por el valor del terreno. Luego de pagado el título, se procederá a la celebración e inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad, y finalmente se realizará la actualización del catastro.

Art.- *Si el predio tiene un área inferior y que supere el 10% del margen establecido, la Dirección de Avalúos y Catastros determinará el área que se ha disminuido mediante un informe técnico con el respectivo plano, y lo elevará a la Comisión respectiva que a su vez conocerá y solicitará los informes legales correspondientes.*

Art.- *Con los informes, la Comisión respectiva emitirá el informe pertinente para conocimiento del Concejo Metropolitano de Quito.*

Art.- *Aprobado el informe de la Comisión por parte del Concejo Metropolitano de Quito, la Procuraduría Metropolitana procederá a elaborar la minuta respectiva, realizando la rectificación con todos los antecedentes y haciendo constar como documentos habilitantes, todos los informes y el plano del levantamiento planimétrico.*

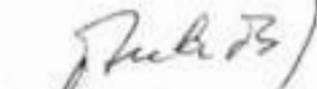
Realizada la minuta, la Procuraduría Metropolitana reportará a la Dirección Metropolitana Financiera para la emisión del título de crédito respectivo por el valor de la tasa por servicios y trámites administrativos que en este caso será equivalente al 50% del salario básico unificado. Luego de pagado el título, se procederá a la celebración e inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad, y finalmente se realizará la actualización de catastro.

Art.- *El Registrador de la Propiedad no inscribirá escrituras públicas de transferencia de dominio que mantengan diferencias de los datos de superficie de los predios con la realidad verificada en campo, que supere el diez por ciento (10%) de incremento o decremento; en los casos donde se supere, se procederá a lo dispuesto en esta Ordenanza.*

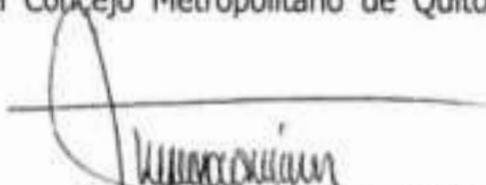
Art.- Derogatoria.- *Quedan sin efecto las disposiciones de igual o menor jerarquía que contravengan a la presente Ordenanza Metropolitana.*

Art. 2.- *La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.*

Dada en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el 27 de septiembre del 2007.



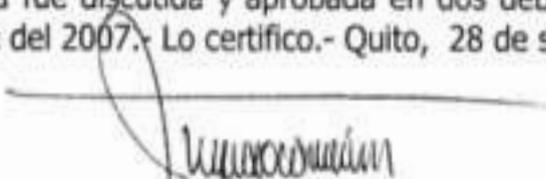
Andrés Vallejo Arcos
**PRIMER VICEPRESIDENTE DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO**



Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARIA GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO**

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

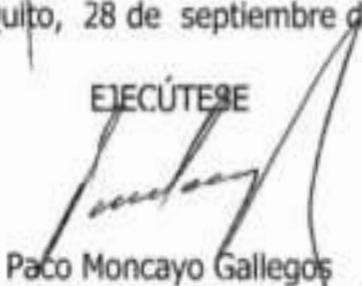
La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates, en sesiones de 13 y 27 de septiembre del 2007.- Lo certifico.- Quito, 28 de septiembre del 2007.



Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO**

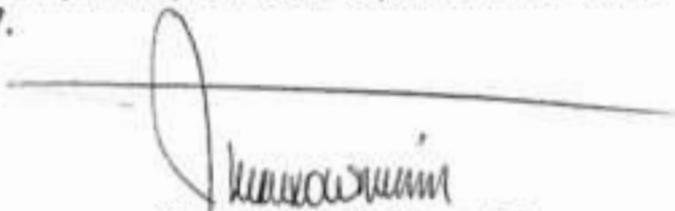
ALCALDÍA DEL DISTRITO.- Quito, 28 de septiembre del 2007.

EJECÚTESE



Paco Moncayo Gallegos
ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO, que la presente Ordenanza fue sancionada por Paco Moncayo Gallegos, Alcalde Metropolitano, el 28 de septiembre del 2007.- Quito, 28 de septiembre del 2007.



Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO**

R.B 8

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. Los accionantes alegan la vulneración del derecho a la propiedad y los derechos a la defensa y seguridad jurídica. Sobre el derecho a la propiedad, los requirentes alegan que el artículo 323 de la Constitución prohíbe la confiscación. Arguyen que el capítulo segundo de la ordenanza impugnada “(...) *es claramente confiscatori[o] ya que existe un modo oculto de adquisición del dominio a favor del Municipio.*” Indican que “*El Estado no puede confiscar la propiedad privada por un error de medición, ni por cualquier otro motivo fundamentado en la ley, debido a que la propiedad privada es un derecho protegido y garantizado en la Constitución e (...) instrumentos internacionales (...)*”.
7. Manifiestan que “*La confiscación es evidente cuando el Municipio adquiere el dominio de inmuebles por errores en medición, sin justa causa no por razones de utilidad pública o interés social o nacional.*” Señalan que esta *confiscación* no cumple con los requisitos de una expropiación que sí se encuentra permitida constitucionalmente. Abundan en su argumentación indicando que “*(...) es imposible considerar que una ordenanza pueda crear un modo de adquirir el dominio, siendo este contrario a los derechos constitucionales (...)*” e indican que:

“La única posibilidad para que las instituciones del Estado puedan expropiar un bien inmueble es bajo las causas de utilidad pública o interés social o nacional. En cambio, esta Ordenanza pretende declarar los excedentes por errores de medición en propiedad privada como bienes mostrencos, situación que es equivocada frente al derecho, puesto a que dicha clasificación de bienes no está prevista en nuestra Constitución como causal de expropiación. Por ende una declaratoria de bien mostrenco hecha por el Municipio no tendría validez jurídica como tal, ya que como prescribe la Constitución: la declaratoria de utilidad pública o interés social es la única que genera la posibilidad de declarar la expropiación. ”

8. Los accionantes indican que:

“Estos procedimientos claramente ilegales e inconstitucionales de la Ordenanza, fueron motivados por el Decreto Supremos (Sic) 439 publicado en el Registro Oficial 548 del 8 de mayo de 1974 (...). Si bien esta ordenanza fue creada bajo la potestad reglamentaria de los Municipios, es también cierto que esta potestad no puede sobrepasar los límites impuestos legalmente y constitucionalmente. ”

9. Adicionalmente, indican que “*Es necesario también mencionar que el Derecho Internacional, específicamente la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, protege la propiedad privada, únicamente limita el dominio de este tipo de propiedad cuando el Estado expropia este derecho por razones de interés social o utilidad pública.*” Los accionantes indican que, conforme lo determina el artículo 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, solo mediante una norma con rango de ley se puede limitar la propiedad.

10. Los requirentes indican que el artículo 3 del Capítulo II de la Ordenanza impugnada prescribe que las disposiciones de esa norma se aplicarán en los casos de inmuebles cuyas diferencias de áreas de terreno rebasen o sean superiores al diez por ciento del área de terreno establecida en escritura, con relación al área de terreno medida en el campo. Indican que:

“En el caso de la confiscación de lo que excediera el diez por ciento (10%) existe una diferencia entre el título registrado en el Registro de la Propiedad y lo medido por la Dirección de Avalúos y Catastros. Este caso violenta el derecho (...) a la propiedad privada cuando estipula que un órgano no reconocido por la ley para expropiar, peor aún confiscar, es el competente para adjudicarse una parte del inmueble (...).”

11. Respecto del derecho a la defensa indican que, *“La Ordenanza deja en evidencia que no existe un proceso para la realización de esta confiscación.”* Señalan que *“El derecho que la Ordenanza está determinando es el derecho de propiedad y sin embargo no existe instancia de impugnación alguna para determinar un justo precio sino únicamente para alegar posibles errores de medición que también la administración pudo haber cometido.”*

12. Sobre la seguridad jurídica, indican que la ordenanza impugnada contiene una incompatibilidad de ejecución que la convertiría en una pieza inútil para el sistema jurídico. Señalan que una de las disposiciones de la norma impugnada podría prestarse a interpretaciones ambiguas:

“Primero como una comunidad de bienes entre el Municipio y el administrado, y segundo, como un excedente de la faja de terreno que debería primero ser partible para que proceda la ordenanza.”

13. Señalan que esta *“(...) dualidad de posibilidades se convierte en incertidumbre para el ciudadano que no sabe cuáles son las consecuencias de sus actos.”*
14. Bajo estos argumentos solicitan a este Órgano que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

B. Del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

15. Comparece Edgar Ulloa Balladares, en calidad de Subprocurador Metropolitano e indica que la ordenanza impugnada encuentra su fundamento en los Decretos Supremos N°. 1376, publicado en el Registro Oficial N°. 458, de 21 de diciembre de 1973 y 439, publicado en el Registro Oficial N°. 548, de 8 de mayo de 1974.
16. Señala que *“En Registro Oficial Suplemento 159, de 5 de diciembre del 2005, fue codificada la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en donde consta como fuente de la codificación (...)”*, los Decretos Supremos N° 1376 y 458. Arguye que la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal hizo una racionalización de normas, *“(...) más (Sic) los Decretos Supremos No. 1376; y, 439, no fueron derogados por dicha codificación, por lo que éstos se encuentran plenamente vigentes.”*

17. La autoridad municipal indica que *“Con este escenario, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su Concejo Metropolitano expide la ORDM No. 231, cuyo título es: De la Enajenación o Diferencias de Áreas de Terreno Urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo.”* Señala que, posteriormente, las normas relativas a los excedentes o diferencias provenientes de errores de medición fueron recogidas por el artículo 481 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo que:

“(...) la ORDM No. 231, desde su publicación se encontraba en armonía con la Constitución 1998 y los decretos Supremos Nos. 1376 y 439, encontrándose, en la actualidad, dicha ORDM en armonía con la Constitución 2008 y el COOTAD.”

18. La autoridad manifiesta que lo que hace la ordenanza impugnada es regular de manera clara y efectiva el problema causado por las diferencias de área, que nacen de los valores constantes en las escrituras y la verdad material. Señala que, una vez establecida esa diferencia, lo que sucedía era que una porción de terreno (faja) nunca había sido propiedad de la persona que ejercía el derecho real sobre el inmueble. Arguye que:

“Todo el tiempo, este (sic) faja consistió en un bien que no tenía dueño, y es por eso que el Municipio lo declara bien monstrengo y luego procede a adjudicar a la persona propietaria del bien mal medido, en el cual surgió la faja.”

19. La autoridad municipal señala que no existe ninguna afectación al derecho de propiedad, pues *“(...) la confiscación solo procede cuando se quita a alguien un bien del que es dueño, por lo tanto si en el título de propiedad aparece una extensión que no coincide con la real, el excedente del terreno no es de propiedad del supuesto dueño y por lo tanto no puede existir confiscación alguna.”* Indica que no existe modo oculto de adquisición de la propiedad, pues esos excedentes, de conformidad con la ley son de propiedad municipal y deben ser enajenados a favor del colindante directo.

20. Por otro lado, la autoridad indica que la norma impugnada se encuentra plenamente apegada a derecho, pues el artículo 264 de la Constitución establece que por ley se podrán determinar las competencias de los gobiernos municipales. En este sentido, manifiesta que el artículo 481 del Código Orgánico de Organización Territorial *“(...) le otorga la propiedad de dichos excedentes de áreas, producto de la diferencia generada (...) a los gobiernos autónomos (...), obligando a éstos la venta de los excedentes al propietario del lote mal medido.”*

21. La autoridad requerida indica que no existe violación del derecho a la defensa, pues, la propia ley ha determinado el procedimiento para venta o adjudicación de los excedentes, siendo, en el caso de los decretos supremos, que conforme señala tienen rango de ley, el proceso correspondiente a la venta de lotes; y, en el caso del COOTAD, la adjudicación directa a favor del propietario del lote mal medido.

22. Para finalizar, indica que no existen vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, pues *“La ley establece que el excedente (franja) es de propiedad del municipio, no los derechos y acciones sobre el lote que fue mal medido (...)”*. Por estas razones, solicita que se deseche la demanda por improcedente.
23. Finalmente, mediante escrito ingresado el 16 de septiembre de 2021, la Subprocuradora Metropolitana informó que la norma impugnada *“(...) no se encuentra vigente, pues la misma ha sido derogada por el Código Municipal (...)”* e indicó que, *“(...) no obstante, (...) es necesario señalar que actualmente, el Código Municipal si contienen (sic) disposiciones que regulan los excedentes y diferencias de áreas de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de medición (...)”*.

C. De la Procuraduría General del Estado

24. La Procuraduría General del Estado manifiesta que la norma impugnada busca regular la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano, producto de errores de medición y busca, sobre todo, velar porque se mantenga actualizada la información de superficies de los bienes de las áreas urbana y rural del Distrito Metropolitano de Quito.
25. Indica que la importancia de registrar la superficie real de un terreno, incide, además en la determinación de tributos municipales. Por estas razones, solicita que se deseche la demanda.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

26. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

27. En el presente caso, tal como se detalló en los párrafos previos, la demanda de inconstitucionalidad fue planteada en contra de la Ordenanza N.º 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito el 28 de septiembre del 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 238, de 22 de diciembre de 2007.
28. Sin embargo, conforme lo manifestó el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, esta Corte verifica que la ordenanza impugnada se encuentra derogada. Es necesario precisar que la norma impugnada perdió vigencia por efecto de la Ordenanza N.º. 163,

sancionada por el Alcalde de ese entonces, Augusto Barrera Guarderas, el 3 de enero de 2012, que en su disposición derogatoria dispuso:

“Disposición Derogatoria

Por la sustitución de los Títulos innumerados “De la enajenación o diferencias de áreas de terreno urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo y De la enajenación o diferencias de áreas de terreno rural del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo, ubicados al final del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, quedan derogadas las siguientes Ordenanzas Metropolitanas:

- a) *Ordenanza Metropolitana No. 231, sancionada el 28 de septiembre de 2007, que reguló la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo (...).”*

- 29.** Posteriormente, el Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza N° 269, de 30 de julio de 2012, que en su disposición derogatoria única dispuso:

“Disposición Derogatoria Única.- Por la sustitución de los Títulos innumerados “De la enajenación o diferencias de áreas de terreno urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo y De la enajenación o diferencias de áreas de terreno rural den el Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo, ubicados al final del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, quedan derogadas las siguientes Ordenanzas Metropolitanas:

- a) *Ordenanza Metropolitana No. 231, sancionada el 28 de septiembre de 2007, que reguló la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo;*
- b) *(...)*
- c) *Ordenanza Metropolitana No. 163, sancionada el 3 de enero de 2012, que sustituyó los Títulos innumerados De la enajenación o diferencias de áreas de terreno urbano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo y De la enajenación o diferencias de áreas de terreno rural den el Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo, ubicados al final del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”.*

- 30.** A su vez, la Ordenanza N° 269, fue derogada por la Ordenanza N° 126, sancionada por el Alcalde de ese entonces, Mauricio Rodas, el 19 de julio de 2016.

- 31.** Para finalizar, la Ordenanza Metropolitana N° 001, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial N° 902, de 7 de mayo de 2019, derogó, entre otras, la Ordenanza N° 126, de 19 de julio de 2016.

- 32.** Al respecto, el artículo 76, numerales 8 y 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establecen:

"8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;

(...)"

- 33.** De acuerdo con el numeral 8, artículo 76 de la norma *in examine*, solamente cabe efectuar control de constitucionalidad de normas derogadas cuando tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos. Sobre esta posibilidad, en la sentencia No. 15-18-IN/19, esta Corte Constitucional ha señalado que:

"...dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado."

- 34.** Desde esta perspectiva, este Organismo podrá examinar la constitucionalidad de una norma que no se encuentra vigente, únicamente si existe la posibilidad de que surta efectos jurídicos.
- 35.** De igual manera, conforme al artículo 76, numeral 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es obligación de la Corte examinar que no exista unidad normativa entre la norma acusada y otras normas del ordenamiento jurídico.
- 36.** En el caso concreto, la Corte advierte que si bien la norma impugnada fue derogada, la Ordenanza Metropolitana N°. 001, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito 2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial N°. 902, de 7 de mayo de 2019, incluye un título específico (Libro IV.1 Del Uso de Suelo, Título II), referente a la "Regularización de Excedentes o Diferencia de Superficies de Terreno Urbano y Rural en el Distrito Metropolitano de Quito, Provenientes de Errores de Cálculo o de medidas".
- 37.** Sin embargo, luego de una revisión de las normas de este Título, la Corte concluye que el régimen vigente es distinto al derogado, pues dispone que, dado que los excedentes a regularizarse forman parte integrante del lote, y al no tener una determinación material,

deben ser rectificadas y regularizadas en el Catastro y Registro de la Propiedad, a favor del propietario del lote que ha sido mal medido.¹

38. De igual manera, el Código Municipal señala que los excedentes que no superen el error técnico aceptable de medición se rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido.² Lo propio se establece respecto de los excedentes que superen el error técnico aceptable de medición.³ Todo esto, además, en concordancia con lo determinado en el artículo 481.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.⁴

¹ Ordenanza Metropolitana N° 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2239.- Excedentes o diferencias provenientes de errores de cálculo o de medidas.- Para los efectos del presente Título, se entiende por excedentes de un terreno, a aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superen el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas.

Por cuanto el excedente a regularizarse forma parte integrante del lote, y al no tener una determinación material, deben ser rectificadas y regularizadas en el Catastro y Registro de la Propiedad, a favor del propietario del lote que ha sido mal medido.

Por diferencias, se entiende el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada.

En adelante, en la aplicación del presente Título se entenderá por "Excedente", la superficie en más; y, por "Diferencia", la superficie en menos.” Énfasis agregado

² Ordenanza Metropolitana N° 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2246.- Regularización de excedentes de superficies que no superan el ETAM.- Los excedentes que no superen el Error Técnico Aceptable de Medición -ETAM, se **rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido**, para lo cual, la Autoridad Administrativa Competente o su Delegado, una vez verificada la superficie establecida en el catastro, emitirá el respectivo acto administrativo de rectificación el cual para su plena validez se inscribirá en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito.”

³ Ordenanza Metropolitana N° 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2248.- Regularización de excedentes de superficie que superan el ETAM.- En el caso de excedentes de superficie que superen el Error Técnico Aceptable de Medición - ETAM con relación al título de dominio, la Autoridad Administrativa Competente o su Delegado, emitirá el correspondiente acto administrativo disponiendo la rectificación de la medición y avalúo del lote a ser regularizado.

Los actos de rectificación de superficies referidos en esta normativa, constituirán justo título a favor de los administrados, dejando a salvo el derecho de terceros.”

⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Norma agregada por el artículo 43 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 166, de 21 de enero de 2014; y, sustituida por la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 711, de 14 de marzo de 2016): “Art. 481.1.- Excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada.- Por excedentes de un terreno de propiedad privada se entiende a aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superan el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. En ambos casos su titularidad no debe estar en disputa. Los excedentes que no superen el error técnico de medición, se **rectificarán y regularizarán a favor del propietario del lote que ha sido mal medido, dejando a salvo el derecho de terceros perjudicados**. El Gobierno Autónomo Descentralizado distrital o municipal establecerá mediante ordenanza el error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización.

Si el excedente supera el error técnico de medición previsto en la respectiva ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se rectificará la medición y el correspondiente

- 39.** Por otro lado, el Código Municipal también contiene un procedimiento para la regularización de excedentes o diferencias, a través del cual se establece la iniciativa para estos procedimientos, los requisitos necesarios, formas de notificación al administrado, plazos de respuesta, entre otros.⁵

avalúo e impuesto predial. Situación que se regularizará mediante resolución de la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, la misma que se protocolizará e inscribirá en el respectivo registro de la propiedad.

Para la aplicación de la presente normativa, se entiende por diferencias el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano de oficio o a petición de parte realizará la rectificación y regularización correspondiente, dejando a salvo las acciones legales que pueden tener los particulares.

El registrador de la propiedad, para los casos establecidos en el anterior y presente artículo, procederá a inscribir los actos administrativos de rectificación y regularización de excedentes y diferencias, documentos que constituyen justo título, dejando a salvo los derechos que pueden tener terceros perjudicados.”

⁵ Ordenanza Metropolitana N°. 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2244.- *Iniciativa de la regularización.-*

1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo anterior, la iniciativa para la regularización de excedentes o diferencias objeto de este Título, podrá provenir directamente del administrado o de oficio, a través de la Autoridad Administrativa Competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

2. En el caso de que la iniciativa provenga del administrado, el trámite iniciará con la presentación de la solicitud ante el órgano administrativo competente, formulario que deberá contener la declaración juramentada efectuada por el propietario en la que se determine que la titularidad del lote no está en disputa; y, que la regularización que se solicita no afecte propiedad municipal ni de terceros. Cuando la petición sea para regularizar un excedente que supere el ETAM, la declaración juramentada debe realizarla el propietario o uno de los copropietarios del inmueble; tratándose de diferencias, la declaración la realizará el o los propietarios del mismo. A esta petición se acompañarán los requisitos que se detallan a continuación:

a. Cédula y papeleta de votación del propietario(s) y/o copropietarios del inmueble, según sea el caso;

b. Título que acredite la propiedad del inmueble que contenga la superficie del lote;

c. Certificado de gravámenes emitido por el Registrador de la Propiedad;

d. Levantamiento planimétrico georeferenciado del inmueble, que no afecte el derecho de terceros y que tenga relación con los linderos consolidados del lote, para los casos de lotes que superen el error técnico aceptable de medición; y,

e. Pago de tasa por trámites y servicios municipales en los procedimientos de regularización de superficies que superan el ETAM y de diferencias de áreas de terreno.

3. Cuando en un trámite que se realice en instancia metropolitana, se requiera la regularización de excedentes o diferencias objeto de este Título, el organismo administrativo responsable, deberá notificar previamente al administrado de la forma más expedita para que sea éste quien inicie el proceso. En caso de negativa expresa o de ausencia de respuesta en el término de quince días; y, una vez que el organismo administrativo competente verifique la falta de comparecencia, notificará con el inicio del expediente de oficio; se requerirá al administrado la presentación de los requisitos señalados en esta normativa, de no hacerlo, se levantará la información catastral respectiva.

Determinado el excedente o diferencia, el órgano competente, notificará al administrado con la obligación de iniciar el trámite de regularización aplicando este Título.

Para efectos de notificación colectiva a los administrados y sin perjuicio de realizarse la misma en sus domicilios conocidos, podrá notificárseles en forma colectiva por la prensa, a través de una publicación en uno de los periódicos de amplia circulación del Distrito.

4. Iniciado el procedimiento, la Autoridad Administrativa Competente o su delegado procederá de conformidad con el flujo de procedimientos determinado vía Resolución Administrativa, para el efecto dictará el correspondiente acto administrativo en mérito a los antecedentes del expediente.”

40. Asimismo, se establece la obligatoriedad de un informe técnico previo a la respectiva resolución administrativa.⁶
41. De esta manera, la Corte verifica que no existen elementos para establecer una presunción de unidad normativa con otras normas del ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo, de la información provista por el accionante, los argumentos contrastados y el análisis de este Órgano Constitucional, no se encuentran motivos para considerar que la ordenanza impugnada pueda continuar generando efectos jurídicos, pues la norma es obsoleta y se han emitido dos ordenanzas posteriores a esta.⁷
42. Por todas las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional no se pronuncia respecto de la impugnación de la Ordenanza.

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 pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.20
10:56:49 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁶ Ordenanza Metropolitana N° 001, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: “Art. 2245.- Informe técnico.- Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 4 del artículo anterior, constituirá de obligatoria expedición, dentro del procedimiento de regularización de excedentes que superen el Error Técnico Aceptable de Medición -ETAM o de diferencias de superficie, a iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o del administrado, el informe del organismo administrativo responsable que deberá determinar de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, lo siguiente:

- a. La superficie del excedente o diferencia; y,
- b. El avalúo del lote.

Para el caso de diferencias, en el informe constará solamente el requisito establecido en el literal a).”

⁷ Esta Corte, en casos similares (104-15-IN/21) ha manifestado que: “21. Realizada una revisión sobre los efectos de las disposiciones impugnadas, la Corte no advierte que tengan efectos ultractivos, es decir posteriores a su derogatoria. Tampoco se evidencia de la revisión realizada que las disposiciones impugnadas se encuentren replicadas en la nueva ordenanza, por lo que se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

22. La Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas jurídicas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas “tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución” o se encuentren replicadas en otras normas.”

23. Por consiguiente, al estar la norma derogada y no existir efectos ulteriores, no es necesario realizar el control abstracto de constitucionalidad.”

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en esta sesión; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0004-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinte de octubre 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



Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 5-15-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 del 04 de agosto de 2008. La Corte resuelve desestimar la demanda.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2015, Farith Simon Campaña, Daniela Salazar Marín, María Elena Santamarín y Paúl Salazar presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 del 04 de agosto de 2008.
2. El 26 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. En dicha disposición, además, se corrió traslado a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada; se requirió a la Asamblea Nacional que remita a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. El 29 de abril de 2015, Carla Espinoza Cueva, en calidad de procuradora judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional; Vicente Peralta León, en calidad de subsecretario general jurídico de la Presidencia de la República y Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentaron sus respectivos escritos conforme lo dispuesto por la Sala de Admisión.
4. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, sin embargo, de la revisión del expediente no consta que haya avocado conocimiento.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la

sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 26 de mayo de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. La parte accionante pretende que mediante esta acción se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNPC).
7. En primer lugar, los accionantes indican que *“si bien las opiniones consultivas no son vinculantes directamente, representan una interpretación auténtica del Derecho Internacional. Por lo tanto, el Estado ecuatoriano debe acudir a esta fuente auxiliar de interpretación para analizar la constitucionalidad de la norma del artículo 37 de la LOSNPC. Por lo tanto, en el presente caso, la Opinión Consultiva OC-18/03 de Septiembre de 2003 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, debe ser utilizada para valorar la constitucionalidad de la norma demandada”*.
8. De forma posterior, señalan que *“los diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos prohíben la discriminación por una serie de causas específicamente mencionadas, entre ellas: sexo, raza, origen, condición económica, religión, opinión, idioma, etc. (...). Para efectos de la presente demanda, el origen o nacionalidad de una persona, es considerado como una categoría sospechosa de discriminación por lo que su protección se debe reforzar y efectivizar”*.
9. En este sentido, señalan que *“las diferencias de trato son permitidas e incluso pueden llegar a ser necesarias, siempre y cuando, estas diferencias cumplan con ciertos requisitos. Cumplidos estos, se habla de una distinción legítima y no de una discriminación”*. Apuntan, que los requisitos para que una diferenciación de trato pueda llegar a ser legítima debe reunir las siguientes características: que sea aplicada de forma objetiva, que obedezca a una justificación razonable, que se mantenga una cierta proporcionalidad entre la medida distintiva y la finalidad perseguida y, que se persiga un propósito o interés legítimo.
10. De igual manera, alegan que la norma impugnada *“contiene una regulación restrictiva toda vez que a partir de su tipificación se observa la imposición de una serie de condiciones en perjuicio de las personas naturales y jurídicas extranjeras, residentes o no residentes, tornando en inaplicable su derecho de participación en el ejercicio de la consultoría en procesos de contratación pública, inobservando así la norma impugnada lo establecido por la Constitución en su artículo 9 respecto a la igualdad de derechos, deberes y oportunidades de personas nacionales y extranjeras que se encuentren en territorio nacional”*.

11. Del mismo modo, manifiestan que *“es evidente que el artículo 37 de la LOSNCP contempla tratamientos distintos tanto para personas nacionales como para personas extranjeras, por lo que es pertinente determinar si dicho tratamiento diferente se encuentra razonablemente justificado a fin de garantizar el derecho a la igualdad”*.
12. Así, sostienen que el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República garantiza el derecho a no ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad o sexo, por lo que *“no sería posible considerarse justificado un tratamiento distinto para supuestos similares (...) ya que aquello, constituiría un acto discriminatorio”*.
13. En consecuencia, afirman que la norma impugnada es inconstitucional no solo por imponer una regulación excesiva para el ejercicio de la consultoría, sino que también dicha norma no hace distinción alguna entre personas extranjeras residentes y no residentes, por lo que *“sostener que las condiciones contempladas en el artículo 37 de la LOSNCP aplican indistintamente para personas extranjeras residentes y no residentes, contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución de la República así como también a lo expresado recientemente por su autoridad. En consecuencia, la restricción que se aplica a los extranjeros no es razonable, porque un extranjero residente legal en el país ya es parte de la comunidad política ecuatoriana, es decir, éstos ya tienen un nexo jurídico con el Estado, por lo que no hay una relación racional entre el interés y la práctica que justifique la diferenciación planteada en el artículo 37 de la LOSNCP”*.
14. Por lo expuesto, solicitan que *“se condicione la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, emitido por la Asamblea Nacional y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 del 04 de agosto de 2008, entendiéndose para efectos de este artículo por personas extranjeras como aquellas personas que no residan legalmente en el país”*.

B. De la Presidencia de la República

15. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 29 de abril de 2015, el Subsecretario General Jurídico de la Presidencia (en adelante *“Presidencia”*) emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.
16. En primer lugar, la Presidencia alega que *“el ordenamiento constitucional constituye un todo armónico, en el cual no cabe tomar o citar una disposición aislada del mismo a efectos de pretender el reconocimiento de un derecho”*, por lo que se debe tomar en cuenta lo dispuesto en los artículos 275 numerales 1, 2 y 5, 276 numerales 2, 3, 4, 5 y 6, 277 numerales 2, 4 y 5, 284, 288, 319 y 344 numeral 4 de la Constitución de la República.
17. En tal sentido, alega que *“por expresos mandatos constitucionales, debe privilegiarse el desarrollo nacional, las políticas públicas que faciliten su cumplimiento y los servicios nacionales, entre los que se encuentran la consultoría y, se prohíbe formas de*

actuar contrarias al interés público y el buen vivir, además, se obliga al Estado a evitar, a través de una regulación adecuada, que se afecte a aquellos”.

18. Agrega, que *“[s]i bien la Constitución de la República del Ecuador garantiza a los extranjeros los derechos consagrados en la misma, lo hace bajo la consideración de que dichos derechos no afecten otros derechos o no sea contraria al orden público, políticas públicas, razones de interés social o a las condiciones que para el desarrollo del país se contemplan en las normas constitucionales”.*
19. Por ello, sostiene que *“el hecho de que el Estado establezca en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que un extranjero pueda contratar con el Estado cumpliendo ciertos requisitos, como la no existencia de personas ecuatorianas capaces de efectuar la consultoría, se ajusta a las normas constitucionales y el ordenamiento jurídico, y, no como sostienen los accionantes, cualquier persona extranjera, por el solo hecho de serlo, puede contratar con el Estado”.*
20. Mediante escrito de 7 de junio de 2021, la Presidencia alega que *“[e]l análisis y la pretensión realizada por los accionantes parte de consideraciones constitucionales parciales. Han omitido traer a colación el mandato constitucional recogido en el artículo 288”.*
21. Adicionalmente, argumenta que *“[e]l mandato constitucional pretende incorporar mecanismos legales que busquen la promoción y desarrollo de la industria local. Obedece a una finalidad sencilla y necesaria: permitir la participación de actores nacionales, sean personas naturales o jurídicas, en actividades económicas relacionadas a la contratación pública. En concordancia con la Constitución de la República, el artículo 4 de la LOSNCP recoge el principio de la participación nacional como un mecanismo que fomenta la competencia, el crecimiento y el desarrollo de personas naturales o jurídicas locales”.*
22. Así mismo, afirma que la norma impugnada, como otras normas de la Ley y su Reglamento, *“[n]o impide la participación de consultores extranjeros, pero sí dispone que esta se limite en función de la disponibilidad de la oferta nacional”.*

C. De la Asamblea Nacional

23. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 29 de abril de 2015, la procuradora judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional (en adelante *“Asamblea Nacional”*) emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad. De forma específica, solicitó que se rechace la demanda por improcedente.
24. En primer lugar, la Asamblea Nacional señala que *“[s]i la Constitución es un todo orgánico, sus preceptos deben interpretarse de tal modo que se excluya definitivamente toda interpretación que anule o deje sin efecto alguna de sus disposiciones. En este sentido, el artículo 37 de la LOSNCP debe interpretarse de la manera que favorezca a*

la consultoría nacional que se encuentra en desventaja y en situación de vulnerabilidad respecto de la consultoría extranjera”.

25. A continuación, sostiene que la norma impugnada no coarta a las personas extranjeras sus derechos de participar en procesos de contratación pública, sino que pretende precautelar la igualdad de participación entre consultores nacionales y extranjeros, con la finalidad de promover la igualdad prevista en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, dado que es evidente que los consultores nacionales se encuentran en situación de desigualdad con respecto a los extranjeros.
26. Agrega, que el artículo 284 de la Constitución busca equiparar la desigualdad competitiva de nuestro país, con la finalidad de contar con una producción sostenida y sustentable que favorezca a todos los sectores de la sociedad.
27. Así mismo, la Asamblea Nacional argumenta que *“si bien es cierto que, en principio todos somos iguales ante la Constitución, no es menos cierto, que las y los consultores nacionales se encuentran en estado de desigualdad ante los grandes consultores extranjeros, por lo que es necesario equiparar el estado de desigualdad con la eliminación de privilegios y con el fin de garantizar la generación y estabilidad de empleos, especialmente de los consultores nacionales”.*
28. De igual forma, agrega que *“lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no solo equipara la desigualdad competitiva entre los consultores extranjeros y nacionales, sino que mediante el incentivo de la producción nacional, dinamiza la economía y protege el derecho y deber social al trabajo de las personas, como un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía”.*
29. Posteriormente, sostiene que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido y justo.
30. Para el efecto, señala que *“en el Ecuador las compras públicas, de acuerdo al artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador, se rigen bajo los criterios de: eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social, y prioriza los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, lo que guarda relación con lo señalado en el artículo 4 de la LOSNCP, que indica los principios bajo los cuales se rige dicha ley y son: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y, participación nacional”.*
31. Del mismo modo, arguye que la norma no anula la participación de consultores extranjeros, sino que se supedita su participación a que no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional.

32. Finalmente, manifiesta que la medida tomada en la norma impugnada es idónea, necesaria y proporcional.

D. Procuraduría General del Estado

33. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 29 de abril de 2015, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado (en adelante “*Procuraduría General del Estado o Procuraduría*”) emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad. De forma específica, solicitó que se rechace la demanda por improcedente.
34. En primer lugar, la Procuraduría alega que no es posible realizar control de convencionalidad dado que de la argumentación realizada por los accionantes no se colige que el bloque de constitucionalidad invocado reconozca derechos más favorables que nuestra Constitución.
35. A continuación, afirma que no toda distinción de trato trae consigo una vulneración del derecho a la igualdad, sino que debe examinarse que dicha distinción se encuentre debidamente justificada, por lo que en el presente caso es necesario dilucidar si el trato diferenciado que prevé la norma impugnada es discriminatorio, para lo cual se debe analizar no solo el principio de igualdad sino otras normas constitucionales que establecen obligaciones al Estado.
36. A criterio de la Procuraduría las normas referidas son aquellas que tienen relación con la generación de empleo y el fomento de la producción nacional de bienes y servicios, contempladas en los artículos 66 numeral 15, 283, 284, 325 y 334 numeral 4 de la Constitución de la República.
37. Argumenta que “[a]l confrontar estas disposiciones constitucionales con la norma legal impugnada, podemos concluir que ésta procura proteger a la producción nacional de servicios de consultoría y, solo en los casos específicos que establece la misma norma, las instituciones públicas pueden contratar con personas naturales y jurídicas extranjeras; en general, cuando no exista ninguna persona nacional que pueda brindar dichos servicios”.
38. Por ello, alega que “no se impide de forma absoluta la participación de personas extranjeras, sino que se deben reunir ciertas condiciones para su contratación por entidades del sector público”.
39. En función de aquello, sostiene que “si bien existe un trato diferente, éste se ha dado bajo criterios objetivos y razonables, como son el fomento de la producción nacional y la generación de empleo para los y las ecuatorianas, sin que, bajo ningún concepto, se impida la participación o actividad de personas extranjeras en procesos de contratación pública para servicios de consultoría”.

40. Finalmente, alega que “*al abordar las alegadas violaciones al principio de igualdad, éstas deben ser analizadas desde el aspecto material del derecho a la igualdad y no solamente desde la óptica formal. Por lo tanto, las normas impugnadas no han vulnerado el principio de igualdad y no discriminación*”.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

41. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Norma Impugnada

42. Textualmente, el artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece lo siguiente:

Art. 37.- Ejercicio de la Consultoría.- La consultoría será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la presente Ley, deberán inscribirse en el Registro Único de Proveedores RUP.

La participación de consultores extranjeros, en los procesos de contratación pública, sean estas personas naturales o jurídicas, se limitará a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, certificadas por el Servicio Nacional de Contratación Pública quien para el efecto de proporcionar esta certificación deberá solicitar mediante aviso público la presentación de expresiones de interés de proveedores de bienes y servicios nacionales. Si en un plazo de ocho (8) días de solicitada dicha expresión de interés no existen interesados nacionales, o los que manifiesten su interés no cumplen con la capacidad técnica o experiencia solicitada, entonces autorizará a la entidad el concurso de prestadores de servicios de consultoría extranjeros.

Esta autorización no impide que una vez iniciado el proceso contractual una persona natural o jurídica nacional participe del mismo.

C. Análisis constitucional

43. Con base en los argumentos antes señalados, esta Corte Constitucional analizará si la contratación preferente para nacionales en servicios de consultoría, contemplada en la norma impugnada, es incompatible con el derecho de igualdad y no discriminación, establecido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.
44. Los accionantes argumentan que la norma impugnada contempla un trato distinto entre personas nacionales y extranjeras que pretendan participar en procesos de contratación

pública con la finalidad de realizar consultorías. Así mismo, sostienen que dicho tratamiento diferenciado no se encuentra razonablemente justificado por lo que es contrario al principio de igualdad y no discriminación.

45. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República reconoce que el ejercicio de los derechos se rige por el principio de igualdad y no discriminación, así, establece que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Del mismo modo, el artículo 66 numeral 4 de la Norma Suprema reconoce el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.
46. Por ello, este Organismo ha señalado que el derecho a la igualdad posee dos dimensiones, una formal y una material. La dimensión formal exige “*un trato idéntico a sujetos -individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación¹*”, y la dimensión material, por otro lado, “[reconoce que] *los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos a personas que se encuentren en situaciones distintas²*”.
47. Así, la Corte ha determinado que existen tres elementos para configurar un trato discriminatorio “*la comparabilidad, es decir, tiene que existir dos sujetos de derechos, personas o grupos que están en igual o semejantes condiciones; la aplicación de una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en la Constitución; y la verificación del resultado ocasionado por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina³*”. En consecuencia, “*la diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos y la diferencia discriminatoria cuando tiene como objeto el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos⁴*”.
48. Adicionalmente, como ha sido establecido por Corte Constitucional, ningún derecho es absoluto, por lo no toda discriminación o trato diferenciado, *per se*, es inconstitucional, por ello el Estado, a través de un acto legislativo, puede establecer diferencias entre sujetos, siempre y cuando las mismas tengan razones justificadas, razonables y se emitan de acuerdo al marco constitucional. Cabe acotar, que “*el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato⁵*”. En tal sentido, corresponde analizar si el trato diferenciado establecido en la norma impugnada, respecto de la preferencia de nacionales para el ejercicio de la consultoría, responde a una razón justificada emitida dentro del marco constitucional.
49. En el caso en concreto, se observa que desde la propia Constitución se establece, como mandato, que el sistema de contratación pública buscará priorizar los servicios nacionales. Así, se tiene que el artículo 288 determina que “[l]as compras públicas

¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 1-18-IN/21, párr. 28.

² Corte Constitucional, Sentencia No. 7-11-IA/20, párr. 19.

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 50-10-IN/20, párr. 19.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 1-18-IN/21, párr.30.

cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (énfasis añadido).

50. Respecto de dicha norma este Organismo ha señalado que “*contiene un criterio general que exige la priorización de los productos y servicios nacionales en el marco de la contratación pública en el Ecuador. Al respecto, las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública especifican los criterios que se utilizarán para favorecer a los proveedores locales*”⁶. Cabe acotar que dicho mandato constitucional pretende incorporar mecanismos legales, como política del Estado, que promuevan el desarrollo de la industria local, con la finalidad de dinamizar la economía del país.
51. Así mismo, es pertinente recordar que el numeral 2 del artículo 284 de la Constitución establece que la política económica tiene entre sus objetivos “[i]ncentivar la producción nacional”.
52. Por ello, la contratación preferente para oferentes nacionales en servicios de consultoría en los procedimientos de contratación pública, regulada en la norma, tiene como finalidad cumplir con los mandatos constitucionales y establecer un criterio de priorización a proveedores de servicios nacionales, por lo que se encuentra plenamente justificada, esto, dado que responde a preceptos constitucionales relacionados a la promoción de agentes económicos locales, lo cual instrumentaliza lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.
53. Adicionalmente, esta Corte observa que la norma impugnada no impide ni anula el derecho de participación de extranjeros, sino que se regula dicha participación en función de la disponibilidad de la oferta nacional, efectivizando así lo ordenado en la Norma Suprema.
54. Por último, respecto de la alegación contenida en el párrafo 13 de esta decisión, cabe resaltar que el legislador, al redactar la norma y al referirse de forma genérica a *extranjeros*, ha optado por no realizar distinción alguna entre las categorías de extranjeros residentes y no residentes, en tal sentido, al no existir trato diferenciado, no cabe analizar dicho cargo.
55. En atención a lo expuesto, este Organismo considera que aun cuando el artículo 37 de la LOSNCP establece un trato diferenciado entre los oferentes nacionales y extranjeros, no constituye un trato discriminatorio y, por lo tanto, no atenta contra el derecho y principio de igualdad y no discriminación⁷, sino que, por el contrario, constituye un medio razonable y justificado para promover y dinamizar la economía local.

⁶ Corte Constitucional, Dictamen No. 2-19-TI/19, párr. 98.

⁷ Constitución de la República, arts. 11 numeral 2 y 66 numeral 4.

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 pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.25
19:40:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en esta sesión; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 5-15-IN**VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Avila Santamaría****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con siete votos a favor, la sentencia en la causa No. 5-15-IN, que desestimó la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Suplemento del Registro Oficial No. 395 del 04 de agosto de 2008).¹ La norma impugnada señala:

Art. 37.- Ejercicio de la Consultoría.- La consultoría será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la presente Ley, deberán inscribirse en el Registro Único de Proveedores RUP.

La participación de consultores extranjeros, en los procesos de contratación pública, sean estas personas naturales o jurídicas, se limitará a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, certificadas por el Servicio Nacional de Contratación Pública quien para el efecto de proporcionar esta certificación deberá solicitar mediante aviso público la presentación de expresiones de interés de proveedores de bienes y servicios nacionales. Si en un plazo de ocho (8) días de solicitada dicha expresión de interés no existen interesados nacionales, o los que manifiesten su interés no cumplen con la capacidad técnica o experiencia solicitada, entonces autorizará a la entidad el concurso de prestadores de servicios de consultoría extranjeros.

Esta autorización no impide que una vez iniciado el proceso contractual una persona natural o jurídica nacional participe del mismo.

2. En esta causa, discrepamos con el razonamiento y la decisión adoptada por la mayoría de este Organismo. Consecuentemente, a base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto salvado, en los siguientes términos.

II. Análisis

3. En esta causa, los accionantes señalaron que dicha norma es inconstitucional pues determina un trato diferenciado a las personas extranjeras que es contrario a la igualdad y resulta discriminatorio. Al respecto, alegaron que las condiciones impuestas por la norma impugnada “*aplican indistintamente para personas extranjeras residentes y no*

¹ La acción fue presentada por Farith Simon Campaña, Daniela Salazar Marín, María Elena Santamarín y Paúl Salazar.

residentes, contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución de la República así como también a lo expresado recientemente por su autoridad. En consecuencia, la restricción que se aplica a los extranjeros no es razonable, porque un extranjero residente legal en el país ya es parte de la comunidad política ecuatoriana, es decir, éstos ya tienen un nexo jurídico con el Estado, por lo que no hay una relación racional entre el interés y la práctica que justifique la diferenciación planteada en el artículo 37 de la LOSNCP”.

4. En el fallo de mayoría, la Corte decidió no pronunciarse sobre la omisión de la norma impugnada de distinguir la situación de las personas extranjeras residentes y no residentes, indicando que no cabía dicho análisis pues el legislador decidió referirse en forma genérica a “*extranjeros*” y desestimó la acción considerando que la norma es un “*medio razonable y justificado para promover y dinamizar la economía local.*”
5. Consideramos que el razonamiento del fallo de mayoría no es adecuado. Como se observa, el argumento de los accionantes cuestiona claramente el uso genérico del término “*extranjeros*” en la norma impugnada, cargo que no fue atendido por la mayoría de los integrantes de la Corte.
6. Al respecto se debió considerar que el marco constitucional ecuatoriano con relación a la movilidad humana se caracteriza por abordar este hecho social desde un enfoque de derechos. Una persona extranjera se encuentra en el Ecuador en virtud del ejercicio del derecho a migrar² y como ha señalado esta Corte este derecho “*se ejerce en el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno*” (énfasis añadido).
7. Bajo estas premisas, las normas que regulan la condición jurídica de la permanencia de una persona extranjera y el ejercicio de sus derechos durante dicha permanencia en el Ecuador deben estar acordes a lo dispuesto por la Constitución, garantizando el ejercicio del derecho a migrar y demás derechos en condiciones de igualdad y dignidad.
8. De esta manera, la decisión de permanecer en el Ecuador, como expresión del ejercicio del derecho a migrar, está estrechamente vinculada con el proyecto de vida personal e incluso de sus familiares. Esta decisión está orientada a buscar un entorno en el que se pueda ejercer plenamente los derechos. Así, relaciones familiares, de cuidado o afectivas y aspectos económicos, laborales u otros constituyen factores que animan a la permanencia en el país, al igual que, situaciones de violencia y vulneraciones de derechos en los países de origen suelen convertirse en factores que desaniman el retorno y redundan en la prolongación de la permanencia en el Ecuador.
9. De ahí que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) establezca formas de regularización diferentes para las personas extranjeras que permanecen por un tiempo determinado en el Ecuador o para quienes lo hacen indefinidamente. La condición de

² Artículo 40 de la Constitución.

residente temporal contempla una estadía de hasta por dos años, mientras la de residente permanente implica la estadía indefinida en el país.³

10. Como se observa, las personas que se encuentran bajo la condición de residentes permanentes han establecido vínculos de diferente naturaleza y en virtud de ellos optan por desarrollar su proyecto de vida y la de sus familiares en el país, integrarse y convivir en la sociedad ecuatoriana. Esto no implica la obligación de obtener la nacionalidad ecuatoriana, sino que, conservando la nacionalidad del país de origen, puedan ejercer plenamente los derechos en el Ecuador.
11. El marco constitucional ecuatoriano con relación a la movilidad humana se caracteriza por abordar este hecho social desde un enfoque de derechos. Esto se refleja a su vez en el tratamiento jurídico determinado por la Constitución para las personas extranjeras en el Ecuador que establece como punto de partida el reconocimiento de los mismos derechos y deberes que a las personas ecuatorianas de conformidad con el artículo 9 de la Carta Magna.
12. De ahí que el efecto de la restricción establecida en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, respecto de las personas extranjeras que se encuentran como residentes permanentes en el país, no es justificable. Si se considera que la norma tendría como fin la promoción y dinamización de la economía local, como asevera el voto de mayoría, no cabe excluir a personas extranjeras residentes permanentes, pues ellas también son parte de la economía local del país.
13. La Carta Magna, en su artículo 9, reconoce a las personas extranjeras los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas “*de acuerdo con la Constitución*”, es decir, solo pueden ser admisibles únicamente aquellas excepciones en el ejercicio de derechos de las personas extranjeras acordes con el texto constitucional. De igual manera, el artículo 11 numeral 2, prohíbe expresamente la discriminación por lugar de origen y condición migratoria.
14. Esta Corte en su jurisprudencia⁴ ha destacado el alcance del principio de igualdad y no discriminación respecto de las personas extranjeras que contiene la Constitución. Al respecto ha sostenido que “*la garantía de prohibición de discriminación más allá de generar un efecto negativo con respecto a la actuación de los órganos estatales, como lo es, el de abstenerse de diferenciar injustificadamente, engendra un efecto positivo, el de adoptar las medidas idóneas y necesarias para asegurar la materialización de*

³ Según el artículo 63 de la LOMH para obtener la residencia permanente debe cumplirse al menos uno de los siguientes supuestos: “1. *Cumplir al menos veintiún meses continuos de permanencia en el Ecuador, en calidad de residente y presentar la solicitud correspondiente, previo al vencimiento de la residencia que ostente, conforme con lo determinado en el Reglamento de esta Ley;* 2. *Haber contraído matrimonio o mantener unión de hecho legalmente reconocida con una persona ecuatoriana o extranjera con residencia permanente;* 3. *Ser extranjero niña, niño o adolescente, o persona con discapacidad que dependa de una persona ecuatoriana o de un extranjero que cuente con residencia permanente;* o, 4. *Ser pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad de un ciudadano ecuatoriano o de un ciudadano extranjero con residencia permanente en el Ecuador.*”

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-11JH/19, párr. 72.

*un estado de igualdad deseable entre todos los individuos del género humano, en el cual se respete la dignidad del otro como la de uno mismo”.*⁵

- 15.** Estos parámetros constitucionales sumados a los de instrumento internacionales,⁶ suponen la igualdad en derechos como regla general y, por tanto, obligan a examinar con detenimiento en qué medida una limitación podría ser constitucionalmente admisible, particularizando el análisis en las condiciones migratorias en las que podría encontrarse una persona en el país; sino es así, dicho análisis resulta incompleto como ocurrió con el voto de mayoría.
- 16.** En esta causa, la distinción en términos generales entre personas nacionales y extranjeras que hace el artículo 37 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no es razonable respecto de personas extranjeras con residencia permanente y, por tanto, la acción de inconstitucionalidad debió ser aceptada, estableciendo la condición de que dicha norma no sea aplicable para ese grupo de personas.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA
JIMENEZ

Firmado digitalmente
por AGUSTIN
MODESTO GRIJALVA
JIMENEZ
Fecha: 2021.10.26
09:13:14 -05'00'

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA

Firmado digitalmente
por RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.10.25
19:27:47 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Avila Santamaría, en la causa 5-15-IN, fue presentado en Secretaría General, el 25 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 15:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 983-18-JP/21, párr. 202.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03, sobre la Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0005-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, por el presidente de la Corte Constitucional y por el juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, respectivamente, y el día martes veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el voto salvado del juez Agustín Grijalva Jiménez; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2557-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 2557-17-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 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Guayas contra el auto de 15 de agosto de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 09802-2016-00660. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 19 de julio de 2016, la señora Sabine Selma Pries Caminer representante de la compañía INDUAUTO S.A. inició una acción subjetiva o de plena jurisdicción contra el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Guayas (“**GAD Provincial del Guayas**”) y el Procurador General del Estado. El juicio fue signado con el N°. 09802-2016-00660.¹
2. Mediante sentencia de 26 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 2 con sede en el cantón Guayaquil resolvió aceptar la demanda y como consecuencia declarar la nulidad de los actos administrativos impugnados.
3. Inconforme con esta decisión, el GAD Provincial del Guayas interpuso recurso de casación. En auto de 15 de agosto de 2017 el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir el mismo.

¹ Fs. 27-34v del expediente de instancia. En su demanda la compañía actora indicó que el 21 de abril de 2015, el Comisario Provincial de Ambiente N°. 1 de la Provincia de Guayas, emitió un auto que dio inicio a un procedimiento administrativo sancionador por la conducta tipificada en el literal b) del artículo 25 de la Ordenanza que pone en vigencia y aplicación el Subsistema de Evaluación de Impactos Ambientales del Gobierno Provincial del Guayas, esto es “aportar información incompleta, errónea o falsa con el fin de obtener la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (ESIA)”. Que, el 22 de junio de 2015 mediante resolución, el Consejo Provincial de Ambiente N°. 1 le sancionó con una multa de USD 17 700,00. Que contra dicha decisión presentó recurso de revisión. Que, pese a ello, el Prefecto resolvió confirmar la resolución dictada.

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 11 de septiembre de 2017, el GAD Provincial del Guayas² (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 15 de agosto de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 10 de mayo de 2018 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 29 de mayo de 2018.
5. 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.
6. El 29 de julio 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

7. De conformidad con los artículos 437 y 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

8. La entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la motivación. Contemplados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
9. Sobre el debido proceso en la garantía a la motivación, la entidad accionante señala que el auto carece del requisito de lógica, esto por cuanto a su entender:

En el caso concreto, no se vislumbra una concatenación de premisas que permitan evidenciar las razones por las cuales el recurso careció de la debida fundamentación, ya que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ni siquiera establece cuales fueron las normas que sustentaron las causales del recurso, limitándose únicamente a señalar que los requisitos han sido incumplidos.

10. Respecto a la tutela judicial efectiva se limitó a alegar la violación de este derecho.

² En las interpuestas personas de Jimmy Jairala en su calidad de prefecto provincial del Guayas a la época y Milton Carrera Taiano en su calidad de procurador síndico provincial del GAD de Provincial de Guayas, a la época.

11. Como pretensión solicita que (i) se declare la vulneración de los derechos alegados, (ii) se deje sin efecto el auto impugnado, (iii) se revoque y se deje sin efecto la sentencia de instancia; y, (iv) se ordene la reparación integral de los mismos.

3.2. De la parte accionada

12. Esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha, las autoridades judiciales que dictaron la decisión impugnada no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado en auto de 29 de julio de 2021.

IV. Análisis Constitucional

13. Si bien la entidad accionante identificó como vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, no presentó un argumento que permita a esta Corte revisar la actuación judicial del conjuetz accionado. Por lo tanto, al no contar con elementos suficientes para analizar la actuación judicial, y a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable³, este Organismo se abstiene de pronunciarse al respecto.
14. Por las consideraciones previas, esta Corte analizará únicamente el cargo de la presunta violación al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación. Para el efecto, se ha planteado el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿En el auto impugnado, el conjuetz vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?

15. De conformidad con lo que establece la letra l del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, la garantía a la motivación obliga a que “l) *Las resoluciones de los poderes públicos [...] [enuncien] las normas o principios jurídicos en que se funda [la decisión] [...] y [expliquen] la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
16. Este derecho no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, requiere que las autoridades judiciales cumplan al menos con los siguientes parámetros: 1. Enunciar las normas o principios jurídicos en que fundaron la decisión; y, 2. Explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho.⁴
17. De la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuetz se declaró competente conforme lo dispuesto en el numeral 4 de la Disposición Reformativa Segunda del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), y la resolución N°. 06-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura. En ese sentido, calificó la admisibilidad del recurso de casación con base a los siguientes considerandos:

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/2020, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 0985-12-EP/2020, de 29 de julio de 2020, párr. 23.

- a) Primero: Mencionó que, conforme lo prescrito el artículo 266 del COGEP, el recurso de casación fue interpuesto en el término oportuno.
- b) Segundo: Determinó que, el GAD Provincial del Guayas indicó que: (i) la sentencia recurrida fue emitida el 26 de junio de 2017, (ii) “Las normas infringidas [...] son además del debido proceso, falta de motivación, seguridad jurídica” “los Arts. 169, 395 numeral 2, 226, 396 de la [CRE]”. (iii) Fundamentaron el recurso de casación en el caso 4 del art. 268 del COGEP.
- c) Tercero: Estableció los presupuestos que deben cumplirse para que prospere el recurso de casación por el caso 4 del art. 268 del COGEP. En ese sentido, advirtió que:

En la especie no se cumplen los presupuestos [del caso 4 del artículo 268 del COGEP] [...], que además son copulativos; ya que no se menciona los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, ni el medio de prueba respecto del que no se aplicaron las normas relativas a la valoración de la prueba; siendo necesario que el recurrente señale con exactitud el medio probatorio, el argumento que justifique la relación causa efecto de la infracción y mencione con exactitud las normas sustantivas vulneradas por efecto de la transgresión de los preceptos jurídicos que regulan la valoración de la prueba.- [Además], a fin de que progrese el recurso de casación no basta mencionar en forma general el vicio en el que ha incurrido la sentencia o auto recurridos, sino que debe especificarse las causas o razones por las cuales se afirme que se ha producido los vicios de falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación.

- d) Cuarto: Realizó varias consideraciones sobre la fundamentación del recurso casación, en esa línea señaló que:

la fundamentación del recurso [...] debe guardar relación entre la propuesta que se hace respecto de las normas de derecho que se pretenden violadas y la forma como estas se han violentado al dictarse la sentencia que es materia del recurso de casación; es decir, quien interpone el recurso de casación debe explicar en forma pormenorizado la forma en la cual se ha producido el yerro, situación que en la especie no se produce.

- e) Bajo esos considerandos, resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante, pues consideró que el recurso no cumplió con lo establecido en el numeral 4 del Art. 267 del COGEP.

18. Del análisis efectuado, se desprende que el conjuerz enunció las normas que estimó pertinentes para fundamentar su decisión; y explicó la pertinencia de aplicar las mismas para resolver el caso concreto. De tal modo, se concluye que en el auto impugnado se cumplieron los parámetros mínimos de motivación establecidos en los párrafos 15 y 16 *supra*.

19. Por lo expuesto, se desecha el cargo contenido en el párrafo 9 *supra*, y se concluye que el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, contemplada en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE.

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 N°. 2557-17-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: 2021.10.22
19:06:50 -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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2557-17-EP



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintidós de octubre 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



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.