

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 121-17-EP/21 En el Caso No. 121-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ..                                    | 3  |
| 676-17-EP/21 En el Caso No. 676-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ..                                    | 11 |
| 3049-17-EP/21 En el Caso No. 3049-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada signada con el N°. 3049-17-EP ..... | 17 |
| 3186-17-EP/21 En el Caso No. 3186-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ..                                  | 29 |
| 2341-17-EP/21 En el Caso No. 2341-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N°. 2341-17-EP .....                          | 39 |
| 2452-17-EP/21 En el Caso No. 2452-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 2452-17-EP .....           | 49 |
| 2534-17-EP/21 En el Caso No. 2534-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N°. 2534-17-EP .....                          | 57 |

|                                                                                                                                                                                                                                               | Págs. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1300-16-EP/21 En el Caso No. 1300-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1300-16-EP .....                                                                                                                               | 65    |
| 248-17-EP/21 En el Caso No. 248-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección .....                                                                                                                                                | 72    |
| 40-18-IN/21 En el Caso No. 40-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 40-18-IN                                                                                                                                        | 79    |
| 3393-17-EP/21 En el Caso No. 3393-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 3393-17-EP .....                                                                                                                                  | 99    |
| 5-19-IS/21 En el Caso No. 5-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento N°. 5-19-IS .....                                                                                                                                                   | 117   |
| 1734-17-EP/21 En el Caso No. 1734-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1734-17-EP .....                                                                            | 127   |
| 2270-17-EP/21 En el Caso No. 2270-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 2270-17-EP .....                                                                                                | 136   |
| 12-17-IS/21 En el Caso No. 12-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada por Augusto Vinicio Minda Jiménez, y otros .....                                                                                                       | 143   |
| 2120-19-JP/21 En el Caso No. 2120-19-JP Confírmese la sentencia emitida el 24 de septiembre de 2019 por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio que resolvió la acción de protección No. 21282-2019-01944 . | 153   |
| 480-17-EP/21 En el Caso No. 480-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 480-17-EP .....                                                                                                                                  | 191   |



**Sentencia No. 121-17-EP /21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M, 15 de septiembre de 2021

**CASO No. 121-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil en contra del auto de inadmisión dictado el 7 de diciembre de 2016 por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional desestima la acción por no encontrar vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 26 de enero de 2016, Luis Patricio Ramos Yanez presentó una demanda por despido ineficaz en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (en adelante “el GAD”).<sup>1</sup>
2. El 3 de marzo de 2016, la Unidad Judicial de Florida de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil declaró la ineficacia del despido y ordenó el pago de \$9.947,39<sup>2</sup>, debido a que en la audiencia, el actor manifestó que no deseaba reintegrarse a su puesto de trabajo. De la decisión, el GAD interpuso recurso de apelación.
3. El 12 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas confirmó la sentencia subida en grado y dispuso que el GAD pague al actor los valores liquidados por la jueza de primer nivel. En contra de esta decisión, el GAD interpuso recurso de casación.
4. El 7 de diciembre de 2016, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el No. 09359-2016-00319 y posteriormente por resorteo con el No. 17731-2016-2602.

<sup>2</sup> En la sentencia, el juez señaló los siguientes valores a pagar: “[p]or remuneración de enero y febrero 2015 a razón de \$700,52 dólares c/u.: \$1.401,04 dólares; Por 10% de recargo de remuneraciones: \$140,11 dólares; Por un año de remuneración: \$8.406,24 dólares. Total: \$9.947,39 dólares”.

5. El 6 de enero de 2017, el GAD presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 7 de diciembre de 2016 por la conjeza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 121-17-EP.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de junio de 2021 y dispuso que la conjeza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción. La autoridad jurisdiccional cumplió con lo ordenado.

## II. Alegaciones de las partes

### A. De la parte accionante

8. La entidad accionante alega que el auto emitido el 7 de diciembre de 2016 por la conjeza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.
9. Respecto del derecho a la motivación, alega que en el considerando quinto, en el numeral 5.4.1., la conjeza *“se limita a citar a los tratadistas Calamandrei y Fernando de la Rúa, para explicar conceptos de violación de la ley, sin siquiera asimilarlas a los fundamentos de nuestro petitorio de casación, cuando era esencial en la causa, que la Corte Nacional entienda la interpretación errónea del Art. 187 del Código del Trabajo, en la que incurrió la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas...”*.
10. En ese sentido, manifiesta que *“la señora conjeza ponente de la Sala, con un análisis insuficiente y puramente doctrinario no logra rebatir los argumentos en los que se basó el recurso interpuesto, no adecúa, como era su obligación para justificar en derecho la inadmisión del recurso, la inobservancia de los requisitos contemplados en la Ley de Casación, con la argumentación jurídica que implicaba el rechazarlo, no bastando citar conceptos y jurisprudencia que nunca asimiló al escrito contentivo del recurso intentado”*.
11. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indica que *“...la norma del artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución es previa, clara, pública y no fue aplicada por la juzgadora de turno. Su incumplimiento constituyó por lo tanto una violación...al derecho a la seguridad jurídica”*.

12. Con relación a la tutela judicial efectiva, arguye: “*se nos niega indebidamente el derecho a que la Sala conozca del fondo del recurso de casación interpuesto, basado en un análisis equivocado e incompleto*”. Además, señala que también “*se viola el derecho a la tutela judicial efectiva, pues si bien el Municipio de Guayaquil ejerció inicialmente su legítimo derecho a la defensa en diferentes etapas procesales, es colocado en estado de incertidumbre cuando el recurso de casación, presentado por la entidad pública, recibe una respuesta negativa con una argumentación de poca consistencia y sustentada en razonamientos de poco peso jurídico y constitucional*”.
13. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga que se vuelva a tramitar el recurso de casación interpuesto.

#### **B. Del órgano jurisdiccional accionado**

14. El 15 de junio de 2021, María Consuelo Heredia Yerovi, conjuera de la Corte Nacional de Justicia, presentó su informe motivado.
15. En el informe, señaló “[e]n el caso en estudio, se procedió a revisar el cumplimiento de [los] requisitos, observándose que la fundamentación de la causal alegada por el recurrente en su recurso no fue adecuada para apoyar la misma, por lo que de forma motivada se explicó al impugnante de los errores en los que incurrió, y que tuvieron como resultado la inadmisión. Por lo expuesto, en el auto materia de esta garantía jurisdiccional, emitido en la fase de calificación de los requisitos del recurso, en cumplimiento de mis funciones como conjuera, se ha demostrado las razones legales para su inadmisión, lo que lo convierte en debidamente motivado, al contener las ‘razones y fundamentos jurídicos que sustentan el pronunciamiento’”.

### **III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

#### **A. Competencia**

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **B. Análisis constitucional**

17. Con relación al argumento vertido sobre la seguridad jurídica, se observa que la entidad accionante alega que se habría vulnerado como consecuencia de la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por tanto no establece

un argumento propio sobre este derecho para que la Corte pueda pronunciarse al respecto.<sup>3</sup>

18. En virtud de ello, la Corte Constitucional centrará su análisis en establecer si ha existido o no vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva en la decisión impugnada.

#### **i. Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

19. 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”.
20. 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.
21. En el caso, la entidad accionante alega que la conjueza se habría limitado a citar doctrina sin “*justificar en derecho...la inobservancia de los requisitos contemplados en la Ley de Casación*”.
22. De la revisión del auto impugnado, se identifica que en el considerando cuarto, la conjueza indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia, ya que se trata de una sentencia que puso fin a un proceso de conocimiento. Sobre la legitimación, señaló que el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio en la sentencia de segunda instancia. Con relación a la temporalidad, manifestó que el recurso de casación fue presentado dentro del término establecido en la Ley de Casación.
23. Sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 de la Ley de Casación, en el considerando quinto, la conjueza mencionó que la entidad recurrente individualizó la sentencia impugnada, identificó las partes procesales, las normas consideradas como infringidas<sup>4</sup>, y que fundó el recurso de casación en la causal primera de la Ley de Casación<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> A pesar de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no identifica un argumento sobre el derecho a la seguridad jurídica. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

<sup>4</sup> La entidad recurrente señaló como normas infringidas: “Arts.75, 76 número 7 literal l); 82 de la Constitución de la República del Ecuador; Arts. 187, 442 de la Codificación del Código del Trabajo”.

<sup>5</sup> Ley de Casación, artículo 3.- “CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva...”.

24. Con relación a la fundamentación de la causal primera, la conjeza citó a los tratadistas Calamandrei y Fernando de la Rúa, quienes sostienen que “[l]a violación de la ley se presenta cuando el juez ignora la existencia o se resiste a reconocer la existencia de una norma jurídica en vigor, o considera como norma jurídica una que ya no está o que no ha estado nunca vigente (Calamandrei), o cuando incurre en un error en la interpretación o en la elección de la norma, aplicando a los hechos una distinta de la que corresponde. (Cfr. Fernando de la Rúa, *El Recurso de Casación*, Buenos Aires, Fidenter, 1968, pág. 103.)”.
25. De esa forma, transcribió los argumentos vertidos por la entidad recurrente en el recurso de casación e indicó “razonamientos que se relaciona (sic) con la parte considerativa de la sentencia impugnada haciendo referencia a la valoración que se hizo de la prueba actuada, resultando por tanto impropios para la causal primera invocada”.
26. En ese sentido, manifestó:
- Por la causal [primera], la argumentación de la infracción nunca será por discrepancias con las conclusiones vertidas en la valoración de la prueba, esta causal supone conformidad con la parte considerativa de la sentencia recurrida y el único desacuerdo se enfoca en la parte resolutive de la misma... por la causal primera invocada, se acepta la impugnación de normas de derecho, nunca procesales y la trasgresión de dichas normas debe haber sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia sin que en ningún momento se requiera la comprobación de su violación en la parte considerativa de la sentencia, ya que se parte de la base de que es correcta la apreciación de los hechos por parte del Tribunal ad-quem, y por tanto no pueden separarse de las conclusiones a las que ha llegado el Tribunal de instancia en su sentencia respecto a la valoración de los medios de prueba constantes de autos como ocurre en el presente caso.*
27. En consecuencia, la conjeza resolvió inadmitir el recurso de casación al haberse incumplido el requisito establecido en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, esto es que en el recurso consten “...los fundamentos en que se apoya el recurso...”.
28. Por lo expuesto, se constata que la conjeza a más de citar doctrina para establecer los alcances de la causal primera, explicó las razones por las cuales el recurso interpuesto no cumplía con el requisito de fundamentación. Además, se observa que enunció las normas en las cuales fundó su decisión<sup>6</sup> y expuso la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución.
29. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho a la motivación.

---

<sup>6</sup> Constitución de la República, artículos 76 numeral 7 literal l) y 182; Ley de Casación, artículos 2, 3, 4, 5 y 6; Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 201 numeral 2; Resolución No. 06 de 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8 numeral 2, literal h).

## ii. Tutela judicial efectiva

- 30.** Sobre la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República consagra en el artículo 75 que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
- 31.** La Corte Constitucional ha establecido que la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.<sup>7</sup>
- 32.** En el caso, la entidad accionante alega que con la inadmisión del recurso de casación, se habría impedido que el Tribunal de Casación conozca el fondo de su recurso, y a su vez arguye que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva al recibir una respuesta negativa.
- 33.** En ese sentido, los argumentos expuestos por la entidad accionante se centran en el primer elemento de la tutela judicial efectiva: el acceso a la administración de justicia. Sobre este elemento, la Corte Constitucional ha indicado que se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión, y al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción.<sup>8</sup>
- 34.** Conforme quedó expuesto en el acápite anterior, la conjueza explicó las razones por las cuales el recurso de casación interpuesto por el GAD no cumplía con el requisito de fundamentación, contemplado en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, por tanto se observa que el incumplimiento de este requisito impidió que su recurso supere la fase de admisibilidad. Además, el hecho de que sea inadmitido el recurso, no significa *per se* violación de derechos constitucionales, más aún cuando se verifica que se realizó el análisis de admisión, con base en los fundamentos del recurso y en observancia de los requisitos establecidos en la Ley de Casación.
- 35.** La Corte Constitucional ha señalado que el recurso de casación es un remedio procesal de carácter extraordinario cuyos requisitos de admisibilidad, procedencia, causales, condicionamientos y demás formalidades establecidas en la Ley de la materia deben, necesariamente, ser observadas por los recurrentes; caso contrario los operadores de justicia no podrán expedir una decisión que resuelva el fondo de la controversia o petición, lo que no implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 112 y 114.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1749-15-EP/20, párr. 36.

36. Por consiguiente, al determinar la autoridad judicial que el recurso no fue fundamentado, ello impidió que sea admitido a trámite, para que, en el momento procesal oportuno, el Tribunal de Casación pueda emitir un pronunciamiento de fondo. Por tanto, no se observa que el auto impugnado haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

#### IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.22  
12:30:22 -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 15 de septiembre 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. 0121-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de septiembre 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. 676-17-EP /21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

**CASO No. 676-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Freddy Peñafiel Larrea, entonces Ministro de Educación, contra el fallo de 5 de diciembre de 2013, emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°4 con sede en Portoviejo, dentro de una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva. Una vez realizado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes Procesales**

1. José Amable Zambrano García presentó una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de Juana Rosalía Benítez Acosta de Zambrano, en calidad de Rectora del Colegio Técnico Nacional “Manta”<sup>1</sup>. El proceso judicial signado con el No. 13801-2010-0110, recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°4 con sede en Portoviejo, órgano que, a través de la sentencia emitida el 5 de diciembre de 2013, declaró con lugar parcialmente la demanda<sup>2</sup>.
2. Inconforme con la decisión, Juana Rosalía Benítez Acosta de Zambrano interpuso recurso de casación. En auto de 20 de febrero de 2017, Daniella Camacho Herold, conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, inadmitió el medio impugnatorio.
3. El 21 de marzo de 2017, Freddy Peñafiel Larrea, Ministro de Educación (en adelante “la entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en

<sup>1</sup> En la demanda el acto que impugna es la acción de personal de destitución del cargo de guardián del Colegio Técnico Nacional “Manta”, del Cantón Manta, emitida el 16 de diciembre del 2009, por Juana Rosalía Benítez Acosta de Zambrano, Rectora del Colegio, pues, a decir del demandante “*en éste no consta el informe que debe emitir la Jefatura de Recursos Humanos, ni tampoco la resolución de forma motivada donde se le imponga la sanción de destitución de conformidad con los Arts. 84 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público.*”

<sup>2</sup> En la decisión se dispuso “*que la entidad demandada reintegre al actor al puesto de Servidor Público de Servicios 1, en el término de cinco días de ejecutoriada esta sentencia.*”

contra de la sentencia de 5 de diciembre de 2013, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°4 con sede en Portoviejo (en adelante “el Tribunal”).

4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de agosto de 2017, admitió a trámite el caso.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento de la causa el 3 de agosto de 2021 y dispuso que los jueces accionados presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos en los que se fundamenta la demanda de acción extraordinaria de protección.

## II. Alegaciones de las partes

### A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. La entidad accionante, considera que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez competente y con observancia al trámite propio, previstos en los artículos 76 numeral 3 y 82 del texto constitucional.
7. La entidad accionante, al referirse a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, manifiesta que en la sentencia se vulneró el *“precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y el Estado Constitucional de Derechos y Justicia [...]”*.
8. Luego, señala que la vulneración del debido proceso se originó por la inobservancia de los artículos 31 y 217 numerales 1, 3 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; 69 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; 38 de la Ley de Modernización del Estado; y, 173 de la Constitución; ya que:

*“[S]i bien es cierto en la audiencia pública llevada a efecto el 27 de noviembre de 2009, las 9:00, el accionante compareció con su abogado patrocinador, aun cuando éste haya ingresado a la audiencia a las 10:30, y se retiró de la misma a las 11:30 excusándose de firmar el acta de asistencia por no haber estado desde el inicio del proceso, no significa que se haya violado el debido proceso, pues la institución accionada cumplió con el debido proceso, vale decir que nadie puede beneficiarse del dolo premeditado, por cuanto aún conociendo que llegó tarde a la diligencia, se retiró sin firmar el acta enunciada [...]”*

9. Finalmente, la entidad accionante solicita que *“mediante la respectiva sentencia se declare la vulneración de esos derechos constitucionales; consecuentemente, se deje*

*sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral de los derechos de la institución que represento [...]”.*

### **B. Argumentos de la parte accionada**

10. Mediante auto dictado el 3 de agosto de 2021, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a la parte accionada que en el término de cinco días presente un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos de la demanda. Sin embargo, conforme consta del expediente, tal requerimiento no fue atendido.

## **III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **A. Competencia**

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **B. Análisis constitucional**

12. En el caso que nos ocupa, la entidad accionante alega la vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez competente; sin embargo, se verifica que los argumentos para alegar la falta de competencia del juez se dirigen a cuestionar la inobservancia de normas, cuestión que se adecua en una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
13. Por lo tanto, este Organismo examinará si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

#### **- Seguridad jurídica**

14. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

*"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".*

15. Asimismo, sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional en la sentencia No. 2034-13- EP/19, determinó lo siguiente:

*"Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por*

*procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.”*

- 16.** La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos “*por el desconocimiento de la Carta Magna*” e inobservancia de varias normas infraconstitucionales; no obstante, la Corte Constitucional ha señalado que al resolver posibles vulneraciones del derecho a la seguridad jurídica “*no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.*”<sup>3</sup>

- 17.** Ahora bien, de la sentencia se desprende el siguiente análisis:

*“DÉCIMO SEGUNDO: El actor en su demanda señala que se le ha instaurado un sumario administrativo aplicando un procedimiento indebido consumando un daño que ha afectado su derecho a la presunción de inocencia, al debido proceso y la seguridad jurídica, dejándolo en estado de indefensión garantizado por la Constitución en los Arts. 75 y 76, por lo que solicita la nulidad de la resolución contenida en la acción de personal que lo destituyó del cargo el 16 de diciembre del 2009.- DÉCIMO TERCERO: Esta impugnación torna necesario examinar el expediente o sumario administrativo. De fojas 5 a 126 y 168 a 304 del proceso consta el sumario administrativo instaurado en contra del actor del cual a la revisión al mismo se puede verificar que en la Audiencia, que consta en copias certificadas de fojas 175 a 182, por la Lcda. Olga Bowen de Aguayo, Jefe de Recursos Humanos del Colegio Nacional Manta, señalada para el viernes 27 de noviembre del 2009 a las 09h00, el sumariado compareció sin la presencia de su abogado defensor y aún así se continuó con la Audiencia, ingresando su abogado defensor a las 10:30, en dicha Audiencia quedó escrito que: “(...) a las 11:30 el Ab. Jorge Calle – abogado defensor, se retira excusándose de firmar el acta de asistencia, por no haber estado presente desde el inicio del proceso, así como también se negó a intervenir”, además no consta la firma del sumariado ni tampoco la del abogado defensor, por lo que, este procedimiento viola el derecho al debido proceso establecido en la Constitución de la República en su Art. 76, literal e), que señala:- DÉCIMO CUARTO: Por lo señalado, se establece que en el sumario administrativo instaurado en contra del actor, se han violado las garantías al debido proceso y la seguridad jurídica, al comparecer el sumariado sin su abogado defensor, actuación esta ilegal que torna improcedente la tramitación de dicho sumario.”*

- 18.** En el presente caso, se evidencia que el Tribunal, al observar que a la audiencia José Amable Zambrano García compareció sin la presencia de su abogado defensor y que en el acta no consta su firma, declaró que el acto administrativo es ilegal por vulnerar los derechos al debido proceso y seguridad jurídica<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 122-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 22.

<sup>4</sup> El sumario administrativo se tramitó con la normativa que se encontraba vigente al momento en el que inició el proceso.

19. Asimismo, cabe mencionar que a esta Corte no le corresponde revisar si el criterio vertido en la decisión impugnada es el correcto<sup>5</sup>.
20. En función de lo indicado, se concluye que la sentencia de 5 de diciembre de 2013, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°4 con sede en Portoviejo, observó la norma previa, clara y pública con la que resolvió la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva. De tal manera, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

#### IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.22  
12:29:46 -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 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 19.



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

**CASO Nro. 0676-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de septiembre 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. 3049-17-EP /21**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

**CASO No. 3049-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte determina que la sentencia de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y el auto dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un proceso de haberes laborales, no vulneraron el derecho al debido proceso en las garantías de defensa y a ser escuchado en el momento oportuno en igualdad de condiciones.

**I. Antecedentes procesales**

1. El señor José Santiago Báez Melo presentó una demanda por pago de haberes laborales en contra de la compañía EKR IBEROAMERICANA S.A., representada por Eduardo Jarque Verges<sup>1</sup> en calidad de gerente general. Además, en calidad de obligados solidarios, conforme al Art. 36 del Código de Trabajo, demandó al señor Fabián Carrillo Jaramillo director financiero administrativo y al señor Santiago Edmundo Granda Merchán gerente técnico de la misma compañía.<sup>2</sup> La cuantía fue fijada en USD 30.000.
2. El 07 de marzo de 2017, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro del proceso laboral N°. 17371-2016-05866, resolvió: *“aceptar la demanda y ordenar que la compañía demandada pague al actor la cantidad de USD 27.001,18, valor al que asciende los*

<sup>1</sup> De la revisión de las piezas procesales se observa que el señor Eduardo Jarque Verges también fue demandado por sus propios y personales derechos, al igual que los demandados solidarios.

<sup>2</sup> El accionante manifiesta que, con fecha 03 de junio de 2015, fue contratado por la compañía demandada, mediante contrato de trabajo por obra cierta, a fin de prestar sus servicios en calidad de superintendente de obra en la construcción de la “Urbanización LA JOYA” en la ciudad de Guayaquil. En la cláusula tercera de su contrato se estableció una remuneración mensual de USD 2.000,00, adicional la cantidad de USD 250,00 por concepto de movilización debido a que la construcción se llevaba a cabo en la ciudad de Guayaquil. El 31 de agosto de 2015, se dio por terminada su relación laboral existente por parte del empleador de forma unilateral en las siguientes circunstancias: recibió una llamada telefónica por parte del señor Santiago Granda, informándole que habían culminado sus labores en el proyecto “Urbanización LA JOYA”, y que debía salir de la obra y retornar a la ciudad de Quito, por lo que, al siguiente día 01 de septiembre de 2015, retornó a la ciudad de Quito donde reside actualmente. Señala que la compañía demandada le adeuda las remuneraciones correspondientes a los meses de junio, julio y agosto de 2015, así como, la liquidación de haberes que por la ley le corresponde.

*rubros que se ordena pagar en la sentencia*”<sup>3</sup>. Inconforme con la decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia.

3. El 10 de agosto de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**la Sala**), resolvió en -sentencia de mayoría- aceptar parcialmente el recurso de apelación: *“dejando sin efecto la condena en costas procesales, la regulación de los honorarios de la defensa de la parte accionante en el 5% del valor que se dispone pagar y la sanción dispuesta a la defensa técnica de la parte demandada. Procediendo las costas a favor de la parte actora que incluirán los honorarios profesionales y las relativas a los gastos del Estado por la prestación del servicio judicial acorde a lo previsto en el COGEP y la Resolución No. 123-2016 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura. En los términos que anteceden se reforma la sentencia venida en grado.”* La parte demandada interpuso recurso de casación en contra de esta decisión.
4. El 29 de septiembre de 2017, el Conjuetz de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación y dispuso devolver el proceso al Tribunal de origen.
5. El 30 de octubre de 2017, la compañía EKR IBEROAMERICANA S.A., representada por Eduardo Jarque Verges, Fabián Carrillo Jaramillo y Santiago Edmundo Granda Merchán (**los accionantes**), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 29 de septiembre de 2017.
6. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la presente causa y dispuso a los accionantes que completen y aclaren su demanda, en el término de cinco días. El 31 de enero de 2018, los accionantes dieron cumplimiento a lo dispuesto por este Organismo.
7. El 08 de febrero de 2018, la Sala de Admisión admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección y, de conformidad con el sorteo realizado el 27 de febrero de 2018, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

---

<sup>3</sup> Adicionalmente, la Unidad Judicial dispuso: *Se condena en constas procesales a la parte demandada, regulándose los honorarios de la defensa de la parte actora en el 5% del valor que dispone pagar por cuanto se han configurado los presupuestos establecidos en el artículo 286.I, toda vez que la parte demandada no ha comparecido a la audiencia dispuesta por la autoridad, se condena en costas a favor del Estado a la compañía EKR IBEROAMERICANA S.A. representada legalmente por su gerente general el señor Eduard Jarque Verges en virtud de lo dispuesto en el artículo del Reglamento para la Fijación de Costas (Resol. 123-2016), en un valor de dos remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, es decir, USD 750,00 a favor del Estado Ecuatoriano. Conforme a lo previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial se sanciona a los abogados de la parte demandada, Dr. Carlos Larrea Estrada con Mat. Prof. 17-1989-34 CJFA y Abg. Carlos Larrea Jaramillo con Mat. Prof. 17-2012-152 CJFA, con una multa equivalente a una remuneración básica unificada del trabajador en general, es decir, USD 375,00 cada uno por su inasistencia a la audiencia señalada.”*

8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, quien mediante auto de 7 de mayo de 2021 avocó conocimiento de la presente causa y solicitó informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas.

## II. Competencia

9. 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. Fundamentos y pretensión de la acción

10. Si bien los accionantes en su demanda impugnaron el auto de inadmisión de su recurso de casación de 29 de septiembre de 2017, también hacen referencia a presuntas vulneraciones a sus derechos constitucionales en la sentencia de primera instancia de 07 de marzo de 2017 dictada por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el D. M. Quito.
11. Manifiestan que los derechos constitucionales presuntamente vulnerados por el auto y la sentencia impugnada son: (i) la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE), (ii) la seguridad jurídica, (Art. 82 CRE) y (iii) el debido proceso en varias garantías (Art. 76 numeral 7 literales a, b, c, l y m CRE). Solicitan se acepte su acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto las decisiones impugnadas y se reparen integralmente sus derechos.
12. Manifiestan que la jueza de instancia invalidó la comparecencia de la parte demandada en audiencia por presentar copia simple de la procuración judicial otorgada a los defensores, e inició la Audiencia Única de Conciliación y Práctica de Pruebas sin la parte demandada, conculcando su derecho a la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia.
13. Respecto del auto de casación, por su parte, alegan que devino en la “absoluta indefensión” pues el Conjuez de la Sala inadmitió el recurso *“inobservando el antecedente de la relatoría y que produjo vulneración y conculcación de los derechos constitucionales de los hoy accionantes pues el descuido y mala aplicación del derecho por parte del Juez de instancia devino en indefensión de quienes comparecen, privándoles de su oportunidad de defenderse”*. Alegan que se vulnera por conexidad los artículos 32, 33, 34, 75, 76 numeral 7 literales a, b, l y m de la CRE.

14. Señalan que su caso es relevante pues refleja la importancia de que en todo momento los jueces y magistrados deben hacer prevalecer los derechos constitucionales de las partes, así como lo ordenan los artículos 22, 23 y 129 núm. 1 del Código Orgánico de la Función Judicial. Afirman que en materia de derechos y garantías, los servidores públicos, judiciales o administrativos harán prevalecer los derechos conforme el Art. 11 numeral 5 de la CRE.

### 3.2. Argumentos de la parte accionada

15. El 18 de mayo de 2021, la jueza del trabajo de la Unidad Judicial Iñaquito, Lucila Gómez Rodríguez, presentó su informe de descargo y señaló que mediante providencia de 4 de enero de 2017 solicitó completar su escrito de contestación a la demanda y se convocó a la audiencia única para el 22 de febrero de 2017, advirtiendo a las partes su obligación de comparecer de forma personal o por medio de procurador judicial con poder amplio y suficiente con cláusula especial para transigir de conformidad con el Art. 86 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).
16. Manifiesta que la parte demandada compareció mediante procurador judicial *“sin embargo, al entregar el proceso a mi persona como juez, me percaté que la procuración judicial se encuentra agregada ÚNICAMENTE EN COPIA SIMPLE, por lo que se le requiere al defensor CARLOS MANUEL LARREA JARAMILLO entregue en ese momento la procuración en original o copia debidamente certificada, pero indica no poseerla, por lo que conforme los deberes de esta juzgadora, que incluye declarar la nulidad en el momento en que se percate por cualquier medio que se ha incurrido en ella, se declara la nulidad de lo actuado desde la instalación hasta ese momento en audiencia, a fin de precautelar el derecho de las partes al debido proceso y la seguridad jurídica (...)”*.
17. Afirma que el Art. 143.1 del COGEP advierte la obligación de la parte accionada de agregar la procuración judicial (no copia simple de ella) junto con el acto de proposición, disposición aplicable al demandado por efecto de lo dispuesto en el Art. 151 del COGEP y es aplicable a la comparecencia de las dos partes a audiencia conforme lo dispuesto en el Art. 86 numeral 1 del COGEP. Así, luego de declarada la nulidad instaló nuevamente la audiencia con la comparecencia de la parte actora, a pesar de haberse indicado que de llegar a presentarse la parte demandada de forma personal o su procurador debidamente acreditado podrá participar desde el momento procesal en que se encuentre la audiencia (Art. 87 numeral 2 COGEP). Sin embargo, la actuación procesal finalizó sin la comparecencia de la parte demandada y dictó sentencia oral acorde a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 del COGEP.
18. El 17 de mayo de 2021, el Dr. Efraín Humberto Duque Ruiz ex Conjuez de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo, en el cual señala que su facultad como Conjuez se limitaba a revisar el recurso de casación, no las presuntas vulneraciones alegadas en primera instancia, y que al encontrar graves yerros en su

formulación, determinó los fundamentos jurídicos para emitir el auto de inadmisión. Finalmente, señala que no se transgredió norma constitucional alguna en el auto impugnado, pues fue dictado de conformidad con la Constitución y la Ley.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

##### **Análisis constitucional**

- 19.** Conforme quedó señalado, los accionantes alegaron como derechos constitucionales vulnerados: (i) el debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa, contar con el tiempo y los medios para preparar su defensa, ser escuchado en igualdad de condiciones, motivación y recurrir el fallo; (ii) la tutela judicial efectiva; (iii) la seguridad jurídica y, por conexidad, los derechos al trabajo y a la seguridad social.
- 20.** Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva esta Corte ya ha mencionado que por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma<sup>4</sup>. Si bien el derecho al debido proceso<sup>5</sup> es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el Art. 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva<sup>6</sup>. En este caso, los accionantes señalan afectación a la tutela judicial efectiva, lo hacen en virtud de haber sido privados de su defensa y de no haber sido escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, por lo que, esta Corte procederá a pronunciarse únicamente sobre estas alegaciones directamente a través del debido proceso.
- 21.** Asimismo, aun cuando estiman vulneradas diversas garantías del debido proceso (Art 76 numeral 7 literales b, l y m) se advierte que, todas sus alegaciones se centran sobre las ya mencionadas garantías de defensa y a ser escuchados; por lo que la resolución de la causa se hará a través de estas garantías.
- 22.** Por otra parte, este Organismo, en su sentencia 1967-14-EP<sup>7</sup>, estableció que para determinar la argumentación completa de un cargo se requiere reunir algunos

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 123.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 123.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párr 18. Los requisitos son: (i) una tesis o conclusión en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial referida cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y (iii) una justificación

requisitos.<sup>8</sup> En tal sentido, una vez revisada la argumentación de los accionantes respecto de las presuntas vulneraciones a los derechos al trabajo, seguridad social y a la seguridad jurídica, no se desprenden argumentos completos, ni un uso razonable de los mencionados elementos, por lo cual, pese a haber hecho un esfuerzo razonable, este Organismo no se pronunciará al respecto.

**Sobre el debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y a ser escuchado en el momento oportuno en igualdad de condiciones en la sentencia de primera instancia**

**23.** El artículo 76 numeral 7 literales a) y c) de la CRE establece que:

*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; [...] c) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.*

**24.** El derecho a la defensa se encuentra contenido como una de las garantías del debido proceso establecidas en el Art. 76, numeral 7 de la CRE. Pero, además, este derecho contempla el cumplimiento de varias garantías que se relacionan entre sí y por medio de las cuales se materializa el efectivo cumplimiento del derecho a la defensa.

**25.** Esta Corte ha señalado que “(...) *El debido proceso garantiza principalmente que las partes en un proceso, en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser oídas por los tribunales. Este derecho se ve vulnerado cuando existe indefensión, esto es, cuando a la parte se le impide realizar uno de los mecanismos de defensa antes indicados (...)*”.<sup>9</sup>

**26.** 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 procesal y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser

---

jurídica que muestre porqué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata

<sup>8</sup> Este Organismo en la sentencia 1967-14-EP, párrafo 19 señaló que “*Cabe hacer aquí una doble aclaración: en primer lugar, que los mencionados elementos no necesariamente se contienen de manera explícita en la demanda de acción extraordinaria de protección, sino que también pueden estarlo de modo implícito; y, en segundo lugar, que si bien tales elementos pueden orientar la formulación, ya de una demanda, ya de una motivación judicial, ellos no configuran un esquema rígido que funcione a la manera de simple "lista de verificación"; antes bien, siempre debe hacerse un uso razonable de tales elementos.*”

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1159-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

debidamente escuchadas (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos).<sup>10</sup>

**27.** Adicionalmente, este Organismo ha determinado que:

*“[...] Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. [...]”<sup>11</sup>.*

**28.** Los accionantes alegan que su derecho al debido proceso en la garantía de defensa fue vulnerado en virtud de que la jueza de la Unidad Judicial invalidó la comparecencia de la parte demandada en audiencia por presentar copia simple de la procuración judicial otorgada a los defensores.

**29.** De la revisión de la sentencia de primera instancia se verifica que, en el acápite dos Enunciación de los Hechos y las Circunstancias, se establece que la parte demandada contestó sin cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 151 del COGEP, por lo que, se la tiene por no presentada y se trabó la litis con la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda.

**30.** Por su parte, respecto a la comparecencia de los accionantes en la audiencia, en el mismo acápite, se indica que *“Teniendo en cuenta que es el día y hora que se ha señalado para que se lleve a cabo dicha diligencia se da inicio a la misma y observando lo dispuesto en el artículo 333 del Código Orgánico General de Procesos-COGEP- se realiza la validez procesal, se fijan los puntos de debate. Corresponiendo la etapa de conciliación sin que la parte demandada se encuentre presente se declara precluida la etapa y se continúa con la diligencia”*. En tal sentido, la jueza de la Unidad Judicial verificó que la procuración otorgada a los defensores de los accionantes no cumplía con los requisitos legales, por lo que, declaró la nulidad de lo actuado hasta la audiencia<sup>12</sup> y reinició la misma solamente con la parte actora como única compareciente.

<sup>10</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y sentencia No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1391-14-EP/20, párrafo 14.

<sup>12</sup> A fojas 134 a 138 del expediente de instancia consta el Acta de Audiencia de 22 de febrero de 2017, dentro de la cual la Unidad Judicial señala *“Por cuanto revisados los autos procesales se evidencia que la parte demandada comparece presentando únicamente copia simple de procuración otorgada a favor del Ab. Larrea Jaramillo Carlos Manuel y sin que el documento tenga valor legal; toda vez que en auto de 4 de enero de 2017, las 8h35, en el numeral 4 “CONVOCATORIA A AUDIENCIA” claramente se especifica que las partes concurrirán en forma personal acompañadas de su abogado patrocinador o por intermedio de su procurador judicial con poder amplio y suficiente con cláusula especial para transigir de conformidad al Art. 86 del COGEP; situación que se ha incumplido en esta audiencia, se declara la*

- 31.** Para ello, se observa que la jueza de la Unidad Judicial realizó la verificación de solemnidades sustanciales respecto de la comparecencia de las partes a la audiencia, de conformidad con lo prescrito en el Art. 86 del COGEP<sup>13</sup>, y a partir de ello determinó que la parte demandada no había cumplido con lo establecido por la norma. Así, también se evidencia que continuó la audiencia y aplicó los efectos previstos en la norma en lo relativo a la no comparecencia en audiencias, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 87.2<sup>14</sup> del COGEP. Además, en la parte resolutive de la sentencia, dispuso que de conformidad con el Art. 286.1 del COGEP<sup>15</sup> se le condene a la parte demandada, a costas procesales por un valor de USD 750 y sancionó a los abogados de la parte demandada con una multa de USD 375.
- 32.** Por consiguiente, esta Corte encuentra que aun cuando, en efecto, la parte accionada no pudo participar en la audiencia, aquello respondió al incumplimiento de requisitos y condiciones previstos en la norma, mismos que son imputables a los accionantes. Así, la declaratoria de no comparecencia de la parte demandada en la audiencia, corresponde a actuaciones y facultades de los jueces, previstas en la Ley para la verificación del cumplimiento de solemnidades sustanciales dentro de los procesos. Por tanto, la jueza de la Unidad Judicial justificó su decisión de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y declaró el incumplimiento de normas básicas del proceso.
- 33.** Adicionalmente, como ya ha manifestado esta Corte, la vulneración del derecho a la defensa ocurre ante impedimentos arbitrarios por parte del juzgador, los cuales no se evidencian en este caso, pues la jueza actuó en el marco de sus competencias y en virtud de lo previsto en la normativa que estimó aplicable al caso. Ahora bien, cabe recalcar, que a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión, sino únicamente respecto de posibles vulneraciones al derecho a la defensa.

---

*nulidad de lo actuado en virtud encontrándose presente la parte actora se reinicia la audiencia convocada para la presente fecha”.*

<sup>13</sup> **Art. 86.- Comparecencia a las audiencias.** Las partes están obligadas a comparecer personalmente a las audiencias, excepto en las siguientes circunstancias:

1. Que concurra procurador judicial con cláusula especial o autorización para transigir.
2. Que concurra procurador común o delegado con la acreditación correspondiente, en caso de instituciones de la administración pública.
3. Cuando a petición de parte la o el juzgador haya autorizado la comparecencia a través de videoconferencia u otro medio de comunicación de similar tecnología.

<sup>14</sup> **Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias.** En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios:

2. Cuando la o el demandado o la o el requerido no comparece a la audiencia que corresponda, se continuará con la audiencia y se aplicará las sanciones y efectos, entendiéndose siempre que pierde la oportunidad procesal de hacer valer sus derechos. Sin embargo, en caso de retraso, se admitirá su participación, tomando la audiencia en el estado en que se encuentre.

<sup>15</sup> **Art. 286.- Condena en costas.** La o el juzgador condenará en costas en los siguientes casos:

1. Cuando una parte solicite a la o al juzgador la realización de una audiencia y no comparezca a ella. Si la audiencia ha sido ordenada de oficio por la o el juzgador, la condena se impondrá a la parte ausente.

34. Además, verificado el expediente de instancia a fojas 162, se encuentra que los accionantes presentaron su recurso de apelación en escrito de 10 de marzo de 2017. Sin embargo, en auto de 21 de abril de 2017, la Unidad Judicial negó el recurso de la parte demandada por no haber sido interpuesto en audiencia única de conformidad con lo dispuesto en el artículo 256 del COGEP – según la redacción del artículo vigente a la época-<sup>16</sup>, pero sí se concedió la apelación a la condena en costas y multas impuestas a la compañía EKR IBEROAMERICANA S.A. en virtud del artículo 288 del COGEP<sup>17</sup>. Posteriormente, los accionantes interpusieron recurso de hecho, el mismo que fue negado en auto de 29 de mayo de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 numeral 2 del COGEP<sup>18</sup>.

35. Por lo antes señalado, este Organismo verifica que los accionantes tuvieron la oportunidad de defenderse y ser escuchados, no obstante, producto de su negligencia sus pretensiones no pudieron ser atendidas. Por lo que, no se evidencia vulneración al debido proceso en las garantías de defensa y a ser escuchados oportunamente en igualdad de condiciones.

**Sobre el debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y a ser escuchado en el momento oportuno en igualdad de condiciones en el auto de inadmisión del recurso de casación**

36. Los accionantes alegan que el Conjuez de la Corte Nacional les dejó en indefensión porque inadmitió su recurso de casación inobservando las presuntas vulneraciones cometidas por el juez de la Unidad Judicial.

37. Al respecto, de la revisión del auto impugnado se observa que el Conjuez de la Sala resolvió la inadmisibilidad del recurso de casación de conformidad con los artículos 168 numeral 6 CRE, Art. 19 COFJ; 266, 267, 268 del COGEP y determinó que en la fundamentación de este no se advierten los elementos suficientes para justificar la

---

<sup>16</sup> **Art. 256.-** Procedencia. El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia. Las sentencias adversas al sector público se elevarán en consulta a la respectiva Corte Provincial, aunque las partes no recurran, salvo las sentencias emitidas por los Jueces de lo Contencioso Administrativo y Tributario. En la consulta se procederá como en la apelación.

<sup>17</sup> **Art. 288.-** Apelación. En el caso de que se apele solo por la condena en costas, la sentencia o el auto interlocutorio se ejecutarán en lo principal y accesorio. Para la sustanciación del recurso de apelación de las costas, bastará la copia certificada que subirá en instancia, dejando el original del proceso para la ejecución de la sentencia o auto interlocutorio. Las o los juzgadores que hayan sido condenados en costas o multas, podrán apelar, aun cuando las partes no recurran, por no quererlo o por prohibición de la ley. Este recurso no impedirá el progreso de la causa principal y solo suspenderá la ejecución de la condena a la o al juzgador recurrente.

<sup>18</sup> **Art. 279 numeral 2.-** El recurso de hecho no procede: 2. cuando el recurso de apelación o el mismo de hecho no se interpongan dentro del término legal.

causal escogida<sup>19</sup>. Así, en virtud de no cumplir lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 276 y el inciso cuarto del Art. 270 del COGEP, inadmitió el recurso.

- 38.** Esta Corte ya ha señalado que la fundamentación del recurso de conformidad con la ley es un requisito formal para examinar en la fase de admisibilidad del recurso por los conjuces y conjucezas de la Corte Nacional de Justicia de conformidad a la normativa aplicable, para cada caso concreto<sup>20</sup>. En consecuencia, el hecho de que su recurso no haya sido admitido a trámite por incumplimiento de los requisitos legales no constituye *per se* vulneración a su derecho a la defensa, pues este no implica que deba recibir necesariamente una respuesta favorable a sus pretensiones<sup>21</sup>.
- 39.** En este caso, dado que la admisión del recurso de casación está condicionada a los *presupuestos* establecidos en la ley, aquellos que han sido inadmitidos a trámite por la inobservancia de los presupuestos de admisibilidad que establece la ley, aun cuando impiden el acceso al examen de fondo del recurso, no vulneran el derecho a la defensa<sup>22</sup>. De modo que, no correspondía al Conjuez nacional, en la etapa de admisibilidad, realizar un análisis de presuntas vulneraciones perpetradas en la sentencia de instancia como solicitan los accionantes, ni verificar cuestiones de fondo del proceso de origen, sino únicamente analizar el cumplimiento de requisitos formales.
- 40.** En consecuencia, este Organismo Constitucional evidencia que en el caso concreto el auto de 29 de septiembre de 2017 no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de defensa y a ser escuchados oportunamente en igualdad de condiciones de los accionantes.

---

<sup>19</sup> El conjuez señaló: *En el caso sub examine, la compañía casacionista hace un extenso alegato sin que en su fundamentación se advierta los elementos que configuren la censura por el caso primero, en tanto no consigna ninguna norma que este contemplada en nuestro derecho adjetivo como causa de nulidad, pues éstas están claramente determinadas en el Art. 107 del Código Orgánico General de Procesos, siendo imprescindible al reprochar la sentencia por este caso, señalar una de las causas de nulidad determinadas en la ley procesal para que la reclamación prospere. En el mismo orden, la censura al fallo lo hace de manera general e indeterminada, pues la presenta consignando los tres vicios contenidos, esto es por indebida aplicación, falta de aplicación o errónea interpretación, sin especificar cuál de ellos es el que utiliza para acusar el fallo; cabe puntualizar que cada uno de estos yerros en los que puede incurrir el juzgador de instancia son distintos y contrapuestos entre sí, de allí que la réplica debe ser puntual, determinada y precisa, debiendo consignar sólo uno de estos tres yerros como atribuibles a la norma infringida, siendo imperativo señalar si la norma procesal que generó la nulidad viene dada por aplicación indebida, falta de aplicación, errónea interpretación. De ahí que, es ineludible indicar de manera expresa tanto la norma procesal que genera nulidad como el vicio por el que se acusa a la disposición supuestamente violentada, a efectos de confrontarla con el fallo impugnado y efectuar el Control de Legalidad por parte del Tribunal Casacional. Particularidades que en el caso sub judice no han sido cumplidas, ya que al haber sido fundado este caso en las disposiciones constantes en los Arts. 33, 42 y 259 del Código Orgánico General de Proceso, normas ajenas a las que contienen los motivos que generan la nulidad, faltando a los principios de especificidad y trascendencia anotados, y al haber consignado de manera general e inespecífica los argumentos en su motivación, le resta eficacia a su recurso acarreado en consecuencia su inadmisibilidad.*

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1969-15-EP/20 de 01 de julio de 202, párr. 27.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1969-15-EP/20 de 01 de julio de 202, párr. 28.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1969-15-EP/20 de 01 de julio de 202, párr. 29.

## 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 planteada signada con el N°. **3049-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
09:59:59 -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 15 de septiembre 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. 3049-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 3186-17-EP /21**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

### **CASO No. 3186-17-EP**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia se analizan los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica en un auto de inadmisión de un recurso de casación. Asimismo, se examina si una sentencia que resolvió una acción de impugnación vulnera la garantía de motivación. Así, luego del análisis constitucional correspondiente se resuelve desestimar la acción al verificar que no se vulneraron estos derechos.

#### **I. Antecedentes procesales**

1. El 04 de abril de 2017, Fernando Xavier Quimi Soria presentó una acción de impugnación contencioso-tributaria en contra de la resolución No. SENAE-DDG-2017-0400-RE, de 30 de marzo de 2017, dictada por el director distrital del Servicio Nacional de Aduana (“SENAE”)<sup>1</sup>. En lo principal, el actor indicó que se habría pagado indebidamente el valor por concepto de liquidación complementaria en la compra de discos en formato DVD en Blanco. El proceso judicial fue signado con el No. 09501-2017-00247<sup>2</sup>.
2. El 05 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario (“Tribunal Distrital”) con sede en el cantón Guayaquil, en sentencia de mayoría, resolvió aceptar la demanda y dispuso la devolución de lo reclamado como pago indebido por la parte actora. Frente a esta decisión, el director distrital del SENAE interpuso recurso de casación.

<sup>1</sup> En esta resolución el director del Distrito Guayaquil del Servicio Nacional de Aduanas declaró sin lugar el reclamo administrativo de pago indebido No. 054-2017. El proceso administrativo tiene su origen en la declaración de importación No. 028-2017-10-00014875 en la que se declaró la importación de mercancías consistentes en DISCOS FORMATOS DVD EN BLANCO adquiridas al proveedor SINOFAITH ASIA PACIFIC LTD por un valor de \$ 41. 856, 00. En el aforo se determinó que la liquidación complementaria ascendió a la cantidad de \$ 43. 146, 85, por lo que el actor presentó un reclamo administrativo.

<sup>2</sup> La cuantía de la demanda se fijó en \$ 43.146, 85.

3. El 23 de octubre de 2017, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Nacional**") inadmitió el recurso de casación interpuesto<sup>3</sup>.
4. El 21 de noviembre de 2017, Antonio Enrique Avilés Sanmartín, director distrital de Guayaquil del SENAIE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado por el congreso de la Sala Nacional.
5. El 27 de febrero de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. En sesión ordinaria de 14 de marzo de 2018 se sorteó la causa y correspondió su sustanciación al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
6. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas constitucionales, por sorteo efectuado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 29 de marzo de 2021 y solicitó informe de descargo a las judicaturas accionadas.

## II. Competencia

7. 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

8. La entidad accionante identifica como vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de aplicación de normas por parte de toda autoridad administrativa y judicial (art. 76. 1 CRE), la garantía de motivación (art. 76. 7. L CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Pese a que en la demanda se identifica como decisión impugnada al auto de inadmisión de casación, de los fundamentos se desprende que la entidad accionante

---

<sup>3</sup> En la parte pertinente del auto resolutorio se determinó que en el recurso de casación: "*No se ha determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco se ha establecido la forma como se produjeron las transgresiones cometidas por el Tribunal a quo conforme al caso tercero y quinto del art. 268 del COGEP, conforme lo dispone el numeral 4 del art. 267 del COGEP. En consecuencia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con lo prescrito en el inciso primero del art. 270 del Código Orgánico General de Procesos. Se dispone la devolución del expediente al Tribunal de instancia para la ejecución del fallo recurrido*".

argumenta la vulneración de derechos también en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario<sup>4</sup>.

9. Sobre la seguridad jurídica, la entidad accionante advierte que la Sala Nacional comete un grave error al inadmitir el recurso de casación en virtud de que *“excedió [...] las facultades que ella tenía sobre su decisión”*. Cita, como fundamento, el artículo 270 del COGEP y señala que lo único que debía revisar la Sala de Admisión era si *“contenían los requisitos de forma o no, pero vemos como en el auto resolutorio analiza aspectos que no corresponden [...]”*<sup>5</sup>. Por último, afirma que la Sala de Admisión no cumplió con aplicar las normas pertinentes que correspondían a su competencia *“sino que excedió el límite que en ellas se contemplan”*.
10. Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, detalla su alcance a partir de la doctrina y jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional. En particular, resalta, de forma general, que este derecho no comprende únicamente la posibilidad de presentar acción ante los jueces competentes *“en realidad comprende la posibilidad de obtener resoluciones justas, obviamente luego del proceso correspondiente en el cual se respeten las garantías básicas en todo proceso judicial”*.
11. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, afirma que el análisis de la Sala Nacional contradice el *test* de motivación establecido en la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional porque no se considera el elemento de razonabilidad. Al respecto, señala -respecto de la Sala Nacional- que esta no consideró la argumentación expuesta en el recurso de casación *“la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita (Sic) mencionar que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera”*.
12. Luego, agregó que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital arguye que *“¿será acaso (Sic) de lo Tribunal Distrital Contencioso Tributario motivo su sentencia?, sin realizar una explicación clara, concreta y precisa de cómo debe motivarse una resolución, Por supuesto que no, el tribunal a quo no motiva su sentencia, bajo ningún contexto [...]”*.

### 3.2. Posición de las autoridades judiciales demandadas

13. En oficio presentado el 07 de abril de 2021, los actuales jueces que integran la Sala Nacional indicaron que el conjuer que emitió el auto de inadmisión ya no forma parte de dicho Organismo. No obstante, resumieron partes del auto de inadmisión e informaron que el conjuer sí expuso los fundamentos que tuvo para dictaminar la inadmisión del recurso de casación.

<sup>4</sup> Expediente constitucional, fs. 225.

<sup>5</sup> COGEP. Art. 270.- Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuer de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará si el recurso cumple los requisitos formales previstos en este Código y si lo admite o no.

- 14.** Finalmente, se advierte que pese a que esta Corte notificó al Tribunal Distrital con el auto de avoco conocimiento, el Tribunal Distrital no presentó el informe de descargo que correspondía.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

##### **4.1. Análisis Constitucional**

- 15.** Conforme quedó expresado, la entidad accionante determinó que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y motivación y a la seguridad jurídica. A pesar de ello, de la demanda se desprende que sus argumentos están enfocados en una supuesta vulneración de la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica. En este sentido, se advierte que la entidad accionante también invoca la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, en realidad, no presenta argumentos respecto de estos derechos. Por lo que, pese a efectuar un esfuerzo razonable, esta Corte no cuenta con elementos para poder analizar una posible vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas<sup>6</sup>.
- 16.** Asimismo, como ya quedó establecido, se observa que la entidad accionante señala que la sentencia expedida por el Tribunal Distrital no cumplió con su obligación de motivar las sentencias, por lo que esta será analizada a través de tal derecho.

##### **4.1.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia del Tribunal Distrital**

- 17.** El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos se configuró en la Constitución como una garantía del derecho a la defensa, de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal l) CRE, consistente, al menos, en la obligación de enunciar las normas y/o principios en las que se fundamenta una decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad<sup>7</sup>.
- 18.** En su demanda, la entidad accionante señala que el Tribunal Distrital no motivó la sentencia; por lo que corresponde determinar si la decisión examinada enuncia las normas jurídicas en las que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019.

19. Analizada la sentencia, esta Corte encuentra que, en el marco de la acción de impugnación contencioso-tributaria, el Tribunal Distrital examinó si la resolución No. SENAE-DDG-2017-0400-RE de 30 de marzo de 2017 configuró un pago indebido por el señor Quimi Soria dentro de la liquidación complementaria No. 3455110.
20. A partir del considerando séptimo, el Tribunal accionado enunció, como normas aplicables al caso, a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso (art. 76 CRE) y a los principios del sistema de administración de la justicia (art. 169 CRE); los artículos 311<sup>8</sup>, 313<sup>9</sup>, 158<sup>10</sup>, 169<sup>11</sup> del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y 306 del Código Tributario<sup>12</sup>. Asimismo, en este acápite se refirió a que la demanda del accionante y los medios probatorios aportados están orientados *“a cuestionar el método de valoración utilizado por la Aduana y a tratar de justificar que el valor constante en la Declaración Aduanera de Importación N° 028-2017-10-00014875, es el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas [...]”*. En tal virtud, luego de examinar los medios probatorios aportados por las partes, el Tribunal señaló:

*“se constata que en el Acto de Aforo no hubo explicación alguna de la forma de aplicación del método secundario de valoración; que hubo la recomendación de la Jefatura de Consultas de Valoración y Origen de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y Técnica Aduanera para que se averigüe ante Jefatura de Procesos Aduaneros, Aforo Físico la forma de aplicación del método secundario de valoración (Jefatura que en el memorando del 10 de marzo de 2017 solo explicó que se había aplicado el tercer método de valoración, sin explicar cómo se llegó al mismo, descartando el segundo método, ni la forma en que se aplicó el tercer método de valoración), sin que en la resolución impugnada haya sido considerada dicha recomendación”*.

<sup>8</sup> COGEP, Artículo 311 *“Con respecto a los actos tributarios impugnados, corresponderá a la administración la prueba de los hechos o actos del contribuyente, de los que concluya la existencia de la obligación tributaria y su cuantía”*.

<sup>9</sup> COGEP, artículo 313, *“Además de los requisitos generales previstos para la sentencia, esta decidirá con claridad los puntos sobre los que se produjo la controversia y aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, supliendo incluso las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho, o se aparte del criterio que aquellas atribuyan a los hechos”*.

<sup>10</sup> COGEP, artículo 158, *“La prueba tiene por finalidad llevar a la o al juzgador al convencimiento de los hechos y circunstancias controvertidos”*.

<sup>11</sup> COGEP, artículo 169 incisos primero y segundo, *“Es obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado la parte demandada en su contestación. La parte demandada no está obligada a producir pruebas si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa; pero sí deberá hacerlo si su contestación contiene afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho, el derecho o la calidad de la cosa litigada”*.

<sup>12</sup> Código Tributario, artículo 306 *“El reclamo administrativo de pago indebido y la solicitud de pago en exceso se presentarán ante la autoridad tributaria que tenga competencia para conocer en única o última instancia los reclamos tributarios, conforme a los artículos 64, 65 y 66 de este Código, en los siguientes casos: 1. Cuando se ha realizado el pago conforme a un erróneo acto de determinación o de acuerdo a una acta de fiscalización u otro acto, del que no se hubiere presentado reclamo alguno”*.

21. En consecuencia, el Tribunal Distrital determinó que en el caso se configuró un pago indebido (art. 306 del Código Tributario) y estimó que corresponde que se restituya lo reclamado por el señor Quimi Soria.
22. En definitiva, se observa que la judicatura accionada efectuó un examen que confrontó los hechos probados por las partes procesales con los presupuestos de procedencia del reclamo por pago indebido; existiendo, por tanto, un análisis que contó con la enunciación de las normas jurídicas y la explicación de su pertinencia a los hechos del caso. De modo que respetó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los términos del artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

**4.1.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en el auto de inadmisión dictado por la Sala Nacional.**

23. En cuanto a la motivación del auto de inadmisión la entidad accionante manifiesta que este no cumple con el elemento de razonabilidad puesto que no consideró la argumentación expuesta en el recurso de casación esgrimido. En tal sentido, corresponde determinar si la decisión examinada enuncia las normas jurídicas en las que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.
24. Analizado el auto en cuestión, se advierte que en el considerando tercero el conjuer de la Sala Nacional determinó que el recurso de casación invoca las causales tercera y quinta del artículo 268 del COGEP<sup>13</sup>, por la supuesta infracción de los artículos 124 y 140 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones y el artículo 76. 7 literal l) de la CRE. En este mismo apartado explicó también, a luz de la jurisprudencia de la ex Corte Suprema y de la Corte Nacional de Justicia, cuáles son los requisitos que debe contener el recurso de casación para fundamentar adecuadamente las causales tercera y quinta y recordó que es obligación del recurrente precisar *“en forma clara y concreta los vicios que contengan la sentencia recurrida y fundamentarlos técnicamente caso por caso, norma por norma, no siendo facultad del juzgador de casación el corregir errores o suplir falencias de oficio [...]”*. En virtud de aquello, posteriormente, en el apartado 3.4 el conjuer señaló:

*“El recurrente dentro acápite “II” signado “PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACIÓN” manifiesta que su recurso lo fundamenta el caso tercero y quinto, pero de lo constante en el escrito de casación se evidencia que no existe ningún tipo de acápite en el cual se procede a fundamentar el “caso quinto” del art. 268 del COGEP, por lo cual este juzgador se ve imposibilitado de realizar un mayor análisis*

---

<sup>13</sup> COGEP, artículo 268 “Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: 2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. [...] 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto”.

*respecto a la procedencia de dicho caso, por lo tanto al no existir ningún tipo de fundamentación del cargo imputado en contra de la sentencia”.*

25. En consecuencia, el conjuetz resolvió la inadmisión del recurso al considerar que no se cumplió con el requisito de fundamentación del recurso de casación previsto en el artículo 267 numeral cuarto del COGEP<sup>14</sup>.
26. En definitiva, se evidencia que el conjuetz realizó un examen que confronta los argumentos vertidos por la entidad accionante con los requisitos de admisión del recurso de casación previstos en la ley; existiendo, por tanto, un examen de admisibilidad que cuenta con la enunciación de las normas jurídicas aplicadas y la explicación de su pertinencia a los hechos del caso. De este modo, esta Corte evidencia que el conjuetz respetó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los términos del artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.
27. Por último, es preciso mencionar que conforme lo ha determinado esta Corte en decisiones anteriores, “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”<sup>15</sup>. Por lo que no es procedente examinar la corrección o incorrección del contenido de la decisión impugnada.

#### **4.1.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica en el auto de inadmisión dictado por la Sala Nacional**

28. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
29. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>16</sup>.
30. En este caso, la entidad accionante considera vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues a su criterio el conjuetz accionado excedió sus facultades para analizar

<sup>14</sup> COGEP, artículo 267 (4)” *Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: 4. La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada*”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

la admisibilidad del recurso de casación al examinar más elementos que los requisitos de forma previstos en el artículo 270 del COGEP.

31. Ahora bien, como quedó establecido en el acápite anterior, la inadmisión del recurso de casación se basó en que la entidad accionante no cumplió con el requisito de fundamentar el recurso de casación acorde a lo exigido en la jurisprudencia de la ex Corte Suprema y actual Corte Nacional y artículo 270 numeral cuarto del COGEP respecto de la adecuada fundamentación de las causales invocadas. En consecuencia, esta Corte encuentra que la verificación de los requisitos de admisibilidad previstos en la ley para esta etapa del recurso de casación fue analizada por el congreso, sin existir una extralimitación de su parte pues se limita a analizar formalmente el recurso interpuesto.
32. En virtud de lo anterior, se observa que el congreso nacional identificó y aplicó las normas que estimó pertinentes para resolver la inadmisión del recurso, sin que se evidencie una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales.
33. En esta línea, cabe recordar que la admisión del recurso de casación está condicionada a los presupuestos establecidos en la ley y es carga del casacionista cumplir dichos requisitos para la interposición del recurso de casación. Por lo que, si este no los cumple, la inadmisión del recurso de casación por inobservancia de los presupuestos de admisibilidad que establece la ley, aunque impide que se realice el examen de fondo del recurso, no vulnera *per se* derechos constitucionales, como sucede en el presente caso.
34. Por lo expuesto, no se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la CRE en el auto de inadmisión de la Corte Nacional.
35. Por último, la Corte Constitucional recuerda al SENA que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional; razón por la cual no puede considerarse como una acción a agotar en todos los casos, si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello podría constituir incluso un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

## 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. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
10:00:56 -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, Ali 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 15 de septiembre 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. 3186-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 2341-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

### **CASO N°. 2341-17-EP**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno), en contra del auto dictado el 3 de agosto de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N°. 13802-2016-00489. Esta Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial demandada no vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la motivación y a la tutela judicial efectiva.

#### **I. Antecedentes**

##### **1.1. El proceso originario**

1. El 28 de octubre de 2016, el señor Mauricio Trajano Chipantiza Guamán presentó una demanda contencioso administrativa en contra del Ministerio del Interior y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”)<sup>1</sup>. Por sorteo, la competencia se radicó en el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo (“**Tribunal**”) y se le asignó el N°. 13802-2016-00489.
2. En sentencia de 1 de junio de 2017, el Tribunal resolvió: 1) aceptar parcialmente la demanda, declarar sin lugar el Acuerdo Ministerial N°. 7350 “*en relación exclusiva con la separación definitiva del señor Mauricio Trajano Chipantiza Guamán*”; 2) restituir al actor a las filas de la Policía Nacional del Ecuador; 3) disponer el pago de las remuneraciones y demás beneficios de ley dejados de percibir (como producto del daño emergente y lucro cesante); y, 4) ordenar como medida de reparación, el pago de USD 50 000,00 por daño moral. En contra de esta decisión, la PGE solicitó ampliación y aclaración, solicitud que fue negada mediante auto del 8 de junio de 2017.

<sup>1</sup> Por medio de esta acción, el actor impugnó el Acuerdo Ministerial N°. 7350 de fecha 14 de julio del 2016, emitido por el señor José Serrano Salgado, entonces Ministro del Interior. En dicho acuerdo, se resolvió cesar de sus funciones al actor por “*registra(r) aspectos que van en contra de la doctrina institucional*”, toda vez que habría sido procesado por un delito de robo, del que fue sobreseído de manera posterior.

3. De manera posterior, respecto de la decisión detallada *ut supra*, tanto el Ministerio del Interior como la PGE interpusieron recursos de casación, cada uno por separado.
4. Mediante auto de 3 de agosto de 2017, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir a trámite los recursos planteados.<sup>2</sup>

### 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 4 de septiembre de 2017, el Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno) (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra del auto dictado el 3 de agosto de 2017. Esta acción fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 12 de abril de 2018.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 22 de junio de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

## II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## III. Alegaciones de los sujetos procesales

### 3.1. De la parte accionante

9. La entidad accionante considera que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes, a la defensa, a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, y a la motivación.
10. Respecto al primer derecho, aduce que, con la emisión del auto impugnado, se restringió su acceso a la justicia. Desde su punto de vista, el congreso “*generó*”

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que el recurso del Ministerio del Interior fue inadmitido por haber sido presentado de manera extemporánea.

*denegación de justicia, ya que está exagerando en la exigencia de un rigorismo formal que exacerba la propia norma relativa a la casación”.*

11. Agrega que su recurso contó con el sustento y argumentos jurídicos necesarios para ser admitido, *“de tal manera que no cabe duda de la demostración fehaciente en el fondo y en la forma para (que) el mismo sea atendido”.*
12. Por otra parte, afirma que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto el conjuer demandado no habría aplicado *“en debida forma las normas previas y claras contenidas en el Código Orgánico General de Procesos”.*
13. A su vez, sobre la garantía a la motivación, arguye que la sentencia impugnada se encuentra:

*motivada única y exclusivamente sobre conceptos doctrinarios de autores extranjeros que por tal razón, resultan ajenos a la realidad jurídica del Ecuador; y, aunque se haya invocado jurisprudencia nacional sobre la casación, aquella invocación se ha circunscrito más bien a términos conceptuales que no pueden ni deben suplir la valoración objetiva que el Dr. Iván Patricio Saquicela Rodas Conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia debió efectuar para admitir el recurso de casación legítimamente interpuesto, razón por la cual los autos impugnados (sic) contienen una falsa motivación al aplicar exigencias subjetivas que se apartan de la realidad y de la normativa aplicables al caso que no ocupa (sic).*

14. Sobre la garantía al cumplimiento de normas y derechos de las partes, afirma que *“con (la) negativa de dar paso al recurso de casación, no garantizó el cumplimiento de las normas pertinentes, ni tampoco el derecho que le asiste al Estado ecuatoriano de defender sus legítimos intereses”.*
15. Adicionalmente, señala que el conjuer demandado lesionó la garantía a la defensa:

*al haber emanado el auto objeto de impugnación inadmitiendo el recurso de casación sin efectuar un análisis adecuado sino únicamente en base de enunciados doctrinarios y jurisprudenciales de orden conceptual e impertinente, (por lo que) ha privado al Estado el derecho a la defensa [...].*

16. Finalmente, indica que el conjuer demandado afectó la garantía a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, ya que:

*evidencia total falta de imparcialidad por soslayar el evidente cumplimiento de los requisitos legales por parte de la Procuraduría General del Estado en la interposición de su recurso de casación y no valorar la demostración efectuado (sic) por la misma para su procedencia.*

17. En relación a los argumentos reproducidos, la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos previamente referidos, acepte la demanda y deje sin efecto el auto impugnado.

### 3.2. De la parte accionada

18. Esta Corte deja constancia de que, hasta la presente fecha, la autoridad judicial accionada no ha presentado su informe de descargo, a pesar de haber sido debidamente notificada con el auto de 22 de junio de 2021.

## IV. Análisis Constitucional

19. Esta Corte considera que en los argumentos relacionados con la presunta vulneración a la seguridad jurídica y la garantía al cumplimiento de normas y derechos de las partes, no se detallan ni especifican las normas que no se habrían cumplido o aplicado. La entidad accionante se limitó a señalar que no se garantizó el cumplimiento de las normas “*pertinentes*” del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”). Al carecer este Organismo de elementos suficientes para analizar este derecho y esta garantía, y a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable<sup>3</sup>, se abstiene de realizar consideraciones al respecto.
20. Asimismo, cabe indicar que el argumento sobre la presunta violación a la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, se agota en la inconformidad del accionante. De la lectura integral de su demanda, se constata que no presenta argumento alguno que permita a esta Corte pronunciarse sobre la alegada transgresión. De tal manera y tomando en cuenta que la Corte realizó un esfuerzo razonable<sup>4</sup>, se desecha el examen de este cargo.
21. Por otra parte, el cargo relacionado con la violación de la garantía a la defensa es el mismo por el cual se afirma que la decisión impugnada no estaría motivada. En consecuencia, el estudio de esta Corte se centrará en el análisis de esta última garantía.
22. Para el efecto, la Corte Constitucional se plantea los siguientes problemas jurídicos:

### 4.1. ¿El auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?

23. La entidad accionante sostiene que el auto impugnado se encuentra motivado “*única y exclusivamente sobre conceptos doctrinarios de autores extranjeros que por tal razón, resultan ajenos a la realidad jurídica del Ecuador*”. Además, afirma que, a

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1967-14-EP/20, del 13 de febrero de 2020, párr. 21. En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció que dentro de las acciones extraordinarias de protección, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa que permita evidenciar argumentos completos. De tal forma que se estableció lo siguiente: “*En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1967-14-EP/20, del 13 de febrero de 2020, párr. 21

pesar de que en el auto impugnado se invocó jurisprudencia nacional, la misma se circunscribió a términos conceptuales que no pueden suplir la valoración objetiva que el conjuez demandado debió realizar sobre el recurso de casación. Adicionalmente, se alega que el conjuez demandado “*exageró*” con la exigencia de “*formalismos*”, que sobrepasan lo establecido en la norma de la materia y agrega que su recurso contó con todos los requisitos para que el mismo sea atendido.

24. En tal sentido, considera que en el auto impugnado existe una “*falsa motivación*”, toda vez que se aplicaron exigencias subjetivas que se apartan de la normativa aplicable al caso.
25. Ahora bien, esta garantía se encuentra reconocida en la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE, misma que dispone:

*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: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

26. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que:

*[...] la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad [...].<sup>5</sup>*

27. De tal modo, al analizar alguna vulneración relacionada con este derecho, este Organismo verificará, al menos: i) si se enunciaron las normas o principios jurídicos en los que se fundamentó la decisión; y, ii) si las autoridades judiciales explicaron la pertinencia de su aplicación al caso concreto.

28. De la revisión integral del auto impugnado, se desprende que el conjuez:

- i) En el primer considerando, señaló que es competente para resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso, con base en la Disposición Reformatoria Segunda constante en el COGEP, que sustituye al numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, y la Resolución N°. 06, dictada el 25 de mayo de 2015 por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.
- ii) En el considerando segundo, indicó que el recurso procede en contra de la sentencia que fue dictada en única instancia, por haber sido emitida en un

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1728-12-EP/19, párr. 28.

proceso de conocimiento y que la misma es final y definitiva, de acuerdo a lo señalado en el artículo 266 del COGEP.

- iii) En el tercer considerando, verificó que tanto la PGE como el Ministerio del Interior tenían legitimación activa para interponer los recursos casación, conforme a lo establecido en el artículo 277 del COGEP. Mientras que, en el cuarto considerando, constató que el recurso interpuesto por la PGE fue oportuno, en tanto que el del Ministerio del Interior fue interpuesto fuera del término establecido en el artículo 266 del COGEP, por lo que procedió a inadmitir este último.
- iv) En el considerando sexto, señaló que el recurso de la PGE cumplió con los requisitos formales constantes en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 267 del COGEP.
- v) En el considerando séptimo, procedió a analizar el requisito de fundamentación del recurso (numeral 4 del artículo 267 del COGEP), explicando la naturaleza del recurso de casación por medio de jurisprudencia de la ex Corte Suprema de Justicia y citas doctrinarias.
- vi) De manera posterior, respecto a las alegaciones del recurso de la PGE sobre la causal primera del artículo 268 del COGEP, indicó lo siguiente:

*para que prospere el recurso por este vicio el casacionista tiene la obligación de: i) señalar las normas que no fueron aplicadas y así mismo las que fueron indebidamente aplicadas en lugar de las primeras; y, ii) determinar el nexo causal existente entre la violación de las normas y el yerro de falta de aplicación que acusa; y, iii) (sic) indicar cómo esta falta de aplicación causó nulidad o indefensión en la causal, lo que en el presente caso no ha sucedido pues la argumentación esgrimida por la parte impugnante giró únicamente en torno a establecer que no se le dio el uso de la palabra en la Audiencia de Juicio a la Procuraduría General del Estado, sin embargo, no fundamenta conforme la técnica jurídica casacional - no señala las normas indebidamente aplicadas — para motivar la existencia del cargo de falta de aplicación de normas procesales. Por lo expuesto se inadmite la argumentación por este cargo.*

- vii) Por otro lado, sobre las alegaciones del recurso de la PGE en relación a la causal segunda del artículo 268 del COGEP, señaló que:

*En el caso que nos ocupa se desprende que el recurrente en ningún momento llega a señalar el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad o comprensibilidad, todo lo contrario, se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual arguye la falta de motivación amparada en el razonamiento de la causal segunda donde indica que la sentencia se basa en falencias para llegar a su resolución sin precisar de forma técnica la forma en la que se incurrió en el vicio lo cual deviene en una fundamentación alejada a los requisitos de procedencia de este caso, por tanto las alegaciones para esta causal resultan inadmisibles.*

- viii) Sobre la causal quinta del artículo 268 del COGEP, manifestó que el recurso de la PGE era inadmisibile respecto a la mencionada causal toda vez que:

*En el caso que nos ocupa se desprende que la argumentación presentada no expresa las razones jurídicas por las que considera que se debió aplicar el artículo 2216 primer inciso y 22323 segundo y tercer inciso del Código Civil (sic), todo lo contrario, limita su argumentación a señalar que el Ministerio del Interior no ordenó la privación de la libertad y que en resumidas cuentas no se le debió declarar la responsabilidad, sin embargo, no ampara estas aseveraciones encajándolas dentro de los supuestos de la causal quinta, pues reiterando lo expresado en el punto 7.1.1. de la presente resolución, la falta de aplicación viene hermanada de la aplicación indebida de una norma, por lo que para la procedencia de este cargo se requería a más de señalar las normas que no fueron aplicadas, también señalar las que sí fueron aplicadas y no debieron serlo en el caso concreto. Y finalmente la Procuraduría General del Estado tenía la imperiosa obligación de demostrar cómo la falta de aplicación de las mentadas normas fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia [...].*

- ix) Finalmente, resolvió inadmitir los recursos de casación por no reunir los requisitos previstos en los artículos 266 y 267 del COGEP.
- 29.** De lo expuesto, se constata que la autoridad judicial demandada enunció las normas con las que se basó para resolver el caso, específicamente las normas atinentes a la fase de admisión de los recursos de casación, contenidas en el COGEP. A su vez, se verifica una explicación sobre la pertinencia de la aplicación de estas normas con los antecedentes de hecho, concluyendo que los recursos debían ser inadmitidos por no cumplir con lo establecido en los artículos 266 y 267 del COGEP.
- 30.** En este sentido, queda evidenciado que la motivación del auto impugnado se adecúa a los supuestos normativos que establece la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE.
- 31.** Adicionalmente, si bien la entidad accionante cuestiona la motivación del auto impugnado, señalando que la misma se basó en conceptos doctrinarios, alejados de la normativa ecuatoriana; y, en jurisprudencia nacional que, a su juicio, se centra en definir términos conceptuales; ello demuestra que, en realidad, no se cuestiona que el auto impugnado carezca de los elementos mínimos de la motivación establecidos en la CRE, sino la corrección de la misma.
- 32.** Al respecto, esta Corte ha señalado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”<sup>6</sup>. De tal modo, este Organismo, al analizar presuntas transgresiones de esta garantía, se debe limitar “a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 274-13-EP/19, párr. 47.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1442-13-EP/20, párr. 19.2.

33. Cabe precisar que el recurso de casación es estrictamente formal y comprende una fase de admisión, en la cual se verifican los requisitos establecidos por la ley de la materia y las formalidades exigidas por la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en el COGEP.
34. Ergo, si el recurso no cumple con lo necesario para ser admitido (como es la interposición oportuna del mismo), no debe ser conocido por una de las Salas de la Corte Nacional de Justicia, lo cual no implica que la inadmisión del recurso de casación comporte *per se* una vulneración de derechos<sup>8</sup>.
35. A su vez, se observa que el conjuetz respetó la estricta fase de admisión del recurso de casación y tomó en cuenta el formalismo que lo caracteriza<sup>9</sup>, ya que la verificación de los elementos detallados en el párrafo 33 *supra* no puede ser vista como una exageración que sobrepasa lo establecido en la Ley de la materia, a pesar de la inconformidad que expresó la entidad accionante respecto a dichas exigencias.
36. Así, una vez que se verificó que la motivación del auto impugnado cumple con los elementos mínimos de esta garantía, este Organismo concluye que no ha existido conculcación alguna del derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía a la motivación.

#### **4.2. ¿El auto impugnado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante?**

37. La entidad accionante considera que se vulneró la tutela judicial efectiva toda vez que con la emisión del auto impugnado, se restringió su acceso a la justicia, ya que el conjuetz *“gener(ó) denegación de justicia, ya que está exagerando en la exigencia de un rigorismo formal que exacerba la propia norma relativa a la casación”*.
38. Al respecto, se debe señalar que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra contemplado en el artículo 75 de la CRE<sup>10</sup>, y esta Corte ha precisado que el mismo se compone de 3 supuestos específicos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión<sup>11</sup>.
39. De lo anterior y de la revisión de la decisión impugnada, esta Corte considera que la alegación de la entidad accionante no pone en evidencia que el conjuetz haya vulnerado el derecho referido en alguno de sus elementos. Al contrario, se verifica

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 787-14-EP/20, párrs. 26 y 30; N°. 262-13-EP/19, párr. 28; y, N°. 1629-14-EP/19.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 44.

<sup>10</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 75.- *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 889-20-JP/21, N°. 0851-14-EP/20, N°. 1943-12-EP/19, y N°. 015-16-SEP-CC.

que la entidad accionante tuvo la oportunidad de acceder a la administración de justicia, interponiendo el recurso que consideró pertinente, y que la autoridad judicial demandada garantizó el debido proceso en la causa, emitiendo una decisión que versó sobre la admisibilidad del recurso de casación, como se dejó expuesto en el primer problema jurídico.

40. Por las consideraciones expuestas, este Organismo concluye que no se violó el derecho a la tutela judicial efectiva.

### V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 2341-17-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: 2021.09.24  
09:58:24 -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 15 de septiembre 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. 2341-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 2452-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

### **CASO N° 2452-17-EP**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra el auto de 9 de agosto de 2017 emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio N°. 17510-2015-00103. La Corte Constitucional rechaza la demanda porque no es objeto de acción extraordinaria de protección.

#### **I. Antecedentes**

##### **1.1. El proceso originario**

1. El 17 de marzo de 2015, la señora María del Cisne Sarango Chamba presentó una demanda de excepciones a la coactiva contra el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”)<sup>1</sup> impugnando la providencia N°. SENAE-DDT-2015-0136-PV de 6 febrero de 2015 (“**acto administrativo impugnado**”), y solicitando que se declare la “*ilegalidad, invalidez, nulidad e inejecutabilidad*” del auto de pago contenido en el acto administrativo impugnado<sup>2</sup>. El juicio fue signado con el N°. 17510-2015-00103.
2. Mediante sentencia de 13 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal Distrital**”) aceptó la excepción establecida en el numeral 10 del artículo 212 del Código Tributario, y en consecuencia dejó sin efecto el acto administrativo impugnado.

<sup>1</sup> Fs. 17 del expediente de instancia, consta que se demandó a Christian Andrés Durán López en calidad de director distrital de Tulcán del SENAE.

<sup>2</sup> Fs. 17-22 *ibídem* consta que la señora María del Cisne Sarango Chamba indicó que “la providencia No. SENAE-DDT-2015-0136-PV [...] que contiene el auto de pago dictado en el proceso coactivo No. 004-2015, por el valor de USD\$ 4,495.50”, fue citada el 13 de febrero de 2014 “a través de una tercera persona que no es la coactivada”. En tal sentido, en lo principal arguyó que dicha falta de notificación produjo que se inobserve lo establecido en los artículos 151, 157 163 y 165 numeral 5 del Código Tributario. Por lo tanto, presentó las excepciones al procedimiento de ejecución previstas en los numerales 6 y 10 del artículo 212 del Código Tributario, pues estableció que “se (encontraba pendiente) en proceso un Recurso de Revisión insinuado ante el señor Director General del SENAE [...]”.

Contra esta decisión el SENAE interpuso recurso de casación. En auto de 9 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital rechazó el recurso deducido<sup>3</sup>.

### 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

3. El 5 de septiembre de 2017, el SENAE (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 9 de agosto de 2017 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 31 de octubre de 2017 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 22 de noviembre de 2017<sup>4</sup>.
4. El 17 de noviembre de 2017, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó un escrito ante la Corte Constitucional señalando casilla constitucional para futuras notificaciones.
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 6 de mayo 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 identificó como vulnerados sus derechos: a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los

<sup>3</sup> De acuerdo con el Tribunal Distrital “*el escrito contentivo del recurso de casación planteado por el actor se refiere al numeral 10 del artículo 2021 del Código Tributario, conforme lo señala el precedente jurisprudencial citado, se colige que el recurso no cumple con el presupuesto legal establecido en el artículo 2 de la Ley de Casación*”.

<sup>4</sup> Fue sorteada a la ex jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, a la motivación, y a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, previstos en los artículos 82 y 76 numerales 1 y 7 literales a, b, c, h, l, y m de la CRE, respectivamente. Así como acusó la presunta inobservancia de los artículos 428 *ibídem*, y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).

9. Respecto al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante se limitó a indicar que *“el auto (impugnado) no se encuentra debidamente fundamentado [...]”*, porque su recurso de casación debió admitirse ya que *“(fue) planteado correctamente [...] de conformidad a lo establecido en el Art. 6 de la Ley de Casación”*. Pues a su entender la sentencia de instancia habría incurrido *“en la causal 1era, del artículo 3 de la Ley de Casación [...] (esto es) falta de aplicación de la norma establecida tanto en el Código Tributario, Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones y el Reglamento al Libro V del COPCI”*.
10. Sobre la garantía de la defensa adujo que *“al inadmitir el recurso de casación, se deja en total indefensión al Estado Ecuatoriano, ya que se coarta la facultad de continuar con la respectiva acción coactiva, en contra del sujeto pasivo”*.
11. Luego sin identificar a qué derecho se refiere, efectúa un análisis de la procedencia de la acción extraordinaria de protección y de las decisiones que a su criterio son objeto de la misma, y determina que:

*Ante la segura conculcación grave de derechos fundamentales, cuya preservación se ha frustrado en la vía judicial, la acción extraordinaria de protección debe ser admitida sin aguardar el agotamiento de todos los recursos utilizables ante jueces y tribunales de la justicia ordinaria previstos para todo el proceso en si (sic) considerado. Es por eso que la Constitución admite la acción extraordinaria de protección en contra de los autos en firme aun cuando no hubiesen puesto fin al proceso de conformidad con el Art. 437 numeral[1] 1 de la CRE. De no interpretarse así la Constitución, se vulneraría [la] plena justiciabilidad de los derechos fundamentales para su directa e inmediata aplicación y efectiva vigencia, (y) contraria los principios prescritos en los artículos 11, numeral 3 y 427 de la CRE, que instituye al Estado como constitucional de derechos.*

*En otras palabras, doctrinariamente la regla general es que procede la acción extraordinaria de protección, cuando [...] se han agotado los recursos procesales ordinarios y extraordinarios; pero la Constitución admite excepciones: por ejemplo, cuando se dicta un auto que se torna firme, ejecutoriado y definitivo en sede judicial, cuando no ponga fin al proceso, siempre que con este se vulneren derechos fundamentales [...].*

12. Finalmente se limita a indicar que *“la relevancia constitucional del problema jurídico presentado, así como la pretensión, quedan completamente resaltados en los argumentos expuestos”*.

13. Como pretensión solicita que: (i) se admita a trámite la acción extraordinaria de protección, (ii) se declare la vulneración de los derechos alegados.

### 3.2. De la parte accionada

14. El doctor Juan Carlos Recalde Real en calidad de juez del Tribunal Distrital Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito indicó:

*1.- En su oportunidad, el Tribunal integrado, por las juezas Dra. Monica Alexandra Heredia Proaño, Dra. María Jaqueline de la Torre Andrade y Dr. Juan Carlos Recalde Real (ponente), dictaron la sentencia del 13 de julio de 2017, no ha violado, ni por acción ni por omisión, ningún derecho reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos; que cumple a cabalidad con las garantías constitucionales establecidas.*

*2.- El auto motivo de la acción de protección presentada se fundamenta en lo principal en lo dispuesto por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en varios casos, que dieron lugar el precedente jurisprudencial obligatorio emitido por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, emitido el 30 de junio de 2009, publicado en el R.O. 650 del 6 de agosto de 2009.*

*3.- Cabe señalar que la sentencia dictada por el Tribunal, se encuentra debidamente motivada, se establecen los hechos, las normas aplicables y su adecuación respectiva.*

## IV. Análisis Constitucional

15. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
16. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19<sup>5</sup>, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el auto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.<sup>6</sup>
17. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

<sup>5</sup> Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “[...] 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 [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

#### 4.1. ¿El auto impugnado puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección?

18. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir una decisión para ser considerada definitiva y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

*[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.*

19. En el presente caso, se observa que la actuación judicial definitiva dentro del proceso se dio con la sentencia de 13 de julio de 2017. Por lo tanto, a partir de esa fecha, todo lo actuado por el accionante son actuaciones procesales ineficaces, puesto que, de conformidad con la resolución de 30 de junio de 2009, publicada en el Registro Oficial N°. 650 de 6 de agosto de 2009, la Corte Nacional de Justicia resolvió:

*PRIMERO: En aplicación del Art. 2 de la Ley de Casación que dispone: “el recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo Contencioso administrativo”, y en concordancia con el art. 212 del Código Tributario, los juicios de excepciones a la coactiva, se constituyen procesos de conocimiento, únicamente cuando se refieren a asuntos de derecho material o de fondo, es decir cuando las excepciones propuestas son las que constan expresamente detalladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario que se refiere “De las excepciones”; en los demás casos, al tratarse de los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 del artículo 212 mencionado, el proceso se constituye de ejecución y no de conocimiento, tornándose en improcedente el recurso extraordinario de casación, si se lo interpone amparándose en estos numerales.*

20. En ese sentido, toda vez que el accionante planteó el recurso de casación respecto al numeral 10 del artículo 212 del Código Tributario, el recurso de casación era improcedente.
21. El recurso interpuesto dentro del proceso de origen no tenía la posibilidad de causar un efecto en la sentencia de instancia, pues la resolución antes referida establece de manera clara qué causales del artículo 212 del Código Tributario constituyen procesos de conocimiento, y, por ende, sobre cuáles sí cabe casación, de conformidad con el artículo 2 de la ley aplicable.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ley de Casación, art. 2, norma derogada por la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N°. 506, del 22 de mayo de 2015. “El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo

22. Así, al no existir recurso vertical alguno en contra la sentencia de 13 de julio de 2017, la decisión impugnada, es decir el auto de 9 de agosto de 2017, no resolvió el fondo del asunto ni puso fin al proceso, pues éste ya había concluido.
23. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable ya que el proceso había concluido y la interposición de un recurso inoficioso no podía afectar la situación jurídica de las partes. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.
24. Esta Corte recuerda que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.
25. Así, la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario, ello podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la CRE y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. **2452-17-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
09:58:55 -05'00'

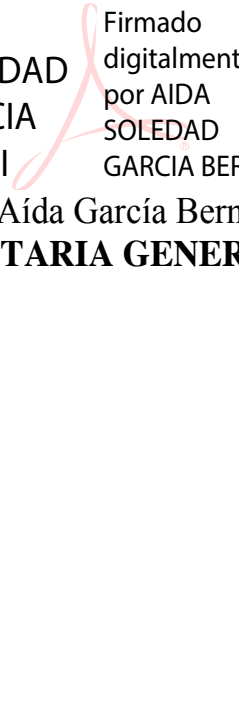
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

---

*contencioso administrativo. Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado [...]*”.

**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 15 de septiembre 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. 2452-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 2534-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021

### **CASO N°. 2534-17-EP**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Delia María Ordóñez Morales en contra del auto dictado el 28 de julio de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N°. 01371-2016-00405. Esta Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial demandada no vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía a la motivación.

#### **I. Antecedentes**

##### **1.1. El proceso originario**

1. El 4 de mayo de 2016, la señora Delia María Ordóñez Morales presentó una demanda laboral solicitando el pago de haberes adeudados en contra del Hospital Regional Vicente Corral Moscoso. Por sorteo, la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca y se le asignó el N°. 01371-2016-00405.
2. El 16 de noviembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca resolvió aceptar parcialmente la demanda y ordenar que se pague a favor de la actora USD 11 233,14 más los intereses legales. En contra de esta decisión, la actora interpuso recurso de apelación.
3. El 12 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resolvió desechar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado. Respecto de esta decisión, la actora solicitó aclaración, misma que fue negada en auto del 27 de junio de 2017.
4. De manera posterior, la actora interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 12 de junio de 2017, mismo que fue inadmitido mediante auto del 28 de julio de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

##### **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

5. El 28 de agosto de 2017, la señora Delia María Ordóñez Morales (“accionante”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra del auto de

28 de julio de 2017. Esta acción fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 31 de octubre de 2017.

6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 13 de julio de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo. Lo cual fue cumplido por el conjuer mediante escrito de 16 de julio de 2021.

## II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 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 accionante

9. La accionante considera que el auto impugnado vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.
10. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, sostiene que el auto impugnado “no es una decisión lógica puesto que existe incoherencia entre lo señalado por el juez y su conclusión”.
11. Además, agrega que:

*El juez al inadmitir lo hace manifestando que estoy cuestionando el sentido de la convicción judicial, como aspecto principal y que por lo tanto no es apropiado para la referida causal, es decir la conclusión que llega el juez al inadmitir el recurso es incoherente con lo previsto en la causal establecida.*

12. Por otro lado, afirma que:

*al no velar por el cumplimiento de lo dispuesto en normativa de un contrato colectivo de trabajo o no respetar lo ahí establecido, acarrea -de manera conexa- la vulneración de otros derechos constitucionales directamente relacionados tales como: el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución), el derecho a la contratación colectiva -y*

*sus efectos propios de su naturaleza jurídica- (num. 13 del Art. 326), que constituye además un principio del Derecho Laboral Universal.*

13. Sobre el resto de derechos, definió el alcance de los mismos sin aportar consideraciones adicionales.
14. En relación a los argumentos reproducidos, la accionante pretende que la Corte Constitucional: i) repare los derechos presuntamente vulnerados, ii) deje sin efecto el auto impugnado; y, iii) que la Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia admita su recurso de casación.

### **3.2. De la parte accionada**

15. En el informe de descargo presentado por la autoridad judicial demandada, principalmente, se realiza un recuento de las razones por las que el recurso de casación interpuesto por la ahora accionante fue inadmitido, se indica que la demanda no cumplía con los presupuestos para ser admitida, y que se pretende utilizar esta garantía constitucional como una instancia adicional. Por lo que solicitó que se deseche la demanda por no observarse vulneración de derechos constitucionales.

## **IV. Análisis Constitucional**

16. Previo a efectuar el análisis correspondiente, esta Corte debe indicar que el cargo expuesto en el párrafo 12 *supra* se encuentra direccionado a que se realice un pronunciamiento de fondo del proceso originario. Esto escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección. Ello es permitido, exclusivamente, en los procesos que devienen de garantías jurisdiccionales, conforme lo establece la jurisprudencia de este Organismo.<sup>1</sup> De tal modo, se descarta el análisis de este punto.
17. Por otro lado, se verifica que la accionante se limitó a presentar argumentos para justificar una aparente afectación de su derecho al debido proceso en la garantía a la motivación y definir el alcance de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. En consecuencia, y realizando un esfuerzo razonable<sup>2</sup>, el examen de este caso se centrará, únicamente, en la presunta vulneración del debido proceso en la garantía a la motivación.

### **4.1. ¿El auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante?**

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1162-12-EP/19, del 2 de octubre de 2019, párr. 62 y N°. 176-14-EP/19, del 6 de octubre de 2019, párrs. 54 y 55.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1967-14-EP/20, del 13 de febrero de 2020, párr. 21.

- 18.** En lo principal, la accionante sostiene que el auto impugnado no es lógico, ya que considera que la conclusión a la que llegó el congreso demandado para inadmitir el recurso de casación, es incoherente con lo previsto en la causal alegada.
- 19.** Ahora bien, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra reconocido en la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE, y dispone 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: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

- 20.** Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que:

*(...) la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...).<sup>3</sup>*

- 21.** De tal modo, al analizar alguna vulneración relacionada con este derecho, este Organismo verificará, al menos: i) si en la decisión impugnada se enunciaron las normas o principios jurídicos en los que se basó para resolver el caso; y, ii) si las autoridades judiciales explicaron la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho.
- 22.** De la revisión integral del auto impugnado, se desprende que el congreso:
- i) En los considerandos 1, 2 y 3, describió los antecedentes del proceso y analizó la competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación, la temporalidad del recurso, y la legitimidad para presentar el mismo.
    - a. Todo lo anterior, con base en lo dispuesto en los artículos 200 y 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial; los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 de la Ley de Casación; y, la Resolución N°. 06, dictada el 25 de mayo de 2015 por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.
  - ii) En los considerandos 3.1, 3.2 y 3.3, definió el fin de la casación y señaló que el recurso cumplía con los requisitos estructurales y formales de la casación (lo que incluye señalar la decisión impugnada, las normas que se estiman infringidas e identificar la causal por la cual se interpone el recurso, que en este caso fue la

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 28.

causal primera de la Ley de Casación) esto a la luz de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley de Casación.

- iii) En el considerando 3.4, verificó la fundamentación del recurso (numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación), y concluyó que:

*el recurrente cuestiona el sentido de la convicción judicial; puesto que pese a que invoca la causal primera y ésta supone conformidad con dichas consideraciones, sin embargo ataca esa parte del fallo y cuestiona las conclusiones realizadas por los jueces de instancia; este aspecto no es apropiado para la referida causal, que no admite tales cuestionamientos, solo acepta transgresiones a la parte dispositiva de una sentencia, y de manera directa, nunca de forma indirecta o como consecuencia de otra violación; además que el recurrente, con dicha alegación sobre la primera causal debe entenderse que tiene conformidad total con la valoración probatoria. Lo que se contrapone, enteramente, con la causal primera alegada por el impugnante que, tal como ya se refirió, supone que está de acuerdo con el juzgador en la forma de considerar los hechos y confrontarlos con la prueba aportada, cuestionando esa valoración, al indicar que la decisión es contradictoria e incompatible.- En definitiva, todo esto no es adecuado para la causal primera que, como ya se dijo, requiere que exista conformidad con la parte considerativa.- Tómese en cuenta que este fallo de apelación es confirmatorio del dictado por el primer nivel; en tal virtud, si alegó la primera causal, se entiende que el recurrente esta dos veces de acuerdo con las convicciones realizadas por los jueces de instancia; y, en este caso la decisión confirmatoria es de aceptar parcialmente la demanda.*

- iv) De manera posterior, en los considerandos 3.5 y 3.6, destaca la excepcionalidad del recurso de casación y resuelve inadmitir el recurso conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Casación.

- 23.** Por lo expuesto, se constata que la autoridad judicial demandada enunció las normas con las que se basó para resolver el caso, específicamente las normas atinentes a la fase de admisión del recurso de casación, contenidas en la Ley de esta materia.
- 24.** A su vez, se verifica que la autoridad judicial explicó la pertinencia de la aplicación de estas normas con los antecedentes de hecho. Concluyendo que el recurso debía ser inadmitido por no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación.
- 25.** En este sentido, queda evidenciado que la motivación del auto impugnado se adecua a los supuestos normativos que establece la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE.
- 26.** Adicionalmente, este Organismo evidencia que el auto impugnado guarda coherencia dentro de sus considerandos motivacionales, toda vez que la conclusión a la que llega el conjuer demandado se fundamenta en las premisas referentes a la

interposición del recurso extraordinario de casación, para llegar así a la conclusión de inadmitirlo, lo cual denota un razonamiento conforme a derecho.

27. Se debe precisar que el recurso de casación es estrictamente formal y comprende una fase de admisión, en ésta se verifican los requisitos establecidos por la ley de la materia y las formalidades exigidas por la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en la Ley de Casación.
28. Ergo, si el recurso no cumple con lo necesario para ser admitido, no debe ser conocido por una de las Salas de la Corte Nacional de Justicia, lo cual no implica que la inadmisión del recurso de casación comporte per se una vulneración de derechos.<sup>4</sup>
29. Por lo tanto, la Corte concluye que no ha existido conculcación alguna del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 2534-17-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: 2021.09.24  
09:59:27 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 787-14-EP/20, párrs. 26 y 30; N°. 262-13-EP/19, párr. 28; y, N°. 1629-14-EP/19.

**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 15 de septiembre 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. 2534-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 1300-16-EP /21**  
**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021.

**CASO No. 1300-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del conjuer de la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (en un juicio civil por nulidad de instrumento público), por considerar que no se vulneró el derecho a recurrir el fallo.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 10 de octubre del 2005, David Bolívar Cháves Vallejo (“David Cháves”) y María Teresa Rosero Benalcázar (“María Rosero”) celebraron un contrato de compraventa de un terreno con Luis Emérito Aguirre Galiano (“Luis Aguirre”) ante el Notario Quinto del cantón Ibarra, Arturo Terán Almeida (“el Notario”).
2. El 3 de enero de 2013, David Cháves y María Rosero, como vendedores, rescindieron el contrato de compraventa con Luis Aguirre, como comprador, ante el Notario.
3. El 9 de octubre de 2014, Rosa María Chávez Cifuentes, Ramiro Edgar Aguirre Chávez y Flerida Marcela Aguirre Chávez (“Rosa Chávez, Ramiro Aguirre y Flerida Aguirre”) presentaron una demanda de nulidad absoluta de la rescisión del contrato de compraventa, del 3 de enero de 2013,<sup>1</sup> en contra de David Cháves, María Rosero y el Notario.

<sup>1</sup> Rosa Chávez, Ramiro Aguirre y Flerida Aguirre señalaron que a la celebración de la rescisión del contrato compareció solo su padre, Luis Aguirre, aunque a esa fecha tenía el estado civil de casado. Por tanto, también debió comparecer con su esposa, Rosa Chávez. Además, indicaron que después de 8 años de la compraventa, David Cháves y María Rosero aprovecharon que Luis Aguirre estaba enfermo y celebraron una escritura pública de rescisión de compraventa. Señalaron que la actuación del Notario vulneró varias normas, entre ellas el artículo 1708 del Código Civil que establece el plazo de 4 años para pedir la rescisión. El proceso fue signado con el No. 10333-2014-3044.

4. El 9 de septiembre de 2015, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ibarra resolvió rechazar la demanda presentada por improcedente.<sup>2</sup> Los demandantes presentaron recurso de apelación.
5. El 15 de diciembre de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura revocó la sentencia subida en grado y declaró la nulidad relativa de la escritura pública de rescisión de compraventa.<sup>3</sup> El Notario presentó recurso de casación.
6. El 12 mayo de 2016, el conjuetz de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, Guillermo Narváez Pasos, inadmitió el recurso de casación.<sup>4</sup>
7. El 10 de junio de 2016, el Notario (en adelante “el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión emitido el 12 de mayo de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. El 30 de enero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.
8. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Ávila Santamaría. Avocó conocimiento del caso el 26 de abril de 2021 y solicitó el informe al conjuetz de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
9. El 28 de abril de 2021, la secretaria relatora (e) de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia señaló que Guillermo Narváez Pasos, ex conjuetz de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ya no ostenta cargo alguno en esa institución.<sup>5</sup>

## II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> La jueza señaló que no se comprobaron los elementos jurídicos y fácticos de la nulidad absoluta de la rescisión del contrato de compraventa. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ibarra, expediente No. 10333-2014-3044, fojas 120v.

<sup>3</sup> La Corte Provincial señaló que en la rescisión se cometieron una serie de irregularidades. Entre otras, señaló que el Notario no tenía la competencia para declarar la rescisión, pues esa es competencia de los jueces. También indicó que la rescisión se puede solicitar dentro de 4 años de la celebración del instrumento público y que en este caso se superó el tiempo establecido. Por último, estableció que Luis Aguirre debió comparecer con su esposa pues se trataba de un bien de la sociedad conyugal. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, expediente No. 10333-2014-3044, fojas 9-12v.

<sup>4</sup> El proceso fue signado con el No. 17711-2016-0066.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, expediente No. 1300-16-EP.

<sup>6</sup> Constitución, artículos 94 y 437, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58 y siguientes.

### III. Argumentos y pretensión

11. La decisión judicial impugnada es un auto de inadmisión emitido por el conjuetz de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
12. El accionante alegó que esta decisión judicial vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, a la defensa en la garantía de recurrir el fallo y a la seguridad jurídica. Como pretensión solicitó que se deje sin efecto el auto impugnado y se disponga que el recurso de casación sea admitido a trámite.
13. El accionante argumentó que el juez que dictó el auto de inadmisión “*únicamente se fijó en la forma en que tal recurso fue presentado y no en su contenido, lo cual indudablemente atenta en contra del derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial de los derechos*”.<sup>7</sup> De acuerdo con el accionante, se vulneró la tutela judicial efectiva porque el juez realizó un análisis excesivamente formalista, lo que se convirtió en una traba que le impidió el acceso a la justicia.
14. Sobre el derecho a la defensa el accionante indica que se limitó su derecho a recurrir el fallo porque “*la Corte Nacional está en la obligación de revisar la legalidad de las sentencias expedidas por las Cortes Provinciales y no puede retrotraerse de su obligación con el pretexto de que no se han cumplido las formalidades para la presentación del recurso...*”.<sup>8</sup>
15. En relación con la seguridad jurídica, el accionante señala que el conjuetz habría vulnerado este derecho porque “*no ha revisado que se haya alegado violaciones legales, sea por falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de alguna ley, sino que simplemente ha revisado la forma en la cual se han expresado tales cargos en contra de la sentencia. Esta actuación resulta muy grave si se tiene en cuenta que existen pronunciamientos de la Corte Constitucional en el sentido de que no se puede negar la tramitación de los recursos de casación por meras formalidades*”.<sup>9</sup>

### IV. Análisis del caso

16. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>10</sup>
17. El accionante argumentó una violación al derecho a la tutela judicial efectiva por la inadmisión del recurso de casación pues considera que vulneró el acceso a la justicia. Este Organismo ha señalado que para evitar la reiteración en el análisis y

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Expediente No. 1300-16-EP, foja 9v-10.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Expediente No. 1300-16-EP, foja 10v-11v.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Expediente No. 1300-16-EP, foja 11v-12v.

<sup>10</sup> Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

dotar de contenido específico a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela judicial efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá reorientar el análisis a la garantía que corresponda para tratarla de forma autónoma.<sup>11</sup> En este caso, se tratará de forma autónoma el derecho a recurrir.

18. Sobre la seguridad jurídica el accionante señaló que su vulneración ocurrió por la falta de tramitación del recurso de casación. Al tratarse de un cargo relativo al derecho a recurrir, se reconducirán todos los cargos al análisis de este derecho.

*El derecho a recurrir*

19. La Constitución establece que toda persona tiene derecho a “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”<sup>12</sup>
20. La Corte ha señalado que “*el derecho a recurrir ha sido considerado como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado que se viola la defensa cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso*”.<sup>13</sup>
21. Sin embargo, la Corte también ha indicado que el derecho a recurrir no es una garantía absoluta<sup>14</sup> y que “*puede ser legítimamente regulado, como es el caso del recurso de casación, que constituye un recurso extraordinario de carácter estricto y formal. De forma tal que para la procedencia de un recurso de esta naturaleza, los casacionistas deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley así como también con las formalidades exigidas por las causales establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación*”.<sup>15</sup>
22. Por tanto, la admisibilidad del recurso de casación depende del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley aplicable, tanto más porque se trata de un medio de impugnación extraordinario que opera por las causales taxativas establecidas en la ley.<sup>16</sup> Su inadmisión, por falta de cumplimiento de requisitos legales, no constituye inicialmente una vulneración al derecho a recurrir el fallo siempre que dichos requisitos no se traduzcan en exigencias irrazonables o desproporcionadas que constituyan barreras insalvables para superar la fase de admisibilidad de un recurso.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-EP/21, párr. 138.

<sup>12</sup> Constitución, artículo 76 (7)(m).

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 889-20-EP/21, No. 1061-12-EP/19.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 46.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1864-13-EP/20, párr. 27.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 003-19-DOP-CC, párr. 169.

<sup>17</sup> Corte Constitucional No. 1281-13-EP/19. Estas barreras tienen que ver con la omisión de simples formalidades que además pueden ser subsanables, tales como el error en la fecha de una sentencia o la falta de observancia, por parte de la Corte Nacional, de la ratificación de intervención de los abogados patrocinadores de una causa, ver: Sentencias No. 1822-13-EP/20 y 1923-14-EP/20.

**23.** En este caso, la Corte observa que el conjuetz verificó que el recurso de casación se encuentre fundamentado en una de las causales que establecía la Ley de Casación.<sup>18</sup> El conjuetz señaló que el accionante no individualizó los vicios para cada causal sobre las que fundamentó su recurso.<sup>19</sup> Con base en el artículo 3 de la Ley de Casación, indicó las siguientes razones para inadmitirlo:

- a. No es posible alegar tanto la falta de aplicación como la errónea interpretación de normas procesales, pues son dos vicios excluyentes.
- b. El recurso no estableció en qué consiste cada prueba mal apreciada, dejada de apreciar o que dio por existente sin que obre del proceso.
- c. El recurso no explicó cuáles son los asuntos resueltos que son ajenos a la controversia o de qué manera se resolvió más allá de la controversia.
- d. El recurso no señaló cuál es el requisito o requisitos que no contiene la sentencia recurrida o los razonamientos que fueron discordantes y que carecían de fundamentación.

**24.** En consecuencia, el derecho a recurrir el fallo no comprende la admisión de un recurso extraordinario, como es el de casación, sino la posibilidad de interponerlo y que sea sustanciado si cumple con los requisitos correspondientes. En el caso, el recurso fue inadmitido por no reunir los requisitos que exigía la Ley de Casación para su calificación y por tanto su inadmisión no constituye una vulneración al derecho a recurrir el fallo.

## V. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 1300-16-EP.

---

<sup>18</sup> Las disposiciones de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación facultaban a los conjuettes nacionales a verificar en fase de admisibilidad que el recurso se encuentre fundamentado. Ley de Casación, artículo 6: *“Requisitos formales.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: (...) 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”*; artículo 7 *“Calificación.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: (...) 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior”*. Sobre este punto se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1546-15-EP/20, párr. 25.

<sup>19</sup> En el auto de inadmisión el conjuetz analizó cada causal alegada por el accionante: las causales segunda, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Corte Nacional de Justicia, expediente No. 17711-2016-0066, fojas 3v- 5v.

2. Notifíquese y devuélvase el expediente a la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
10:02:24 -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 22 de septiembre 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. 1300-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 248-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021.

**CASO No. 248-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra una sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso de impugnación contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 23 de agosto de 2005, la compañía SCHLUMBERGER SURENCO S.A. presentó una demanda de impugnación contenciosa tributaria en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana ("SENAE")<sup>1</sup>, por una resolución tributaria que declaró sin lugar su reclamo administrativo.<sup>2</sup>
2. El 10 de junio de 2016, el Tribunal Distrital No.1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito ("Tribunal Distrital") aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada. El SENAE interpuso dos recursos de casación.
3. El 29 de junio de 2016, la directora general del SENAE interpuso el primer recurso de casación en contra de la sentencia de 10 de junio de 2016 dictada por el Tribunal Distrital.
4. El 30 de junio de 2016, la directora distrital del SENAE interpuso el segundo recurso de casación en contra de la sentencia de 10 de junio de 2016 dictada por el Tribunal Distrital.

<sup>1</sup> Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 con sede en Quito, proceso No. 17505-2005-23133. En el 2005, cuando se presentó la demanda, el actual SENAE estaba denominado como Corporación Aduanera Ecuatoriana.

<sup>2</sup> La resolución impugnada está signada con el No. GER 3112 de 4 de mayo de 2005, suscrita por el gerente distrital de Guayaquil de la Corporación Aduanera Ecuatoriana. La resolución contiene la negativa al reclamo presentado por la compañía SCHLUMBERGER SURENCO S.A. quien se encontraba inconforme con el valor a pagar de la multa impuesta (\$20.108,64) por la Corporación Aduanera Ecuatoriana por cambio de régimen de importación temporal.

5. El 15 de julio de 2016, el Tribunal Distrital rechazó el primer recurso de casación interpuesto por la directora general del SENA. <sup>3</sup> El SENA. interpuso recurso de hecho.
6. El 22 de julio de 2016, el Tribunal Distrital recibió la petición del recurso de hecho y lo remitió a la Corte Nacional de Justicia.
7. El 11 de agosto de 2016, el congreso nacional de la Sala declaró la nulidad del auto de 22 de julio de 2016 emitido por el Tribunal Distrital, <sup>4</sup> ordenó la devolución del expediente y dispuso que una vez corregido el procedimiento vuelva a la Sala para conocer tanto el recurso de hecho como el recurso de casación interpuestos por el SENA. El Tribunal Distrital indicó que el error en el procedimiento fue que la Secretaría del Tribunal remitió de forma prematura el expediente No. 17505-2005-23133 y el escrito del recurrente que contenía su solicitud del recurso de hecho a la Corte Nacional de Justicia. Una vez aclarado este error, y cumpliendo con la nulidad declarada por la Sala remitió nuevamente el proceso a la Corte Nacional de Justicia.
8. El 29 de septiembre de 2016, el congreso nacional dictó un auto en el que unificó y analizó los dos recursos de casación interpuestos por el SENA. En este auto declaró la inadmisibilidad del primer recurso interpuesto por la directora general del SENA <sup>5</sup> y, por otro lado, resolvió la admisibilidad parcial del segundo recurso interpuesto por la directora distrital del SENA. <sup>6</sup>
9. El 9 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”), con voto de mayoría, rechazó el recurso de casación interpuesto. <sup>7</sup>
10. El 27 de enero de 2017, el SENA (“la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de enero de 2017.

---

<sup>3</sup> El Tribunal Distrital en la sentencia emitida señala: “se observa que el mismo no da cumplimiento con el requisito contenido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación pues no contiene fundamentos que sustenten el recurso (...)”. Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 con sede en Quito, proceso No. 17505-2005-2313, foja 212.

<sup>4</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 4. En el auto, el congreso nacional indicó que los miembros del Tribunal Distrital resolvieron el recurso de casación presentado por el SENA sin tener la competencia para conocer y resolver el mencionado recurso.

<sup>5</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 12.

<sup>6</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 15v. En el auto, el congreso nacional admite parcialmente el recurso de casación a la luz de la causal 5 del artículo 3 de la Ley de Casación (normativa vigente y aplicable a la época de los hechos).

<sup>7</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 115v. La Corte Nacional rechazó el recurso de casación indicando: “se debe identificar plenamente el error de manera que se distinga claramente que una decisión judicial adolece de defectos de motivación para declarar su nulidad (...) en este caso, por falta de técnica y de destreza del recurrente, no fueron admitidas. Por lo expuesto no se configura el cargo alegado ni la causal invocada por la administración tributaria aduanera”.

11. El 2 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
12. El 2 de septiembre de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 07 de septiembre de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>8</sup>

## III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

14. La decisión impugnada es la sentencia de 9 de enero de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.<sup>9</sup>
15. El SENA E sostiene que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su garantía de motivación.<sup>10</sup> Solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que se revoque la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia.
16. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva alega que *“no puede sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, toda vez que es claro o notorio que la sentencia de instancia está viciada en procedimiento por falta de motivación (...) y aplicación inequívoca el Art. 122 del Código Tributario.”*<sup>11</sup>
17. La entidad accionante manifiesta que *“la sentencia de instancia está viciada, en procedimiento por falta de motivación crasa”*. Además, señala que *“la sala en una completa FALTA DE MOTIVOS, no justifica en razón de qué [sic] existe un pago indebido...resuelve sin que sepamos hasta este momento bajo qué criterio se consideró pago indebido.”*<sup>12</sup>
18. El 7 de septiembre de 2021, la Corte Nacional de Justicia, remite el informe e indica que los jueces de la Sala que emitieron la sentencia impugnada ya no forman parte de dicha institución.

---

<sup>8</sup> Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

<sup>9</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 129v.

<sup>10</sup> Constitución, artículos 75 y 76.7 literales (a) y (l), respectivamente.

<sup>11</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 130v.

<sup>12</sup> Ibídem.

#### IV. Análisis constitucional

19. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>13</sup>
20. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>14</sup> En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva presuntamente vulnerado con la sentencia de 9 de enero de 2017, la entidad accionante no ofrece una argumentación completa que demuestre la vulneración del derecho mencionado por parte de los jueces. La entidad accionante indica que, como consecuencia de la violación del derecho a la motivación, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y concentra su argumentación en la presunta falta de motivación de la sentencia impugnada. La Corte, haciendo un esfuerzo razonable, reconducirá el análisis hacia los argumentos formulados por la entidad accionante con relación al debido proceso en la garantía de motivación contra la sentencia de 9 de enero de 2017.
21. Respecto al derecho a la motivación las alegaciones se fundamentan en que la sentencia incurre en una presunta confusión entre pago indebido y multa por incumplimiento de los plazos en regímenes especiales. A juicio de la entidad accionante, la alegada confusión derivó en que la sentencia inobserve ciertas normas<sup>15</sup> y como consecuencia de esto, carezca de motivación.
22. La Constitución establece que “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.<sup>16</sup> La decisión debe cumplir, entre otros, los siguientes parámetros: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>17</sup>.
23. De la revisión integral de la sentencia, la Sala de la Corte Nacional:

---

<sup>13</sup> Constitución, artículo 94.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

<sup>15</sup> En la demanda el accionante señala que la sentencia: “*no determina en qué presupuesto del Art. 122 del Código Tributario encaja el pago de la multa*”. Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 130.

<sup>16</sup> Constitución, artículo 76.7 literal (I).

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, párrafo 28.

- (1) Cita a la Ley de Casación, explicando cuáles son los escenarios en los que procede un recurso de casación,<sup>18</sup> y al Código Tributario<sup>19</sup> para precisar definiciones y efectos de la obligación tributaria, por lo que se cumple con el primer elemento.<sup>20</sup>
  - (2) Explica que el Tribunal realizó un análisis que observó tres actividades: actividad procesal,<sup>21</sup> actividad decisoria<sup>22</sup> y actividad justificatoria. Define a la actividad justificatoria como la acción de motivar la decisión emanada.<sup>23</sup>
  - (3) Señala que la autoridad tributaria aduanera basa sus argumentos en la falta de una explicación motivada. La Sala precisó los escenarios atinentes a la multa y al pago indebido en el contexto del cumplimiento de deberes formales anclados a la obligación tributaria.<sup>24</sup>
  - (4) Aplica tanto el artículo 3 de la Ley de Casación como doctrina relativa a la técnica casacional<sup>25</sup> para descartar la errónea interpretación del Código Tributario<sup>26</sup>, con ello desvirtúa el cargo planteado por el accionante respecto al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 24.** La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa y explicó la pertinencia de su aplicación para resolver el recurso de casación. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.
- 25.** La determinación o no de un pago indebido excede el objeto de la acción extraordinaria de protección y desnaturaliza dicha acción. Esta actividad es propia de los jueces ordinarios, la Corte Constitucional del Ecuador no puede ser considerada una instancia adicional.
- 26.** Finalmente, se recuerda al SENAEC que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones, ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su

---

<sup>18</sup> Ley de Casación, artículo 3. Cuerpo legal vigente y aplicable para el tiempo de los hechos.

<sup>19</sup> Código Tributario, artículo 122.

<sup>20</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 111v.

<sup>21</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 112. Los jueces de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia que resuelve el recurso de casación indican que la actividad procesal consiste en: *“que el procedimiento para dirimir el litigio se sustancie conforme las normas jurídicas procesales. Solo así la decisión resolutoria del litigio será procesalmente conforme a derecho”*.

<sup>22</sup> Los jueces indican que la actividad decisoria consiste en: *“dictar una decisión que resuelva el litigio. Pero, para cumplir la obligación jurisdiccional, dicha decisión ha de ser una decisión que diga el derecho. Solo en este caso la decisión será materialmente conforme al derecho”*. Foja 112.

<sup>23</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, foja 112.

<sup>24</sup> Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 17751-2016-0451, fojas 114 y 115.

<sup>25</sup> Ley de Casación, artículo 3. Normativa vigente al tiempo de los hechos.

<sup>26</sup> Código Tributario, artículo 122.

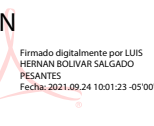
innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>27</sup>

### 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.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

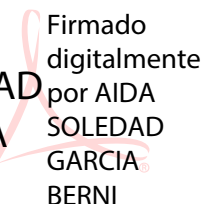


Firmado digitalmente por LUIS  
HERNAN BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24 10:01:23 -05'00'

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 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI



Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Dra. Áída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.



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

**CASO Nro. 0248-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 40-18-IN/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, 22 de septiembre de 2021.

### **CASO No. 40-18-IN**

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

### **SENTENCIA No. 40-18-IN/21**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza si el artículo 195 de la Ley de Seguridad Social es incompatible con la Constitución por generar un trato diferenciado entre las personas beneficiarias de la pensión de montepío por orfandad, y las personas titulares del derecho de alimentos. Luego del análisis efectuado se resuelve desestimar la acción de inconstitucionalidad planteada.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 24 de julio de 2018, Ludís Gardenia Cruz Arellano (la “**accionante**”) presentó acción pública de inconstitucionalidad parcial del primer inciso del artículo 195 de la Ley de Seguridad Social (“**LSS**”), publicada en el Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.
2. Mediante sorteo de 20 de febrero de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 20 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador: (i) admitió a trámite la causa; (ii) negó la solicitud de suspensión provisional de la disposición; (iii) ordenó que se corra traslado con el auto de admisión al presidente de la República, al presidente de la Asamblea Nacional y al procurador general del Estado; (iv) solicitó a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, (v) ordenó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
4. El 10 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y ordenó correr traslado a las partes procesales con el expediente para que se presenten sus respectivos informes de descargo.

#### **2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador

(“**Constitución**”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

### 3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

6. La accionante demanda la inconstitucionalidad parcial del primer inciso del artículo 195 de la LSS que establece:

*Art. 195.- DE LA PENSIÓN DE ORFANDAD. - Tendrá derecho a pensión de orfandad cada uno de los hijos del afiliado o jubilado fallecido, hasta alcanzar los dieciocho (18) años de edad [...].*

### 4. Pretensiones y fundamentos

#### 4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

7. La accionante señala que el 23 de enero de 2018, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) confirió a su hija Jessica Julady Lara Cruz —en ese entonces, menor de edad— una pensión mensual de montepío por orfandad por la muerte de su padre; beneficio que se suspendió cuando cumplió 18 años. En criterio de la accionante, si el padre de su hija viviera, el derecho a percibir alimentos se extinguiría cuando esta cumpla 21 años dado que, en vista de que en la actualidad está estudiando, no puede dedicarse a una actividad productiva que le permita mantenerse por sus propios medios. Afirma, por lo tanto, que *“es lógico, legal y constitucional que esta pensión de orfandad en el IESS persista hasta los 21 años de edad mientras mi hija se encuentra estudiando [...] pues, el IESS se considera como un padre para mi hija”*.
8. Con estos antecedentes, en la acción pública de inconstitucionalidad, la accionante alega que la norma demandada es incompatible con lo dispuesto en los artículos 39, 11.7, 426 y 427 de la Constitución.
9. Sostiene, en primer lugar, que el artículo 39<sup>1</sup> tiene por finalidad asegurar la protección integral de los derechos de los jóvenes. Alega que, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Reformatoria al Título V del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (“**CNA**”), esta protección abarca el derecho de alimentos del cual son titulares *“los adultos o adultas hasta la edad de 21 años que demuestren que se encuentran cursando estudios en cualquier nivel educativo que les impida o dificulte dedicarse a*

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 39.- *El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público. El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.*

*una actividad productiva y carezcan de recursos propios y suficientes”<sup>2</sup>. Por esta razón, señala que la pensión de orfandad debería persistir hasta los 21 años de edad pues, bajo su criterio, el alcance del citado artículo 39 es:*

*[...] garantizar los derechos de las y los jóvenes, siendo uno de esos derechos percibir una pensión alimenticia hasta los 21 años de edad en tanto demuestre estar estudiando y que su horario de estudios no lo facilita laborar y sostenerse por sí mismo, como ocurre con el caso sub judice, derecho que en primer lugar lo asume el padre, pero en el caso de fallecimiento, lo asume el Estado a través del IESS cuando el padre estuvo afiliado y la joven o el joven es beneficiario de pensión de orfandad, empero el alcance esta norma constitucional es proteger ese derecho hasta la edad de 21 años, tal como lo ha determinado la citada norma legal del Art. ...4(129) numeral 2 del Código de la Niñez y Adolescencia [...].*

10. Luego, señala que la disposición impugnada contraviene también el numeral 7 del artículo 11 de la Constitución<sup>3</sup>, relativo al ejercicio de los derechos, toda vez que *“la Constitución exige el reconocimiento, aplicación, interpretación y el respeto por parte de todo órgano, autoridad, leyes, reglamentos, etc., de todos los derechos de las personas, como el caso del derecho de la joven o el joven a percibir pensión de orfandad hasta la edad de 21 años de edad, si demuestra estudiar y no contar con disponibilidad de horario para laborar, sin exclusión alguna”*.
11. Finalmente, argumenta que la norma demandada es contraria a los artículos 426 y 427 que exigen la aplicación directa de la Constitución y la interpretación de sus normas que más se ajuste a su integralidad y favorezca la vigencia de derechos. En términos de la accionante:

*Del contenido de estas normas constitucionales se deduce su alcance en el sentido obligatorio por parte de toda Autoridad, incluyendo las y los señores Jueces de la Corte Constitucional de aplicar e interpretar en forma directa e inmediata las normas constitucionales, como el caso del art. 39, el Art. 11 en lo que mejor beneficia al constituyente y, en el presente caso lo que mejor beneficia a mi hija huérfana de padre, es beneficiarse con la pensión por orfandad hasta la edad de 21 años, en tanto estudie y justifique que su horario no le permite acceder a una actividad laboral para sostenerse por sí misma.*

12. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita se declare la inconstitucionalidad parcial del primer inciso del artículo 195 de la LSS publicada en el Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

---

<sup>2</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 4.

<sup>3</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 11.- *El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.*

## 4.2. Fundamentos de la Asamblea Nacional

13. El 23 de abril de 2019, Santiago Salazar Armijos, en su calidad de procurador judicial de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, Elizabeth Cabezas Guerrero, presentó informe de descargo argumentando, en lo principal, que no corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el derecho a la pensión de orfandad.
14. En su informe argumenta que no es posible regular en instancia constitucional este beneficio pues se trata de materia económica que podría reformarse únicamente por vía legislativa. En este sentido, señaló que *“el límite que se le dé al derecho de orfandad, como prestación concedida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es factible únicamente en relación a los cálculos actuariales que arroje la realidad económica de la entidad, más aún en consecuencia esta norma es materia exclusiva de la legislación y no de la autoridad Constitucional; materia estricta de los cálculos actuariales y reservas económicas [...]”*.
15. Sostiene que el Estado, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución, está obligado a asegurar la vigencia de los derechos de los jóvenes y a garantizar su participación e inclusión en todos los ámbitos, reconociéndoles como actores estratégicos para el desarrollo del país, mas no tiene la obligación de conceder prestaciones que el IESS otorga en función de una reserva o porcentaje de aportaciones.
16. Por lo expuesto, el representante de la Asamblea Nacional solicita que, en vista de que la acción de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos constitucionales, se deseche la demanda, se la declare improcedente y se ordene su archivo inmediato.

## 4.3. Fundamentos de la Presidencia de la República

17. El 16 de abril de 2019, Johana Pesantez Benítez, en ese entonces secretaria general jurídica de la presidencia y delegada del presidente de la República, presentó informe de descargo defendiendo la constitucionalidad del artículo 195 de la LSS.
18. En su informe, indica que la pensión de orfandad no limita los derechos de los jóvenes ni contraviene el artículo 39 de la Constitución pues, *“el que la pensión de orfandad se extinga al cumplimiento de los dieciocho (18) años de la hija o hijo del afiliado fallecido, no es un impedimento para que éstos participen activamente y sean incluidos en espacios públicos de formulación de herramientas de política pública para garantizar sus derechos [...] contenidos en el artículo 39 de la Constitución”*.
19. Luego de realizar una comparación entre el derecho a recibir alimentos y la pensión de orfandad, afirma que la obligación de prestar alimentos *“recae en los padres como principales obligados y de modo subsidiario en otros familiares, más [sic] nunca en el Estado o en sus instituciones como el IESS, como desacertadamente argumenta la*

*peticionaria*”. En la misma línea, añade que “*la obligación de prestación de alimentos nace de la relación paterno filial que existe única y exclusivamente entre padres e hijos e hijas y el rol que el Estado tiene respecto de esta obligación es el de contar con mecanismos que permitan que este derecho sea garantizado [...]*”.

**20.** La delegada de Presidencia concluye que no es posible equiparar la obligación de prestar alimentos a cargo de los padres con la de seguridad social que tiene el Estado frente a las y los ciudadanos “*puesto que entre ambas existen diferencias sustanciales respecto del origen de la obligación, los titulares de los derechos y los obligados a prestarlos*”. Por lo expuesto, solicita como pretensión que “*se rechace la acción formulada y se disponga su archivo*”.

**21.** Posteriormente, el 05 de julio de 2021, Fabián Teodoro Pozo Neira, en su calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, presentó un informe ratificando las argumentaciones presentadas a esta Corte el 16 de abril de 2019 y añadió:

*La pensión de montepío por orfandad es una prestación de la seguridad social pública encaminada a proveer de un sustento económico al menor que se ha quedado sin su progenitor, hasta cumplir la mayoría de edad, que conforme el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es al cumplir 18 años. Es decir, es una prestación que entrega el aparataje del Estado, financiado con el dinero de los contribuyentes. Por su lado, la institución del derecho de alimentos es, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, connatural a la relación padres-hijos. Tanto es así, que la forma de calculo [sic] de la pensión está relacionada a los ingresos que tenga el obligado a pagar alimentos. El pago de alimentos es la realización tangible de la responsabilidad parento filial propia y exclusiva del alimentante o padre en este caso.*

## **5. Análisis constitucional**

**22.** En la acción de inconstitucionalidad se alega, como primer cargo, que el artículo 195 de la LSS contraviene el artículo 39 de la Constitución mediante el cual se garantiza la protección integral de los derechos de los jóvenes. Se sostiene que, bajo el artículo 39 de la Constitución, el beneficio de pensión por orfandad debería extenderse hasta los 21 años para los jóvenes que demuestren estar estudiando y carezcan de recursos propios. A juicio de la accionante, el alcance del artículo 39 de la Constitución es “*garantizar los derechos de las y los jóvenes, siendo uno de esos derechos percibir una pensión alimenticia hasta los 21 años de edad en tanto demuestre estar estudiando y que su horario de estudios no lo facilita laborar y sostenerse por sí mismo, como ocurre con el caso sub judice*”.

**23.** Por otra parte, la accionante señala, como segundo cargo, que el artículo impugnado es contrario a lo dispuesto en los artículos 11.7, 426 y 427 de la Constitución, afirmando lo siguiente:

*[a]plicar e interpretar en forma directa e inmediata las normas constitucionales, como el caso del art. 39, el Art. 11 en lo que mejor beneficia al constituyente y, en el presente caso lo que mejor beneficia a mi hija huérfana de padre, es beneficiarse con la pensión de orfandad hasta la edad de 21 años, en tanto estudie y justifique que su horario no le permite acceder a una actividad laboral para sostenerse por sí misma.*

24. Bajo el criterio de la accionante, el artículo 195 de la LSS es contrario a la Constitución por cuanto no se adecúa a los artículos 11.7, 426 y 427 que garantizan la aplicación directa e inmediata en lo que “*mejor beneficie al constituyente*”. Sostiene que, para garantizar la correcta aplicación e interpretación del artículo 39 de la Constitución se debería otorgar a su hija huérfana de padre la pensión de orfandad hasta los 21 años de edad pues, de esta manera, la disposición legal impugnada sería compatible con los artículos 11.7, 426 y 427 que garantizan la correcta aplicación de la Constitución.
25. Revisados los cargos planteados en la demanda, la Corte observa que, aunque se alegan supuestas incompatibilidades entre la norma y los artículos 39, 11.7, 426 y 427 de la Constitución, la argumentación de la accionante se fundamenta exclusivamente en cuestionar un supuesto trato diferenciado entre quienes reciben la pensión de alimentos y quienes son titulares de la pensión de orfandad. A criterio de la accionante, dado que la pensión de alimentos se extiende hasta los 21 años cuando la persona beneficiaria se encuentra estudiando, el beneficio de pensión de orfandad debería extenderse hasta la misma edad mientras su hija se encuentre estudiando.
26. Así, en la demanda se afirma que el beneficio de montepío por orfandad debería alargarse hasta los 21 años, según lo dispuesto en el artículo 4, numeral 2 de la Ley Reformatoria al Título V del CNA<sup>4</sup> —relativo a la obligación de prestar alimentos—, y con base en “*el principio de analogía establecido en el Art. 18.7 del Código Civil*”<sup>5</sup>. En la misma línea, expresa la accionante que “*siendo que el derecho a percibir alimentos de parte del padre si este viviera, se extinguiría a los 21 años de edad porque mi hija se encuentra estudiando, una vez que ha fallecido el padre de mi hija [...] y, al encontrarse beneficiada con el montepío, es lógico, legal y constitucional que esta pensión de orfandad en el IESS persista hasta los 21 años de edad mientras mi hija se encuentra estudiando [...]*”.
27. En consecuencia, de conformidad con el artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC, el principio *iura novit curia* es un principio que debe guiar la justicia constitucional según el cual, “*la jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los*

<sup>4</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 4.- Titulares del derecho de alimentos. - Tienen derecho a reclamar alimentos: 2. Los adultos o adultas hasta la edad de 21 años que demuestren que se encuentran cursando estudios en cualquier nivel educativo que les impida o dificulte dedicarse a una actividad productiva y carezcan de recursos propios y suficientes.

<sup>5</sup> Código Civil. Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005. Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: 7. A falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal.

*participantes en un proceso constitucional*”. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, el principio *iura novit curia* tiene fundamental importancia pues se emplea para analizar las posibles incompatibilidades entre la norma que se considera inconstitucional y derechos constitucionales no alegados por los accionantes<sup>6</sup>. En consideración del principio *iura novit curia* la ley permite que el caso pueda ser mejor resuelto tomando en cuenta el sistema jurídico en su integralidad y que no se restrinja al uso limitado del derecho invocado por las partes, toda vez que la finalidad del control abstracto de inconstitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Además, dado que la norma faculta a la Corte Constitucional a realizar incluso un control integral —que implica una actuación de oficio— también esté facultada para aplicar el principio *iura novit curia*, que parte de las alegaciones del accionante.

28. En aplicación del mencionado principio *iura novit curia*, la Corte procederá a analizar la alegación de la accionante a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación para determinar si, en efecto, el artículo 195 de la LSS genera un trato diferenciado entre las personas titulares del derecho de alimentos y las personas beneficiarias de la pensión de montepío. Una vez realizado este análisis, este Organismo se pronunciará sobre la alegación de la accionante respecto a la supuesta incompatibilidad del artículo impugnado con el 39 de la Constitución, interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

***¿El artículo 195 de la LSS es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación por generar un trato diferenciado entre quienes son titulares del derecho de alimentos y quienes son beneficiarios de la pensión de montepío?***

29. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución consagra al derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos:

***2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación [...] (énfasis añadido).***

30. A su vez, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, reconoce “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación” como un derecho de libertad. Con el propósito de determinar el alcance de este derecho, esta Corte precisó que debe entenderse en

---

<sup>6</sup> La Corte Constitucional ha acudido al principio *iura novit curia* en distintas acciones públicas de inconstitucionalidad, como por ejemplo: Sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021; Sentencia No. 65-16-IN/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 25; entre otras.

sus dos dimensiones. Por un lado, la dimensión formal que presupone un “trato idéntico a sujetos - individuales o colectivos- que se hallan en la misma situación”<sup>7</sup>; y, por otro lado, la dimensión material, bajo la cual corresponde al Estado adoptar acciones afirmativas para promover la igualdad real para quienes se hallen en condiciones de desventaja “por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos”<sup>8</sup>. Así, aunque ambas dimensiones del derecho a la igualdad tienen un núcleo común, poseen caracteres particulares que generan consecuencias distintas en su aplicación.

31. Como consta en los párrafos 24, 25 y 26 *supra*, de los argumentos contenidos en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad se infiere que la preocupación de la accionante radica en que su hija debería ser beneficiaria del montepío por orfandad hasta los 21 años, mientras se encuentre estudiando e imposibilitada de subsistir por sus propios medios, al igual que ocurriría si su padre estuviese vivo y ella fuera titular del derecho a recibir alimentos. Alega que la pensión de orfandad es equiparable a la de alimentos y que, por analogía, los requisitos para beneficiarse de esta renta deberían ser los mismos que los del régimen de alimentos pues el IESS cumple el rol de padre frente a su hija. Por estas consideraciones, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 195 de la LSS.
32. Así, esta Corte analizará la presunta inconstitucionalidad del artículo impugnado a la luz del derecho a la igualdad formal y no discriminación pues se colige que la alegación de la accionante se enfoca en un supuesto trato legal diferenciado entre las personas beneficiarias del montepío por orfandad y los titulares de la pensión alimenticia, a pesar de que, a juicio de la accionante, son regímenes análogos.
33. Según ha señalado esta Corte, existen tres elementos para que se configure un trato desigual y discriminatorio: (i) la comparabilidad, es decir, que existan sujetos de derechos en igual o semejantes condiciones; (ii) la constatación de un trato diferenciado respecto de las categorías protegidas enunciadas en el artículo 11.2 de la Constitución; y, (iii) la verificación del resultado, por el trato diferenciado. La diferencia será justificada cuando sea objetiva, razonable y tenga por finalidad promover derechos; y, será discriminatoria si tiene como resultado anular o disminuir el contenido de los derechos<sup>9</sup>.
34. Respecto al elemento de comparabilidad, esta Corte Constitucional ha resuelto en múltiples sentencias lo siguiente:

*Bajo esa diferenciación, cabe señalar que la aplicación de la ley debe direccionarse hacia los agentes que son sus destinatarios y que se encuentran en una situación*

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 7-11-IA/ de 28 de octubre de 2019, párr. 18; 1-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021; párr. 28; entre otras.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19; 1-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021; párr. 28; entre otras.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 603-12-JP/19 (acumulados) de 05 de noviembre de 2019; 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019; 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021; entre otras.

*paritaria, es decir, tomando, como principal variable el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias, de manera que exista y se garantice un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas. Por tanto, el concepto de igualdad, visto como un derecho constitucional, implica un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados, de manera que se configura un trato diferente a determinados agentes en virtud de ciertos presupuestos, circunstancias y hechos, existiendo un margen dentro de la configuración legislativa que permite realizar esta diferenciación<sup>10</sup> (énfasis añadido).*

35. Atendiendo al precedente citado, corresponde a esta Corte analizar si las personas titulares de la pensión de orfandad se encuentran en iguales o semejantes condiciones que aquellas beneficiarias de alimentos y, por tanto, si resulta inconstitucional que no se extienda este beneficio hasta los 21 años –de acuerdo con los requisitos del régimen de alimentos— para asegurar que el artículo 195 de la LSS sea compatible con el derecho a la igualdad formal y no discriminación.
36. Para verificar la existencia de una situación comparable entre quienes son personas beneficiarias de la pensión de orfandad y quienes reciben la pensión de alimentos, conviene analizar las particularidades y alcance de la pensión de montepío por orfandad, como elemento del derecho a la seguridad social.
37. El artículo 34 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social en los siguientes términos:

*Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.*

38. Adicionalmente, la Constitución establece que la seguridad social es un sistema público y universal encargado de atender distintas necesidades contingentes de la población<sup>11</sup> como la “enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte”<sup>12</sup>, a través del seguro universal obligatorio, administrado por el IESS. Las prestaciones de la seguridad social, según dispone el artículo 371 de la Constitución, se financian “con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 27.

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 367.- *El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.*

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 369.

*empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado”<sup>13</sup>.*

- 39.** El derecho a la seguridad social es, entonces, un derecho irrenunciable<sup>14</sup> y constituye una responsabilidad primordial del Estado el atender de manera prioritaria las necesidades de la población, a través del seguro universal obligatorio, administrado por el IESS<sup>15</sup>, entidad responsable de proteger a las personas afiliadas contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte<sup>16</sup>.
- 40.** Uno de los beneficios otorgados por el IESS para cubrir las necesidades sociales y económicas que surgen para las personas sobrevivientes como consecuencia del fallecimiento de un familiar afiliado, es el montepío o seguro de muerte. Consiste en una pensión mensual entregada a los afectados por la muerte del asegurado, para garantizar su bienestar socioeconómico. En palabras de este Organismo, *“la pensión o renta mensual que entrega el IESS a viudas, viudos, huérfanos o padres del afiliado o jubilado fallecidos, cuando cumplen las condiciones, se llama pensión montepío o seguro de muerte”<sup>17</sup>.*
- 41.** De acuerdo con el literal h) del artículo 9 de la LSS, es derechohabiente del montepío *“el familiar del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio”*. De la mano con el artículo 193 de la LSS, para que una persona se beneficie del montepío se requiere que *“el jubilado en goce de pensión de invalidez o vejez, o el asegurado activo [...] al momento de su fallecimiento tuviere acreditadas sesenta (60) imposiciones mensuales por lo menos”<sup>18</sup>.*
- 42.** Cuando el montepío se concede a favor de una persona menor de edad que ha quedado huérfana o, a favor de un hijo o hija de la persona fallecida que se encuentra incapacitada para trabajar y vivía a cargo de la persona causante, recibe el nombre de pensión por orfandad. El Estado, en este escenario, concede a cada uno de los hijos

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 371.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 1826-12-EP. Sentencia No. 175-14-SEP-CC de 15 de octubre de 2014.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0578-14-EP. Sentencia No. 287-16-SEP-CC de 31 de agosto de 2016, p. 41-42.

<sup>16</sup> Ley de Seguridad Social. Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001. Artículo 17.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 62.

<sup>18</sup> Ley de Seguridad Social. Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001. *Artículo 193.- REQUISITOS MÍNIMOS.- Causará derecho a los beneficios del montepío el jubilado en goce de pensión de invalidez o vejez, o el asegurado activo que al momento de su fallecimiento tuviere acreditadas sesenta (60) imposiciones mensuales por lo menos.*

de la persona afiliada o jubilada fallecida, una renta mensual para que cubra sus necesidades esenciales<sup>19</sup>.

43. Respecto a la pensión de orfandad, en sentencia No. 889-20-JP/21, esta Corte reconoció que: “[g]arantizar el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social es un deber primordial del Estado, que atenderá y cubrirá las necesidades contingentes de la población, entre las que está la muerte del trabajador y la orfandad de las personas sobrevivientes”<sup>20</sup>. El derecho a la pensión de orfandad y la correlativa obligación del Estado se desprende, además, del contenido y la regulación de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos en lo que concierne a la seguridad social<sup>21</sup>.
44. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 25 que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado [...] tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”<sup>22</sup>. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas precisa que es un deber del Estado “*asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión [...]. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación*”<sup>23</sup>.
45. Bajo los términos del artículo 195 de la LSS, son personas beneficiarias del montepío por orfandad (i) los descendientes de la persona afiliada o jubilada fallecida hasta los 18 años de edad; y, (ii) los descendientes incapacitados para trabajar<sup>24</sup>, de cualquier

<sup>19</sup> De conformidad con el artículo 203 de la LSS, la renta mensual total de la pensión por orfandad corresponde al sesenta y cinco por ciento (65%) de la base de cálculo, que será distribuida entre todos los derechohabientes.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 59.

<sup>21</sup> Protocolo de San Salvador, artículo 9: “[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependencias”; y, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9.

<sup>22</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25, numeral 1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

<sup>23</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, sobre el derecho a la seguridad social, 4 de febrero de 2008, párr. 21.

<sup>24</sup> Bajo los términos de la Ley de Seguridad Social, se entiende por incapacitado a la persona con discapacidad que, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades es “*aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente calificada por la*

edad, que vivían a cargo de la o el causante<sup>25</sup>. Estos requisitos se contemplan, además, en el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. El artículo 19 de este cuerpo normativo señala que: “[n]o *habrá derecho a pensión de montepío*: [...] e) [c]uando a la fecha de solicitar pensión de orfandad los hijos fueren mayores de 18 años y no se encontraren incapacitados para el trabajo”; y, el artículo 21, reitera que la pensión por orfandad terminará cuando el beneficiario “b) [...] *no se encontrare incapacitado para el trabajo y cumpliera dieciocho (18) años de edad*”.

46. En suma, la pensión de montepío por orfandad es un beneficio del sistema de seguridad social, prestado por el Estado a través del IESS, mediante el cual se otorga una renta mensual a los descendientes de la persona fallecida que han quedado en estado de orfandad y cumplen los requisitos de ley analizados. Es preciso recalcar que el derecho a recibir esta pensión surge como consecuencia de una relación previa entre el Estado y la persona afiliada que haya contribuido con al menos 60 aportaciones mensuales, según los requisitos establecidos en la normativa pertinente.
47. Una vez que la Corte ha determinado el alcance y contenido del derecho a la pensión de orfandad, corresponde verificar si existe una situación comparable con aquellas personas beneficiarias de la pensión de alimentos, que, bajo ciertas condiciones, tienen derecho a recibirla hasta los 21 años.
48. Como se precisó, la pensión por orfandad es un beneficio otorgado a los descendientes —hasta los 18 años de edad— de la persona afiliada o jubilada fallecida. La pensión surge como consecuencia de una relación jurídica previa entre el Estado, por intermedio del IESS, y la persona afiliada que haya contribuido con al menos 60 aportaciones mensuales. La exigencia de un mínimo de aportaciones tiene por finalidad financiar la prestación que en un futuro va a ser entregada al titular y se basa en cálculos técnicos y actuariales. De lo anterior se concluye que: (i) la persona titular y/o beneficiaria de esta pensión es, por regla general, el hijo o hija de la persona afiliada o jubilada fallecida, hasta que haya cumplido los 18 años, o, por excepción, la persona huérfana que se encontrare incapacitada para trabajar y vivía a cargo de la o el causante; (ii) el obligado a proporcionar la renta mensual por orfandad es el Estado, a través del IESS; y, (iii) el montepío tiene su origen en una relación jurídica previa entre el Estado y las personas afiliadas del IESS, por lo que la prestación se financia con las aportaciones realizadas por las propias personas afiliadas mientras se

---

*autoridad sanitaria nacional*”. Ver Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades. Registro Oficial No. 109 de 27 de octubre de 2017.

<sup>25</sup> Según añade el artículo 18 del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte son beneficiarios de la pensión de orfandad: “los hijos del afiliado o jubilado fallecido, los adoptados cuando la fecha de adopción es anterior a la fecha del fallecimiento por lo menos en doce (12) meses y los póstumos, hasta alcanzar los dieciocho (18) años de edad. También tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo, solteros, viudos o divorciados y que hayan vivido a cargo del causante”.

encontraban con vida y, adicionalmente, con las aportaciones de los afiliados al sistema de seguridad social, en general<sup>26</sup>.

49. La pensión de alimentos, por otro lado, consiste en un derecho que la ley reconoce a ciertas personas para reclamar a sus parientes de grado más próximo –por lo general, a sus ascendientes— aquellos auxilios necesarios para su sustento que permitan asegurarle una vida digna. Se trata de un derecho de carácter personalísimo que surge de una relación de parentesco, comúnmente de la relación entre los progenitores y sus descendientes. Bajo el artículo 2 de la Ley Reformatoria al Título V del CNA, el derecho de alimentos *“es connatural a la relación parento-filial y está relacionado con el derecho a la vida, la supervivencia y una vida digna. Implica la garantía de proporcionar los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de los alimentarios [...]”*<sup>27</sup>. En términos de esta Corte, la pensión de alimentos *“tiene por justificación la responsabilidad y obligación natural que tienen los progenitores con sus hijos e hijas; y se corresponde con los ingresos que los progenitores generan para solventar esta responsabilidad, situación que deviene en la figura de la relación parento-filial”*<sup>28</sup>.
50. Así, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Reformatoria al Título V del CNA, tienen derecho a reclamar alimentos (i) las niñas, niños y adolescentes; (ii) los adultos o adultas hasta la edad de 21 años que demuestren estar cursando estudios que les impidan dedicarse a una actividad productiva y carezcan de recursos propios y suficientes; y, (iii) las personas de cualquier edad que padezcan una discapacidad o condición que les impida procurarse los medios para subsistir por sí mismas<sup>29</sup>.
51. Por su parte, los principales obligados a prestar alimentos son los progenitores, y solo en caso de *“ausencia, impedimento, insuficiencia de recursos o discapacidad de los obligados principales [progenitores], [...] la prestación de alimentos se[rá] pagada o*

<sup>26</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 371.- *“Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.”*

<sup>27</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 2.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0111-14-EP. Sentencia No. 380-16-SEP-CC de 29 de noviembre de 2016, p. 18.

<sup>29</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 4.- *“Tienen derecho a reclamar alimentos:*

*1. Las niñas, niños y adolescentes, salvo los emancipados voluntariamente que tengan ingresos propios, a quienes se les suspenderá el ejercicio de este derecho de conformidad con la presente norma;*

*2. Los adultos o adultas hasta la edad de 21 años que demuestren que se encuentran cursando estudios en cualquier nivel educativo que les impida o dificulte dedicarse a una actividad productiva y carezcan de recursos propios y suficientes; y*

*3. Las personas de cualquier edad, que padezcan de una discapacidad o sus circunstancias físicas o mentales les impida o dificulte procurarse los medios para subsistir por sí mismas, conforme conste del respectivo certificado emitido por el Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS, o de la institución de salud que hubiere conocido del caso que para el efecto deberá presentarse.*

*completada por uno o más de los siguientes obligados subsidiarios [...] 1. Los abuelos/as; 2. Los hermanos/as que hayan cumplido 21 años [...]; y, 3. Los tíos/as”<sup>30</sup>.*

- 52.** De los artículos que anteceden se desprende que: (i) son titulares de la pensión de alimentos las personas menores de 18 años, las personas adultas hasta 21 años que acrediten estar estudiando y no disponer de los medios para su sustento, y las personas, de cualquier edad, que tengan una condición de discapacidad; (ii) los obligados principales a prestar alimentos son los progenitores (padre y madre) y, solo en su ausencia, existirán personas obligadas subsidiarias; y, (iii) el origen de la obligación de prestar alimentos es la relación de parentesco entre progenitores e hijos y, por tanto, la pensión se calcula de acuerdo a los ingresos de la persona obligada.
- 53.** Tras analizar los caracteres de la pensión de orfandad y la de alimentos, esta Corte observa importantes diferencias. En primer lugar, la obligación de prestar alimentos recae en los progenitores como principales obligados y de modo subsidiario en otros familiares, pero nunca en el Estado ni en sus instituciones, como ocurre con la pensión de orfandad, cuyo otorgamiento está a cargo del IESS.
- 54.** En segundo lugar, las prestaciones en análisis se diferencian por su origen. El derecho a recibir alimentos surge de la relación paterno-filial que existe única y exclusivamente entre progenitores y descendientes y respecto de la cual el Estado no participa, pero cumple el rol de garante al adoptar los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento satisfactorio. Esta obligación surge como consecuencia de la relación entre progenitores y descendientes, ya sea como consecuencia de un juicio de alimentos<sup>31</sup> o, incluso en el caso de que la persona alimentada y el progenitor convivan bajo el mismo techo, según los requisitos de ley<sup>32</sup>.
- 55.** Ahora bien, la pensión por orfandad es una prestación que surge como consecuencia de la relación entre el Estado y las personas afiliadas, dentro del sistema de seguridad social en cumplimiento del derecho consagrado en el artículo 34 de la Constitución, y que se otorga, tras el fallecimiento del progenitor, siempre que, en su calidad de persona afiliada, haya contribuido con al menos 60 aportaciones al IESS. En esta relación jurídica, no existe ningún vínculo de parentesco y, contrario a lo que afirma la accionante, el IESS no asume el rol de padre de quienes han quedado en estado de orfandad sino que se encarga de entregar la pensión frente a la ausencia definitiva del afiliado.
- 56.** En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, en el régimen de alimentos la prestación proviene exclusivamente del patrimonio de la persona obligada y, por ello, la forma de cálculo de la pensión depende de los ingresos que ésta reciba. Mientras

<sup>30</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 5.

<sup>31</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 8.

<sup>32</sup> Ley Reformatoria al Título V Del derecho a alimentos del Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No. 643 de 28 de julio de 2009. Artículo 7.

que, el montepío por orfandad es una prestación que entrega el aparato del Estado, financiado con el dinero proveniente de las aportaciones de las personas afiliadas, además de sus propias contribuciones.

57. Por lo expuesto, esta Corte determina que no es posible asimilar por analogía —como sugiere la accionante— la obligación de prestar alimentos que tienen los padres o madres respecto de sus hijos con la obligación de seguridad social que tiene el Estado frente a las y los ciudadanos. Entre ambos regímenes existen diferencias sustanciales respecto de las personas titulares, las personas obligadas y el origen del derecho y su correlativa obligación.
58. De este análisis se concluye que el primer elemento para configurar un trato discriminatorio, la comparabilidad, no se verifica en el presente caso. Al no configurarse este elemento, no es necesario continuar con el análisis de los demás parámetros sobre trato diferenciado.
59. En adición, este Organismo considera relevante precisar que, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, el legislador goza de “*discrecionalidad para determinar los contenidos de la producción legislativa en los aspectos sustantivos y adjetivos de las materias que competen a aquel*”<sup>33</sup>. La libertad de configuración legislativa tiene su fundamento en que la Constitución no contiene regulaciones concretas y determinadas sobre todas las materias y, por tanto, el legislador está facultado para configurar el contenido de las normas jurídicas, para lo cual goza de la “*libertad de escoger a su discrecionalidad las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos*”<sup>34</sup>.
60. Ahora bien, esta libertad del legislativo no es absoluta y debe ejercitarse dentro del marco de los derechos consagrados en la Constitución. Por ello, los preceptos constitucionales constituyen un límite para el legislador al momento de determinar el contenido material de una disposición legal<sup>35</sup>. Como señaló esta Corte en el Dictamen No. 002-19-DOP-CC, “*el legislador posee plena libertad para configurar dentro de los límites constitucionales, las normas vigentes*”<sup>36</sup>.
61. En el presente caso, el legislador dispuso en el artículo 195 de la LSS que son beneficiarios de la pensión por orfandad los descendientes de la persona afiliada o jubilada fallecida hasta los 18 años de edad. Esta Corte observa que este artículo pudo ser incluido por el legislador en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en atención al principio de libertad de configuración legislativa, pues —como ya se ha precisado—, no existen razones para presumir que contraviene disposición constitucional alguna al no tratarse de un límite derivado directamente de la Constitución. A la luz de los principios que rigen el control abstracto en Ecuador, la Corte Constitucional debe guardar un grado de deferencia al poder legislativo, permitiendo la permanencia de

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 20.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 002-19-DOP-CC. Caso No. 0003-19-OP, párr. 22.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 002-19-DOP-CC. Caso No. 0003-19-OP, párr. 23.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 22.

las disposiciones en el ordenamiento jurídico y recurriendo a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso<sup>37</sup>.

- 62.** Asimismo, mal podría esta Corte Constitucional declarar la incompatibilidad del artículo impugnado con la Constitución pues, en materia de seguridad social, debido a que el financiamiento de las prestaciones se basa en información económica y presupuestaria, toda reforma debería sustentarse en datos técnicos y estudios actuariales. Como se señaló en sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados:

*Es claro para la Corte que una reforma sobre los mecanismos de financiamiento de las prestaciones del sistema de seguridad social, es un aspecto que necesariamente debe estar basado en datos técnicos amparados en estudios actuariales específicos, rigurosos y actualizados, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema*<sup>38</sup>.

- 63.** Por lo expuesto, en respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que el artículo 195 de la LSS no es incompatible con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución que reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación. Así, si bien la pensión de montepío por orfandad podría haberse regulado de una manera distinta, la forma en la que el legislador —basado en estudios actuariales y datos económicos— ha construido el artículo impugnado, no es contraria a lo dispuesto en la Constitución, como reclama la accionante. Por ello, esta Corte, en un ejercicio de control abstracto de constitucionalidad, no encuentra que su regulación actual sea incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.
- 64.** Toda vez que la Corte no ha identificado que el artículo 195 de la LSS genere un trato diferenciado entre las personas titulares del derecho de alimentos y las personas beneficiarias de la pensión de montepío, la Corte no encuentra fundamentos para determinar una incompatibilidad entre el artículo 195 de la LSS y el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución.
- 65.** Como se señaló en el párr. 25 *supra*, la argumentación de la accionante se fundamenta exclusivamente en cuestionar un supuesto trato diferenciado entre quienes reciben la pensión de alimentos y quienes son titulares de la pensión de orfandad, aunque su demanda identifica como vulnerado el artículo 39 de la Constitución, interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 de la Constitución. Dado que la Corte ha identificado que el artículo 195 de la LSS no genera un trato diferenciado entre las personas titulares del derecho de alimentos y las personas beneficiarias de la pensión de montepío, con base en este argumento no es posible determinar que esa distinción es contraria al artículo 39 de la Constitución, interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 de la Constitución.

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 35-23-IN/20 de 16 de junio de 2020. Voto salvado jueza Daniela Salazar Marín, párr. 26.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 83-16-IN y acumulados. Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados de 10 de marzo de 2021.

66. Tras una revisión integral de la demanda, este Organismo encuentra que no tiene otros elementos para analizar si, descartada la supuesta diferenciación injustificada entre las personas beneficiarias de la pensión por orfandad y las personas titulares del derecho de alimentos, la norma impugnada es contraria al artículo 39 de la Constitución interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 de la Constitución. La argumentación de la accionante se limita a señalar que el contenido del artículo 195 de la LSS “*está lejos de otorgar protección completa al joven como lo ordena el Art. 39 de la Constitución*” sin aportar explicación alguna para justificar la supuesta inconstitucionalidad.
67. A juicio de esta Corte, el que la pensión de orfandad se extinga al cumplirse los 18 años de edad no constituye un impedimento para que los jóvenes gocen de los derechos reconocidos en el artículo 39 de la Constitución, interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 de la Constitución. En otras palabras, el que la pensión de montepío por orfandad sólo proteja a las personas beneficiarias hasta los 18 años no resulta en sí mismo incompatible con el artículo 39 de la Constitución que se refiere a la obligación del Estado de garantizar los derechos de las jóvenes y los jóvenes, así como de promover su efectivo ejercicio, garantizándoles educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. De ahí que la Corte no encuentra fundamentos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma del artículo 195 de la LSS, pues su existencia no es incompatible con el artículo 39 de la Constitución, interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 del mismo cuerpo normativo.
68. Finalmente, esta Corte observa que la accionante también ha planteado argumentos relativos a una supuesta incompatibilidad de la norma con la aplicación al caso concreto de su hija:

*En consecuencia siendo que el derecho a percibir alimentos de parte del padre si este viviera, se extinguiría a los 21 años de edad porque mi hija se encuentra estudiando, una vez que ha fallecido el padre de mi hija JESSICA JULADY LARA CRUZ y, al encontrarse beneficiada con el montepío, es lógico, legal y constitucional que esta pensión de orfandad en el IESS persista hasta los 21 años de edad mientras mi hija se encuentra estudiando imposibilitada para dedicarse a una actividad productiva, toda vez que su horario de estudios no lo permite, pues, el IESS se considera como un padre para mi hija (énfasis añadido).*

69. Asimismo, alega: “[...] *en el presente caso lo que mejor beneficia a mi hija huérfana de padre, es beneficiarse con la pensión por orfandad hasta la edad de 21 años, en tanto estudie y justifique que su horario no le permite acceder a una actividad laboral para sostenerse por sí misma*” (énfasis añadido). De estas afirmaciones se desprende que los argumentos de la accionante para acusar a la norma de inconstitucional se basan en la situación particular de su hija huérfana de padre, pero no en una apreciación abstracta de la norma.
70. La presente acción pública de inconstitucionalidad es tramitada por la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias de control abstracto de

constitucionalidad, mecanismo que tiene por finalidad asegurar la armonía del ordenamiento jurídico y garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales, se adecúen a lo dispuesto en la Constitución. Así, como señala el artículo 74 de la LOGJCC, *“el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”*.

- 71.** En el marco del control abstracto de constitucionalidad, no corresponde a este Organismo analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en un caso concreto pues como se reconoce en sentencia No. 20-12-IN/20, esta Corte está facultada para identificar incompatibilidades entre normas secundarias y la Constitución por fuera de un caso concreto, es decir mediante un examen desligado del sujeto o abstracto de la norma<sup>39</sup>.
- 72.** Así, para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación. Es decir, la Corte analiza y examina la norma jurídica, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la República<sup>40</sup> garantizando, de esta forma, la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico.
- 73.** Siendo así, en ejercicio del control abstracto, esta Corte mal podría analizar la situación concreta de la hija de la accionante o las presuntas vulneraciones de los derechos que pretende la accionante pues, para ello, sería necesario probar hechos y violaciones específicas a derechos constitucionales, lo cual, como se resolvió en sentencia No. 20-12-IN/20 *“escapa de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales”*<sup>41</sup>.
- 74.** Por todo lo expuesto, en respuesta al problema jurídico planteado, amparada en el principio *iura novit curia*, y en un ejercicio abstracto de control constitucional, esta Corte concluye que el artículo 195 de la LSS no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, ni con el artículo 39 de la Constitución, interpretado a la luz de los artículos 11.7, 426 y 427 del mismo cuerpo normativo.

<sup>39</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149-150.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-20-IA/20, párr. 35 y Sentencia No. 65-16-IN/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 45.

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149.

## 6. Decisión

**75.** 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:

**75.1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad No. 40-18-IN.

**75.2.** Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
16:00:16 -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 22 de septiembre 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. 0040-18-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 3393-17-EP/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 3393-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 3393-17-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que negó la prescripción de la pena con base en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y concluye que el auto impugnado vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del principio de favorabilidad en conjunto con el derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía de motivación. La Corte establece que el principio de favorabilidad reconocido en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución no se encuentra limitado a cuestiones sustantivas, sino que también está relacionado con aspectos procesales y de ejecución.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. En sentencia de 25 de octubre de 2007, el Tribunal Segundo de lo Penal de Pichincha (en adelante “el tribunal de juicio”) declaró a Santiago Bienvenido Murillo Mendoza culpable en calidad de cómplice del delito de tenencia y posesión ilícitas, tipificado y sancionado en el artículo 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas<sup>1</sup>. En consecuencia, el tribunal le impuso la pena de 16 años de reclusión mayor extraordinaria, así como la multa de mil salarios mínimos vitales generales; sin embargo, dada la verificación de circunstancias atenuantes, se modificó la pena a 8 años de reclusión mayor ordinaria y la multa a quinientos salarios mínimos vitales generales. En esta decisión, se confirmó el estado de inocencia de otros procesados<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (derogada). Registro Oficial Suplemento No. 490 de 27 de diciembre de 2004. Art. 62.- *Sanciones para la tenencia y posesión ilícitas.- Quienes sin autorización legal o despacho de receta médica previa, posean o tengan, con su consentimiento expreso o tácito, deducible de una o más circunstancias, sustancias estupefacientes o psicotrópicas, en sus personas, ropas, valijas, muebles, en su domicilio, lugar de trabajo o cualquier otro sitio del que sean propietarios, arrendatarios, tenedores u ocupantes a cualquier título, o que esté bajo su dependencia o control, serán sancionados con la pena de doce a diez y seis años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales.*

<sup>2</sup> Franklin Carrillo Castillo, Luis Aníbal Velásquez Astudillo, Alfredo Roberto Vásquez Bone, Wilson Fernando Reyes Hidalgo y José Vicente Cevallos Balseca.

2. El 21 de abril de 2008, la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Quito, modificó la sentencia de primera instancia venida en consulta<sup>3</sup> y declaró a Santiago Bienvenido Murillo Mendoza, así como a los otros procesados, “[...] *responsables del delito de tráfico ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*”, condenándoles a cada uno de ellos a la pena modificada de ocho años de reclusión mayor ordinaria y al pago de la multa de quinientos salarios mínimos vitales generales a cada uno de ellos”.
3. El 15 de septiembre de 2009, el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia declaró improcedentes los recursos de casación interpuestos por Santiago Bienvenido Murillo Mendoza y los demás procesados. Los recursos de aclaración y ampliación de esta decisión fueron negados mediante auto de 19 de octubre de 2009.
4. El 13 de marzo de 2014, el tribunal de juicio emitió un auto mediante el cual ofició al Jefe de la Policía Judicial de Pichincha “[...] *a fin de que agentes a su mando procedan a la localización y captura de los sentenciados [...] y Santiago Bienvenido Murillo Mendoza [...] para que cumplan con la pena impuesta*”.
5. El 18 de agosto de 2017, se detuvo a Santiago Bienvenido Murillo Mendoza y se emitió la boleta de encarcelamiento en su contra.
6. El 26 de octubre de 2017, Santiago Bienvenido Murillo Mendoza presentó un escrito mediante el cual solicitó la prescripción de la pena, la cual fue negada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito<sup>5</sup> mediante auto de 30 de octubre de 2017.
7. El 29 de noviembre de 2017, Santiago Bienvenido Murillo Mendoza (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó la prescripción de la pena, emitido el 30 de octubre de 2017.

---

<sup>3</sup> Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (derogada). Registro Oficial Suplemento No. 490 de 27 de diciembre de 2004. Art. 123.- *Sentencia.- [...] El auto en que se revoque la prisión preventiva, de cesación de medidas de aprehensión, retención e incautación, el sobreseimiento provisional o definitivo, dictado por el Juez y las sentencias condenatorias y absolutorias serán obligatoriamente elevadas en consulta a la respectiva Corte Superior, quien resolverá, previo informe obligatorio que emitirá el Ministro Fiscal dentro del plazo improrrogable de veinticuatro horas (énfasis añadido).*

<sup>4</sup> Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (derogada). Registro Oficial Suplemento No. 490 de 27 de diciembre de 2004. Art. 60.- *Sanciones para el tráfico ilícito.- Quienes compren, vendan o entreguen a cualquier título, distribuyan, comercialicen, importen, o en general, efectúen tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópicas y otras sujetas a fiscalización, serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales. Se entenderá por tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópicas u otras sujetas a fiscalización toda transacción mercantil o toda entrega, a cualquier título, de dichas sustancias, realizada en contravención a los preceptos de esta Ley.*

<sup>5</sup> Judicatura que reemplazó al tribunal de juicio.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

8. Una vez que el 5 de febrero de 2019 se posesionaron los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 20 de febrero de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo<sup>6</sup> para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
9. Mediante auto de 20 de marzo de 2019, la Sala de Admisión<sup>7</sup> de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 3393-17-EP.
10. El 29 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito la remisión de su informe de descargo. Este requerimiento fue cumplido mediante escritos de 2 de julio de 2021 y 5 de julio de 2021.

## **2. Competencia**

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

## **3. Fundamentos de las partes**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

12. El accionante alega que el auto impugnado, que negó la prescripción de la pena, vulneró sus derechos constitucionales a la integridad personal; a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de principio de legalidad, de principio de favorabilidad, de proporcionalidad y de motivación; al debido proceso de las personas privadas de libertad, en las garantías de aplicación de sanciones alternativas a la privación de libertad y de cumplimiento de la pena dentro de un centro de rehabilitación social; y, a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 66 numeral 3, 75, 76 numerales 1, 3, 5, 6 y 7 literal l), 77 numerales 11 y 12, y 82 de la Constitución, respectivamente.
13. Además, considera que dicha actuación también contravino los principios de aplicación directa de la Constitución, de prohibición de restricción del contenido de los derechos, y de desarrollo progresivo, la obligación de adecuación del ordenamiento a los derechos, los principios del sistema procesal, el principio pro

---

<sup>6</sup> Del expediente constitucional no se desprende que existan sorteos previos durante la anterior conformación de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

persona, el principio de supremacía constitucional, el orden jerárquico de aplicación de las normas, y la interpretación de la Constitución que más se ajuste a su integralidad, reconocidos en los artículos 11 numerales 3, 4 y 8, 84, 169, 417, 424, 425 y 427 de la Constitución. Adicionalmente, señala que también se vulneró el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 4, 5, 23 y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial. Finalmente, indica que la vulneración de los artículos 2, 4, 101, 107, 108 y 114 del Código Penal afectó sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, así como al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas.

14. El accionante relata que el 7 de junio de 2006 fue privado de la libertad de forma preventiva y que recuperó la libertad en virtud de que operó la caducidad de la prisión preventiva<sup>8</sup>, de acuerdo con la Constitución y el Código de Procedimiento Penal vigentes en esa época; por lo que el proceso penal seguido en su contra continuó mientras él se encontraba en libertad.
15. Tras referirse a los antecedentes procesales, el accionante afirma que la sentencia dictada en su contra quedó ejecutoriada tras la notificación del auto que resolvió el recurso horizontal respecto de la sentencia de casación, es decir *“EL 23 DE OCTUBRE DEL 2009 A LAS 24H00. PENA QUE DEBIO CUMPLIRLA HASTA EL DIA 23 DE OCTUBRE DEL 2017 CONFORME LO ESTABLECIA EL ARTICULO 107 DEL CODIGO PENAL VIGENTE A ESA FECHA”* (énfasis en el original).
16. Para el accionante, la negativa de la declaratoria de prescripción de la pena vulneró sus derechos constitucionales debido a que no se tomaron en cuenta los plazos de prescripción de la pena establecidos en el Código Penal, que resultaban más favorables a su situación.
17. Acerca de la alegada vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el accionante transcribe el contenido de dichos derechos a la luz de la Constitución y cita extractos de sentencias de la Corte Constitucional que se refieren a la relación entre los mismos. Además, el accionante alega que los jueces accionados

*[...] no garantizaron [...] el cumplimiento de las normas del Código Penal vigente a la fecha del proceso, tales como el contenido de los Artículos 101, 107, 108 y 104, olvidándose que si bien es cierto una de las características de las leyes es su IRRETROACTIVIDAD, es decir las leyes desde su nacimiento mediante su promulgación y vigencia son para lo venidero que es lo general, NO ASI EN MATERIA PENAL EN DONDE SE APLICA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY SIEMPRE Y CUANDO SEA LA MAS FAVORABLE AL REO, ahora bien el problema jurídico lo genera el Tribunal juzgador al vulnerar mi derecho constitucional a la libertad cuando sus jueces hacen una interpretación de normas jurídicas en relación al*

---

<sup>8</sup> La orden de excarcelación, así como la boleta constitucional de excarcelación fueron emitidas el 29 de enero de 2007 por la jueza séptima de lo penal de Pichincha.

*instituto del derecho penal procesal como lo es la PRESCRIPCIÓN DE LA PENA, tomando en consideración que al tiempo en que se sustanció y sentenció el presente proceso estaba vigente la Ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas que en su Art. 88 establecía sobre la prescripción de la pena que esta prescribía en el doble de la condena y en ese sentido según ellos el accionante puede ser beneficiario de la PRESCRIPCIÓN DE LA PENA en 16 años, situación que se oponía a lo expresado en el Art. 107 del Código Penal también vigente a la fecha [...] (el énfasis corresponde al original).*

- 18.** Acerca del cómputo del plazo de prescripción de la pena según los artículos 107 y 108 del Código Penal, el accionante sostiene que un análisis constitucional de sus derechos lleva a la conclusión de que

*[...] la prescripción no se suspende ni la ejecución de penas tiene efecto suspensivo de la misma, este debe indiscutiblemente seguir su marcha, como en el caso del accionante he manifestado que el 23 de octubre del 2017 se cumpliría la PRESCRIPCIÓN DE LA PENA, sin embargo, como la misma norma del 107 del Código Penal taxativamente nos establece que se debe IMPUTAR O SUMAR el tiempo que permanecí detenido ESTO ES APROXIMADAMENTE UN AÑO, EN SENTIDO DE JUSTICIA ESTARÍAMOS HABLANDO DE QUE LA PRESCRIPCION DE LA PENA EFECTIVAMENTE SE CUMPLIO EL 23 DE OCTUBRE DE 2016 [...] El único requisito que establece la disposición en análisis es el transcurso del tiempo, basta que se cumpla con este requisito los Jueces de Oficio deberían dictar el AUTO DE PRESCRIPCIÓN DE LA PENA, siendo su limitante el hecho de que el reo vuelva a cometer otra infracción antes del vencimiento de la prescripción, por lo tanto al accionante a pesar de haber sido DETENIDO EL 18 DE AGOSTO DEL PRESENTE AÑO, NO DEBE PROSPERAR SU PRIVACIÓN DE LIBERTAD NI PROLONGARSE POR NINGUN CONCEPTO [...] (el énfasis corresponde al original).*

- 19.** Por otro lado, el accionante sostiene que, si bien la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas era ley especial mientras que el Código Penal era una ley general, el artículo 76 numeral 5 de la Constitución contempla el principio de favorabilidad como una garantía del derecho al debido proceso. Al respecto, agrega que esta disposición debía aplicarse en su caso concreto en virtud del principio de supremacía constitucional, lo cual, explica, no ocurrió en el auto impugnado en el cual los jueces negaron su solicitud y realizaron un análisis “[...] *DE CARÁCTER LEGAL QUE PERJUDICA Y EMPEORA LA SITUACIÓN DEL ACCIONANTE* [...]” debido a que compararon la conducta por la cual fue sentenciado con el tipo penal contenido en el Código Orgánico Integral Penal, tomando en cuenta la pena establecida en su artículo 220 numeral 1 literal d), así como la disposición sobre la prescripción de la pena contenida en el artículo 75 numeral 1 del mismo. Por lo expuesto, el accionante considera que el auto que negó su solicitud de prescripción de la pena vulneró también su derecho constitucional al debido proceso en las garantías de principio de legalidad, principio de favorabilidad y principio de proporcionalidad.

- 20.** En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante señala

*[...] que al no responder el AUTO que demandamos a una eficiencia del sistema de Justicia al menos en el presente caso, se puede establecer que se viola este principio constitucional [...] y de la misma manera se violentan disposiciones de menor jerarquía que van de la mano con lo procesal, como lo es el Art. 4, 5, 23, y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial que hace referencia a que los administradores de justicia, deben priorizar estos principios como los de SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL APLICABILIDAD DIRECTA E INMEDIATA DE LA NORMA CONSTITUCIONAL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS Y DE SEGURIDAD JURIDICA.*

- 21.** En cuanto a la presunta vulneración de la garantía de motivación, el accionante manifiesta que el auto es inmotivado al no considerar el principio de favorabilidad reconocido en la Constitución y, en su lugar, haber dictado un auto que contiene “[...] *un análisis basado en una ley obsoleta, derogada y vulneradora de derechos constitucionales que contenía tiempos de Prescripción de la Pena que difería de otra normativa que era más favorable al reo y más humana como la que contenía el Código Penal Art. 107 [...]*”. Además, afirma que, al no haberse concedido su libertad por prescripción de la pena, se vulneró su derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 66 de la Constitución.

- 22.** En consecuencia, el accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados y disponga la reparación integral de los mismos,

*[...] ordenando que otros Jueces de otro tribunal de Garantías Penales dicten un NUEVO AUTO GENERAL que responda al respeto de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución [...] y que de seguro protejan y tutelen mis derechos y garantías.*

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

- 23.** En su informe, tras referirse a los antecedentes procesales, los jueces del tribunal accionado afirman que el accionante fue privado de la libertad “[...] *recién con fecha 18 de agosto de 2017 [...]*”. Además, señalan que la solicitud de prescripción de la pena no pudo ser aceptada

*[...] porque, esta figura no puede darse cuando ya se está cumpliendo la misma, por lógica tiene que acabar de cumplirla; la prescripción de la pena, solo opera cuando antes de que el sentenciado haya sido detenido para cumplir la pena, haya transcurrido el tiempo señalado por la ley para que el estado ejerza su poder punitivo, lo que no ocurrió en el presente caso.*

- 24.** Además, el tribunal señala:

*Desde la fecha que se ejecutorió la sentencia (según el sentenciado 23 de octubre del 2009) aunque efectivamente fue el 28 de octubre del 2009 (3 días después de notificada la ampliación y aclaración), hasta la fecha en que fue capturado y detenido Santiago Bienvenido Murillo Mendoza, esto es, el 18 de agosto del 2017, transcurrieron 7 años*

*10 meses, tiempo insuficiente para la prescripción de la pena, aún con el Código Penal a cuyo artículo 107 apela el sentenciado, en el que la prescripción de la pena ocurre en un tiempo igual al de la condena, que fueron 8 años; en caso de haberlo hecho se habría atentado contra la SEGURIDAD JURÍDICA Y EL DEBIDO PROCESO; los jueces tenemos obligación de TUTELAR POR LOS DERECHOS de los sentenciados, pero también de las víctimas en este caso la sociedad, cuyo bien jurídico salud se vio en peligro (el énfasis corresponde al original).*

25. Agregan que la decisión impugnada garantizó los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación y que se sustentó en la ley especial correspondiente a la infracción cometida. En ese sentido, explican que se analizó la solicitud del accionante a la luz del artículo 88 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas,

*[...] pues para el resto de delitos que no tenían ley propia regía el Código Penal. Sin embargo, el Tribunal, pretendiendo aplicar el PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD, analizó también la posibilidad de acoger las disposiciones del Código Orgánico Integral Penal sobre la prescripción [...] por lo que el Tribunal al negar la prescripción de la pena actuó de manera constitucional y legal.*

26. Finalmente, sobre los argumentos de la demanda relacionados con la proporcionalidad de la pena, los jueces accionados señalan que su actuación se limitó a ser jueces de ejecución y que la pena fue impuesta por el tribunal de juicio que conoció el proceso en primera instancia.

#### **4. Análisis constitucional**

##### **4.1. Consideración preliminar acerca del objeto de la acción extraordinaria de protección**

27. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionadas. Esto, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia No. 154-12-EP/19:

*...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 [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.*

28. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar la naturaleza del acto impugnado y determinar si este es un auto sobre el cual procede la acción extraordinaria de protección.

- 29.** En sentencia No. 1502-14-EP/19, esta Corte se pronunció acerca del requisito de que el acto impugnado sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los siguientes términos:

*[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.*

- 30.** En el presente caso, se observa que la decisión judicial impugnada corresponde a un auto que negó la solicitud de prescripción de la pena que, por su naturaleza, es una cuestión que se discute y resuelve con posterioridad a la existencia de una sentencia ejecutoriada. En ese sentido, el auto impugnado en la presente acción extraordinaria de protección no constituye un auto definitivo en la medida en que no resolvió el fondo de las pretensiones del proceso penal, es decir la verificación de la materialidad de la infracción y la determinación de responsabilidades individuales. Tampoco se trata de un auto que impidió la continuación del proceso penal o el inicio de uno nuevo, en tanto el proceso penal culminó con la sentencia de casación de 15 de septiembre de 2009, ejecutoriada tras la negativa de los recursos horizontales emitida el 19 de octubre de 2009. Así las cosas, el auto impugnado, por su naturaleza, no corresponde a un auto que puso fin al proceso penal, sino que fue dictado durante la etapa de ejecución del mismo.
- 31.** Ahora bien, la Corte Constitucional, a través de la sentencia No. 154-12-EP/19, ha establecido que, excepcionalmente y cuando la Corte de oficio así lo considere, puede considerar como objeto de una acción extraordinaria de protección un auto que no es definitivo, siempre que este cause un gravamen irreparable. En dicha sentencia la Corte consideró que “[u]n 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”.
- 32.** En el presente caso, al tratarse de un auto que negó la solicitud de prescripción de la pena privativa de libertad impuesta al accionante y tomando en cuenta sus alegaciones contenidas en su demanda, esta Corte observa *prima facie* que, de verificarse tales alegaciones, el auto impugnado podría generar un gravamen irreparable que no podría ser reparado a través de otro mecanismo procesal distinto a la acción extraordinaria de protección<sup>9</sup>. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar lo alegado por el accionante en su demanda.

---

<sup>9</sup> La Sala de Admisión de esta Corte, a través de sus Tribunales, ha emitido criterios similares en cuanto a que los autos dictados en fase de ejecución dentro de un proceso penal tienen la potencialidad de generar un gravamen irreparable. Véase, por ejemplo: los autos No. 1591-20-EP de 4 de marzo de 2021, párr. 11 y No. 576-21-EP de 16 de abril de 2021.c

## 4.2. Formulación del problema jurídico

- 33.** Esta Corte ha determinado que los problemas jurídicos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales. En su demanda, el accionante alega que el auto que negó su solicitud de prescripción de la pena vulneró los derechos constitucionales señalados en el párrafo 12 *supra*, así como los principios constitucionales, disposiciones de instrumentos internacionales y disposiciones legales expuestas en el párrafo 13 *supra*.
- 34.** Acerca de las alegadas vulneraciones a derechos constitucionales, como base fáctica que sustenta tales alegaciones, el accionante señala: (i) que el tribunal no aplicó el principio de favorabilidad y resolvió sin tomar en cuenta que el Código Penal regulaba la prescripción de la pena de forma más favorable a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; y, (ii) que para el cómputo del plazo de prescripción de la pena debió tomarse en cuenta el tiempo que estuvo privado de libertad de forma preventiva, antes de que se ejecute la condena en su contra. Con relación a la segunda base fáctica invocada en la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte considera que analizar el cargo propuesto excede sus competencias dentro de la acción extraordinaria de protección, pues no le corresponde pronunciarse respecto de lo correcto o incorrecto del cómputo del plazo para que opere la prescripción de la pena<sup>10</sup>, al ser esta una atribución de la justicia ordinaria dentro de un proceso penal<sup>11</sup>.
- 35.** En cuanto a los principios constitucionales<sup>12</sup> y las disposiciones de instrumentos internacionales identificadas por el accionante como vulneradas, esta Corte las analizará únicamente en lo relacionado con la presunta vulneración al principio de favorabilidad contenido en la Constitución.
- 36.** Por otro lado, es preciso aclarar que el examen relacionado con la presunta vulneración de normas infraconstitucionales o con su correcta o incorrecta aplicación escapa del ámbito de competencias de la Corte Constitucional en el marco de la acción extraordinaria de protección. En consecuencia, la Corte no emitirá ningún pronunciamiento respecto de la alegada vulneración de las normas del Código Orgánico de la Función Judicial y el Código Penal, mencionadas en el párrafo 13 *supra*.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1905-16-EP/21 de 1 de septiembre de 20, párr. 29.

<sup>11</sup> Lo cual no obsta las facultades que tienen los jueces constitucionales que conocen la garantía jurisdiccional de hábeas corpus en el marco del análisis integral de la privación de libertad al que están obligados con el fin de verificar que ésta no haya sido o no haya devenido en ilegal, ilegítima o arbitraria.

<sup>12</sup> En ciertos casos, la Corte ha analizado la presunta inobservancia de normas o principios constitucionales con el fin de determinar si ésta pudo haber acarreado vulneraciones de derechos constitucionales. En ese sentido, ver por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019; No. 756-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020.

**37.** Por lo expuesto, tras realizar un esfuerzo razonable<sup>13</sup> y tomando en cuenta la base fáctica expuesta por el accionante, sus cargos sobre las alegadas vulneraciones a los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 66 numeral 3, 75, 76 numerales 1, 3, 5, 6 y 7 literal I), 77 numerales 11 y 12, y 82 de la Constitución, se reconducen al análisis de la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía del principio de favorabilidad en conjunto con la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 76 numerales 5 y 7 literal I) y 75 de la Constitución, respectivamente.

**4.3. Sobre la alegada vulneración al derecho al debido proceso, en la garantía del principio de favorabilidad en conjunto con el derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía de motivación**

**38.** La Constitución reconoce que:

*Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

**39.** Con relación al derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional ha sido consistente en sostener que éste se encuentra compuesto por tres elementos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión<sup>14</sup>. Además, ha señalado que el derecho de acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho de acción y el derecho de obtener una respuesta a la pretensión planteada<sup>15</sup>. La alegación del accionante relacionada con la presunta falta de aplicación del principio de favorabilidad se relaciona con el primer elemento, en los términos expresados en este párrafo.

**40.** Por su parte, el artículo 76 de la Constitución que reconoce las garantías del debido proceso contempla al principio de favorabilidad y a la motivación en los siguientes términos:

*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: [...]*

*5.- En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora. [...]*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en*

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

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 112.

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

41. Esta Corte ya ha señalado que el derecho constitucional al debido proceso, así como las garantías que lo conforman, asisten a todas las personas que se encuentren ante un procedimiento en que se discutan sus derechos y obligaciones, y con mayor razón en los procesos de carácter penal que pueden derivar en restricciones al derecho a la libertad personal<sup>16</sup>.
42. En cuanto a la garantía de motivación, esta Corte ha señalado que para satisfacerla los juzgadores deben cumplir, al menos, los siguientes parámetros mínimos establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución: (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<sup>17</sup>.
43. Además, ha determinado que existe falta de motivación en dos escenarios: (i) inexistencia de motivación, entendida como la ausencia completa de argumentación y (ii) la insuficiencia de motivación, que ocurre cuando se incumplen criterios que nacen de la Constitución como la coherencia, congruencia y/o pertinencia<sup>18</sup>. En ese orden de ideas, la Corte ha sostenido que la motivación exige congruencia argumentativa que implica que el juez o jueza conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes<sup>19</sup>. En el presente caso, el accionante considera que los jueces vulneraron el principio de favorabilidad al negar su solicitud de prescripción de la pena, a pesar de que en su solicitud invocó expresamente dicho principio así como la norma jurídica que, a su criterio, resultaba más favorable. En ese sentido, el análisis de la presente acción se relaciona con una presunta insuficiencia de motivación por falta de congruencia argumentativa, entendida como la obligación de los operadores de justicia de contestar motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes<sup>20</sup> y no con el cumplimiento de los parámetros mínimos señalados en el párrafo precedente.
44. Sobre la garantía del principio de favorabilidad, este Organismo ha establecido:

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1306-13-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 31; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 19.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

*La favorabilidad comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo*<sup>21</sup>.

- 45.** Con fundamento en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución, así como en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”) <sup>22</sup> y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”) <sup>23</sup> que reconocen esta garantía, la Corte Constitucional ha establecido que el principio de favorabilidad implica la aplicación, en el contexto de un caso específico, de la norma que contenga una sanción menor para la misma infracción o bien aquella que despenaliza una conducta <sup>24</sup>. Tales disposiciones permiten que, en un caso en particular, la norma más favorable pueda aplicarse incluso si ésta ha sido promulgada de forma posterior al cometimiento de la infracción, lo cual supone una excepción al principio general de irretroactividad de la ley penal. Sin embargo, esta Corte considera que el principio de favorabilidad no debe entenderse únicamente en el sentido de suponer una excepción a la irretroactividad de la ley, pues si la ley más favorable es la ley promulgada con anterioridad a la más desfavorable, es la ley anterior la que resulta ultractiva respecto de la más reciente, según el caso concreto <sup>25</sup>.
- 46.** En esa línea, en un contexto en que los jueces accionados pretendieron excluir la aplicación de esta garantía en un procedimiento abreviado y debido a que ya se había aplicado el principio de favorabilidad al momento de la imposición de la pena, este Organismo estableció que “[...] *la favorabilidad puede beneficiar a los procesados o a los sentenciados sin limitación alguna. Sostener lo contrario, constituiría una restricción ilegítima del debido proceso en la garantía de favorabilidad*” <sup>26</sup>.
- 47.** Si bien de la literalidad del artículo 76 numeral 5 de la Constitución se desprende que éste contempla al principio de favorabilidad desde una dimensión sustantiva, es

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 22.

<sup>22</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Artículo 15.- 1. *Nadie podrá ser condenado por actos u omisiones que al momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá una pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*

<sup>23</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 9.- *Nadie podrá ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 23.

<sup>25</sup> Lo expresado en este párrafo no obsta la libertad de configuración del legislador para tipificar conductas y sus respectivas sanciones, atendiendo a los principios de legalidad y de proporcionalidad reconocidos como garantías del debido proceso en el artículo 76 numerales 3 y 5 de la Constitución, así como a los fines del sistema penal ecuatoriano y al principio de mínima intervención penal establecidos en los artículos 201 y 195 de la Constitución, respectivamente; sin perjuicio del control abstracto de constitucionalidad al que tal ejercicio de producción normativa está sujeto. Al respecto véase, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 45 y siguientes; Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 38 y siguientes.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 36.

preciso tener en cuenta que el artículo 427 de la Constitución prescribe: “[l]as normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca la plena vigencia de los derechos [...]”. De ahí que está vedada la interpretación literal aislada y esta debe ser complementada con una interpretación sistemática de las normas constitucionales, así como con el principio constitucional de interpretación pro persona<sup>27</sup>. En atención a dicho principio, el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que “[...]i hay varias normas o interpretaciones aplicables a un caso concreto, se debe elegir la que más favorezca los derechos de la persona”<sup>28</sup>. A la luz de lo expuesto, el principio de favorabilidad está estrechamente vinculado con otro principio del proceso penal, como es la interpretación más favorable a la persona procesada en casos de duda<sup>29</sup>, el cual tiene fundamento en el principio constitucional de interpretación pro persona.

48. De ahí que, es posible también interpretar el principio de favorabilidad contenido en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución en el sentido de que éste no se limita a cuestiones sustantivas relacionadas con la conducta punible o la sanción, sino que “[...] **su alcance trasciende a aspectos procesales y de ejecución**”<sup>30</sup> (énfasis añadido). En consecuencia, también cabe la aplicación del principio de favorabilidad en el caso de dos disposiciones que se encuentren vigentes al mismo tiempo, pero que contengan una regulación distinta respecto de un determinado aspecto sustantivo, procesal o de ejecución.
49. En el caso que nos ocupa, el accionante considera que la vulneración del principio de favorabilidad y de su derecho a la tutela judicial efectiva se dio debido a que, entre dos normas vigentes al momento de los hechos, el tribunal resolvió aplicar la menos favorable a su situación al resolver acerca de su solicitud de declaración de prescripción de la pena. Es decir, que el tribunal aplicó el artículo 88 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas<sup>31</sup> que en su último inciso establecía que “[l]a pena prescribirá en un tiempo igual al doble de la condena, pero el plazo de prescripción nunca será mayor de cuarenta años ni menor de cinco años”; mientras que, a criterio del accionante, debió aplicar el artículo 107 del Código Penal<sup>32</sup>, que

<sup>27</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. *Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.*

<sup>28</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>29</sup> Código Penal (derogado). Registro Oficial Suplemento No. 147 de 22 de enero de 1971. *Artículo 4.- Prohíbese en materia penal la interpretación extensiva. El juez debe atenerse, estrictamente, a la letra de la ley. En los casos de duda se la interpretará en el sentido más favorable al reo.*

<sup>30</sup> Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 1933-2016 de 21 de octubre de 2016, juicio No. 208-2015.

<sup>31</sup> Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (derogada). Registro Oficial Suplemento No. 490 de 27 de diciembre de 2004.

<sup>32</sup> Código Penal (derogado). Registro Oficial Suplemento No. 147 de 22 de enero de 1971.

señalaba que las penas “[...] *prescriben en un tiempo igual al de la condena, no pudiendo, en ningún caso, el tiempo de la prescripción ser menor de seis meses* [...]”.

- 50.** Por su parte, el tribunal accionado señala que el auto impugnado aplicó la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en virtud de su especialidad, pues consideran que las disposiciones del Código Penal son aplicables únicamente “[...] *para el resto de delitos que no tenían ley propia* [...]”. Además, sostiene que el tribunal pretendió aplicar el principio de favorabilidad al resolver la solicitud del ahora accionante y también analizó su requerimiento con base en el Código Orgánico Integral Penal<sup>33</sup>, promulgado con posterioridad a los hechos que originaron el proceso penal. Adicionalmente, en su informe incluyen una explicación sobre cuándo debió comenzar el cómputo del plazo de prescripción de la pena en el caso concreto y agregan que, tomando en cuenta la fecha de ejecutoria de la sentencia, incluso con la aplicación del artículo 107 del Código Penal invocado por el accionante no hubiera sido procedente la declaratoria de prescripción de la pena<sup>34</sup>.
- 51.** Del auto impugnado se desprende que el tribunal fundamentó su decisión de aplicar el artículo 88 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, entre otros aspectos, en que se trataba de “[...] *una ley especial sobre la materia, [por lo que] debemos regirnos a ella*”<sup>35</sup>. Esta Corte observa que el método de solución de antinomias aplicado por el tribunal se encontraba expresamente previsto en el Código Penal vigente en la época de los hechos, en los siguientes términos: “Art. 9.- *Cuando dos disposiciones penales estén en oposición, prevalecerá la especial*”.
- 52.** Sin embargo, no es menos cierto que tanto el Código Penal<sup>36</sup> como el Código de Procedimiento Penal<sup>37</sup> vigentes en la época de los hechos y de inicio del proceso penal seguido en contra del accionante contemplan los principios de legalidad, irretroactividad de la ley penal desfavorable y de favorabilidad en los siguientes términos:

---

<sup>33</sup> Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

<sup>34</sup> Con base en lo expuesto en el párrafo 28 de la presente sentencia, esta Corte no se pronunciará acerca de esta última cuestión relacionada con el cómputo del plazo de prescripción, así como con el argumento del accionante relativo a que debía tomarse en cuenta el tiempo que estuvo privado de libertad de forma preventiva.

<sup>35</sup> Con base en el referido artículo 88 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas el tribunal concluyó: “[...] *y, el doble de la pena impuesta son 16 años, por lo que en el presente caso no ha transcurrido el tiempo que establece la ley para que opere la prescripción de la pena*”. Además, el tribunal también consideró las normas del Código Orgánico Integral Penal, vigente al momento de la solicitud de prescripción de la pena, que tipifica el delito y la que regula la prescripción de la pena y estableció: “(1) *Si se aplica el COIP, el artículo 75 [sobre la prescripción de la pena ...] siendo que el delito por el que se lo juzgó, se encuentra subsumido en el Art. 220.1, d) se encuentra sancionado en la pena de diez a trece años, tampoco ha transcurrido el tiempo que establece la ley, esto es 19 años, 6 meses, para que opere la prescripción de la pena*”.

<sup>36</sup> Código Penal (derogado). Registro Oficial Suplemento No. 147 de 22 de enero de 1971. Artículo

<sup>37</sup> Código de Procedimiento Penal (derogado). Registro Oficial Suplemento No. 360 de 13 de enero de 2000.

*Art. 2.- Nadie puede ser reprimido por un acto que no se halle expresamente declarado infracción por la ley penal, ni sufrir una pena que no esté en ella establecida.*

*La infracción ha de ser declarada, y la pena establecida, con anterioridad al acto.*

*Deja de ser punible un acto si una ley posterior a su ejecución lo suprime del número de las infracciones; y, si ha mediado ya sentencia condenatoria, quedará extinguida la pena, haya o no comenzado a cumplirse.*

*Si la pena establecida al tiempo de la sentencia difiere de la que regía cuando se cometió la infracción, se aplicará la menos rigurosa.*

*En general, todas las leyes posteriores que se dictaren sobre los efectos de las normas del procedimiento penal o que establezcan cuestiones previas, como requisitos de prejudicialidad, procedibilidad o admisibilidad, **deberán ser aplicadas en lo que sean favorables a los infractores** (énfasis añadido).*

53. Si bien en el presente caso no existía un conflicto de aplicación de la ley penal relacionado con la vigencia en el tiempo de las distintas disposiciones aplicables, tanto la disposición del artículo 2 del Código Penal, como la del artículo 76 numeral 5 de la Constitución se encontraban vigentes. En ese sentido, frente a la solicitud de declaración de prescripción de la pena realizada por el ahora accionante, en la cual expresamente solicitó que se considere la aplicación del artículo 107 del Código Penal en virtud del principio de favorabilidad, el tribunal debió, al menos, examinar la solicitud a la luz del contenido del artículo 76 numeral 5 de la Constitución. Dicho análisis no necesariamente implica que la solicitud del accionante deba ser acogida, pero sí que el tribunal confronte el contenido de las distintas normas jurídicas aplicables y exponga una justificación razonada respecto a cuál de ellas resulta más beneficiosa para la persona procesada o sentenciada que realiza la solicitud. Así, la aplicación de una disposición en lugar de otra debe ser el resultado de un examen minucioso y fundamentado en el que se comparen los requisitos y consecuencias para el sujeto en particular de cada una de las normas.
54. En el caso que nos ocupa, el tribunal accionado se limitó a aplicar de forma directa el artículo 88 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas bajo el argumento de que se trataba de una ley especial. Así, el tribunal descartó la aplicación del artículo 107 del Código Penal y no examinó si su contenido era más favorable para la situación concreta del accionante. En consecuencia, sin realizar análisis alguno con relación al principio de favorabilidad contenido en el artículo 76 numeral 5 de la Constitución, el tribunal aplicó la norma que contenía una regulación más perjudicial para la persona procesada con relación al cómputo del plazo de la prescripción de la pena. Esto derivó también en que el tribunal accionado no otorgó una respuesta específica a la pretensión concreta del accionante respecto a la aplicabilidad del referido artículo 107 del Código Penal, vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la administración de justicia, que incluye el derecho a obtener una respuesta a la pretensión planteada, así como de la garantía de motivación suficiente, en el sentido de obtener una respuesta motivada acerca de los argumentos relevantes planteados por la partes.
55. Por lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso el tribunal no garantizó el derecho a la tutela judicial efectiva, la aplicación del principio de favorabilidad, ni

la garantía de motivación contenidos en los artículos 75 y 76 numerales 5 y 7 literal l) de la Constitución, respectivamente, al resolver sobre la solicitud de prescripción de la pena planteada por el accionante.

\*  
\*   \*

**56.** Sin perjuicio de la vulneración al principio de favorabilidad identificada por esta Corte, conforme a lo expuesto en el párrafo 34 *supra*, no corresponde que ésta examine el cumplimiento de los presupuestos legales necesarios para la declaratoria de prescripción de la pena, ni determine si dicha prescripción operó o no en el caso concreto. En consecuencia, la medida de restitución ordenada en esta sentencia debe limitarse únicamente a retrotraer el proceso al momento anterior a la vulneración de derechos constitucionales con el fin de que el tribunal de justicia ordinaria competente analice la solicitud del accionante garantizando los mencionados derechos.

## **5. Decisión**

**57.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

**1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 3393-17-EP**.

**2. Declarar** que el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en las garantías del principio de favorabilidad y de motivación, reconocidos en los artículos 75 y 76 numerales 5 y 7 literal l) de la Constitución en perjuicio de Santiago Bienvenido Murillo Mendoza.

**3.** Como medidas de reparación integral:

- i. **Dejar sin efecto** el auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito el 30 de octubre de 2017 dentro del proceso No. 7242-2007-0094.
- ii. **Disponer** que, previo sorteo, otro tribunal de garantías penales del cantón Quito conozca y resuelva la solicitud de prescripción de la pena efectuada por Santiago Bienvenido Murillo Mendoza el 26 de octubre de 2017 y dicte la decisión judicial que corresponda a la luz de lo establecido en esta decisión, así como del cumplimiento o no de los presupuestos legales para el efecto.

**4.** Como garantía de no repetición:

- i. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura que dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia:

1. Envíe el texto íntegro de la presente sentencia a todos los órganos judiciales con competencia en materia penal a través del correo electrónico institucional.
2. Para justificar el cumplimiento integral de la presente medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a esta Corte la constancia de la difusión de la presente sentencia a través del correo electrónico institucional, dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia.

**58.** Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
15:59:51 -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 22 de septiembre 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. 3393-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 5-19-IS /21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, 22 de septiembre de 2021.

**CASO No. 5-19-IS**

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

**SENTENCIA No. 5-19-IS/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia emitida en una acción de protección. La Corte resuelve desestimar la acción, al observar que no existe un incumplimiento de la sentencia de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, toda vez que el pago de remuneraciones dejadas de percibir no fue una medida ordenada en la sentencia constitucional referida, y tampoco formó parte de las pretensiones del accionante.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 24 de agosto de 2009, Efraín Tomalá Guato presentó una acción de protección en contra de la Dirección General del Personal de la Armada del Ecuador (en adelante, “Dirección del Personal de la Armada”), representada por Fernando Zurita Fabre, en calidad de director general de personal de la Armada. En la acción, el actor solicitó *“sea reintegrado al servicio activo de la Armada Nacional Ecuatoriana recuperando todos los derechos que le hubieren correspondido ocupando la antigüedad que le corresponda dentro de su promoción, así como los demás beneficios sociales y económicos que le corresponden por su reintegro al servicio activo”*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el N°. 325-2009 (posteriormente, N°. 09403-2009-0325). Efraín Tomalá Guato alegó la vulneración a los derechos a la tutela administrativa, legítima defensa, honor y buen nombre, debido proceso, seguridad jurídica, integridad personal, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, entre otros.

Para el actor, estas vulneraciones se habrían concretado en dos momentos: i) cuando la Armada del Ecuador, mediante la Orden General N°. 081 emitida el 8 de mayo de 2008 por la Dirección del Personal de la Armada, lo dio de baja del servicio activo de la Fuerza Naval por haberse iniciado dos procesos penales en su contra, sin que haya existido sentencia condenatoria ejecutoriada; y, ii) cuando no se lo reintegró al servicio activo, a pesar de haberse dictado auto de sobreseimiento definitivo en los dos procesos penales seguidos en su contra (el 26 de mayo de 2008 y 3 de junio de 2008, respectivamente), y a pesar de haber realizado una petición de reintegro, individual y motivada, a la Dirección del Personal de la Armada el 16 de julio de 2009.

2. Mediante sentencia de 21 de septiembre de 2009, el juez tercero de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Guayaquil declaró sin lugar la acción de protección, por considerar que los hechos puestos a su conocimiento se trataban de asuntos de mera legalidad. Inconforme con la decisión, Efraín Tomalá Guato interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 16 de mayo de 2011, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (en adelante, “Sala de la Corte Provincial de Guayas”) resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto y declarar la vulneración de derechos constitucionales, revocando la sentencia de primera instancia<sup>2</sup>. Como medida de reparación integral, se ordenó *“el reintegro inmediato del SGOS-IN Efraín Tomalá Guato a las funciones que venía desempeñando en la Armada Nacional con todos sus derechos y antigüedad íntegros que le correspondían y estaba gozando dentro de su promoción”*<sup>3</sup>.
4. Mediante oficio N°. COSTRI-SEC-463-C-2011, emitido el 7 de noviembre de 2011, se puso en conocimiento de Efraín Tomalá Guato el contenido de la resolución N° 198-2011, en la cual el Consejo de Tripulación de la Armada del Ecuador (en adelante, “Consejo de Tripulación”) dispuso reintegrarlo a la Fuerza Naval, *“en cumplimiento de la sentencia constitucional dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con todos los derechos y deberes que goza un militar en servicio activo”*.
5. El 25 de octubre de 2017, Efraín Tomalá Guato ingresó un escrito ante la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (en adelante, “Unidad Judicial Civil”), en el que señaló lo siguiente:

*[...] hasta la presente fechas [sic] no se me ha cancelado los valores que me correspondían conforme a los tiempos establecidos para cada grado conforme lo establece la sentencia de la sala que dispone la **REPARACIÓN CON TODOS SUS DERECHOS Y ANTIGÜEDAD ÍNTEGROS** [sic] **QUE LE CORRESPONDÍA** [sic] **Y ESTABA GOZANDO DE SU PROMOCIÓN**, comprendiendo todos los valores que dejé de percibir con sus respectivos intereses desde que fui separado*

---

<sup>2</sup> El proceso en segunda instancia fue signado con el N°. 09112-2010-0067. En su parte pertinente, la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de Guayas, determinó:

*[...] la Armada Nacional estaba en la obligación constitucional y legal de reintegrarlo a sus funciones al haber desvanecido judicialmente la única causa que motivó su separación de las filas y al no hacerlo cuando solicitó el accionante reparando la injusticia cometida, vulneraron sus derechos reconocidos en la Constitución de la República tanto sobre su situación militar con la negativa al reintegro como también sobre los efectos causados de la estigmatización que produce la misma sobre el compareciente y su familia [...]*

<sup>3</sup> El 17 de junio de 2021, Luis Santiago Chávez, en calidad de director general de Recursos Humanos de la Fuerza Naval, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia referida en el párrafo que antecede. Mediante sentencia N°. 077-17-SEP-CC de 22 de marzo de 2017, la Corte Constitucional resolvió negar la acción extraordinaria de protección propuesta y declarar que no existió vulneración de derechos constitucionales en la sentencia impugnada.

*inconstitucionalmente del Servicio Activo de la Armada del Ecuador desde el año 2007 hasta mi **REINCORPORACIÓN**. (énfasis en el texto original)*

6. Mediante auto de 15 de mayo de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Civil señaló que no era competente para determinar el monto de reparación solicitado, y en atención a la regla jurisprudencial emitida dentro de la sentencia de la Corte Constitucional No. 004-13-SAN-CC, dispuso que se remita el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>.
7. El 25 de septiembre de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (en adelante, “el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”), tras avocar conocimiento de la causa remitida por la Unidad Judicial Civil<sup>5</sup>, resolvió lo siguiente:

*De conformidad a los antecedentes de hecho y de derecho precedentes, este Tribunal concluye que: 1. En la sentencia constitucional ejecutoriada emitida el 16 de mayo del 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, NO se ha dispuesto reparación económica expresa de ninguna naturaleza, sino únicamente “...a título de reparación integral como manda el artículo 16 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordena el reintegro inmediato del SGOS-IN Efraín Tomalá Guato a las funciones que venía desempeñando en la Armada Nacional con todos sus derechos y antigüedad íntegros que le correspondían y estaba gozando dentro de su promoción...”(sic). 2. Lo anteriormente ordenado en la sentencia constitucional se ha dado cumplimiento, al tenor de lo que se señala en el escrito presentado por el Director de Talento Humano de la Armada del Ecuador; y, 3. Al no disponerse en la indicada sentencia de garantías jurisdiccionales, el pago de reparación económica alguna, este Tribunal no tiene competencia para conocer un proceso de ejecución que no constituya reparación económica expresamente ordenada, como ocurre en el presente caso. Por lo expuesto, este Tribunal se INHIBE de iniciar el proceso de ejecución de la sentencia jurisdiccional ejecutoriada emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Guayas, por falta de competencia.*

8. El 21 de febrero de 2019, Efraín Tomalá Guato (en adelante, “el accionante”), presentó acción de incumplimiento respecto de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2010 por la Sala de la Corte Provincial de Guayas.
9. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo del Pleno de la Corte Constitucional realizado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

---

<sup>4</sup> La parte demandada interpuso recurso de revocatoria y, posteriormente, recurso de apelación, respecto del auto de 15 de mayo de 2018. Ambos recursos fueron rechazados mediante autos de 29 de mayo de 2018 y 6 de junio de 2018, respectivamente.

<sup>5</sup> El proceso en sede contencioso administrativa fue signado con el N°. 09802-2018-00574.

10. El 27 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, ordenó al Ministerio de Defensa, al Comando General de la Armada del Ecuador y a la Unidad Judicial Civil, que envíen información actualizada acerca del alegado incumplimiento<sup>6</sup>.

## **2. Competencia**

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

## **3. Fundamentos de las partes**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

12. El accionante alega el incumplimiento parcial de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Guayas el 16 de mayo de 2011, mediante la cual se resolvió aceptar la acción de protección y declarar la vulneración de sus derechos constitucionales. Al respecto, indica que, si bien fue reintegrado a la Armada del Ecuador y ascendido a sus inmediatos grados superiores, no se han cancelado las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo separado de la institución.
13. Asimismo, el accionante solicita que esta Corte considere las sentencias N°. 006-16-SIS-CC, N°. 022-17-SIS-CC, N°. 057-17-SEP-CC, N°. 024-14-SIS-CC y N°. 011-16-SIS-CC para resolver la causa, pues considera que estas decisiones de la Corte Constitucional, son análogas al presente caso.
14. Por último, el accionante solicita que esta Corte ordene a los demandados en el proceso de acción de protección el pago de los rubros que dejó de percibir en el lapso en que fue separado de sus funciones en la Armada del Ecuador, hasta que se produjo su reincorporación a la institución, según el siguiente detalle: (i) remuneraciones que el accionante dejó de percibir durante el tiempo referido; (ii) las aportaciones al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante, “ISSFA”), correspondientes al aporte patronal y fondo de reserva; (iii) el pago de los aportes individuales del accionante al ISSFA; (iv) gastos y costas procesales, incluyendo los correspondientes a su abogado patrocinador; y (v) indemnizaciones correspondientes al daño producido por la vulneración de sus derechos constitucionales. Adicionalmente, el accionante solicita que se disponga a la Armada del Ecuador, en

---

<sup>6</sup> El Ministerio de Defensa y el Comando General de la Armada del Ecuador remitieron su informe de descargo conjuntamente, el 2 de septiembre de 2021. Por su parte, la Unidad Judicial Civil remitió su informe el 9 de septiembre de 2021.

coordinación con el ISSFA, que calculen *“las Reservas Matemáticas y el accionante pueda tener una jubilación y pensiones dignas en el grado de Suboficial Primero”*<sup>7</sup>.

15. En escrito presentado el 2 de septiembre de 2021, el accionante hace referencia al contenido de la providencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 25 de septiembre de 2018, y manifiesta: *“[a]nte lo expuesto por [el Tribunal de lo Contencioso Administrativo] hago conocer a usted señora Juez, que la [LOGJCC], en su Art. 18, establece claramente en su inciso segundo la reparación por daño material el mismo que los [sic] he detallado pormenorizadamente en mi demanda, por los ingresos que no recibí durante la vulneración de mis derechos que afectaron mi proyecto de vida”*.

### **3.2. Fundamentos del Comando General de la Armada del Ecuador y del Ministerio de Defensa Nacional**

16. El 2 de septiembre de 2021, Brúmel Vázquez Bermúdez, en calidad de comandante general de la Armada del Ecuador, y delegado del Ministerio de Defensa Nacional, presentó su informe de descargo, en el que argumenta que la Armada del Ecuador dio cumplimiento a la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de Guayas, notificando al accionante la resolución N° 198-2011 emitida por el Consejo de Tripulación, en la cual se dispuso reintegrarlo a la Fuerza Naval y dejar sin efecto la baja del accionante, que fue publicada en la Orden General N°. 081 de 8 de mayo de 2008.
17. El representante de la Armada del Ecuador y el Ministerio de Defensa sostiene que la única medida de reparación integral que fue ordenada en la sentencia que se alega como incumplida, fue el reintegro al servicio activo, y que *“en ninguna parte de la sentencia se dispuso como una de las reparaciones la compensación económica, peor aún el pago de valores por el tiempo que [el accionante] haya estado fuera de la institución”*.
18. Adicionalmente, el representante de las instituciones accionadas señala que lo pretendido por el accionante *“es desleal a sus propios compañeros de la institución Armada del Ecuador [...]; lo que busca es que se le cancele “remuneraciones” que son pagadas a las personas que diariamente ejercer [sic] una actividad laboral, situación que como consta de los análisis del proceso constitucional y administrativo, el dejo [sic] de realizar, no por voluntad institucional, sino porque el señor Efraín Tomalá Guato se encontraba inmerso en un proceso judicial penal ordinario [...]”*. Asimismo, indica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo *“constató que nunca existió otra reparación integral que la ya cumplida por la institución [...]”*.
19. Por último, el representante de la Armada del Ecuador y el Ministerio de Defensa solicita que se declare como improcedente la presente acción de incumplimiento, puesto que *“se ha cumplido con la sentencia de fecha 16 de mayo de 2011, esto es el*

---

<sup>7</sup> Mediante escrito de 13 de septiembre de 2021, el accionante reitera las pretensiones sintetizadas en este párrafo.

*reintegro al servicio activo en el año 2011, grado militar, ascensos militares, que son los derechos que tiene todo personal militar”.*

### **3.3. Fundamentos de Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil**

20. El 9 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Civil presentó su informe motivado. En este informe, la jueza reitera que ella dispuso el envío del expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, frente a la solicitud del accionante de que se determine el monto de reparación económica que -a su criterio- le correspondía recibir. En esta línea, la jueza indica lo siguiente:

*De allí que no corresponde a esta Juzgadora, determinar si el auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el cual básicamente indica que no existe monto de reparación alguna ordenado de manera expresa en la sentencia emitida dentro de la acción constitucional, se encuentra o no conforme a la realidad procesal, pues declarar el incumplimiento es facultad de la Corte Constitucional [...] De lo expuesto se tiene que esta esta Juzgadora, efectuó todas las acciones pertinentes para la ejecución íntegra [sic] de la sentencia, por lo cual no existe incumplimiento alguno por parte de la suscrita Jueza [...].”*

## **4. Análisis constitucional**

21. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. La Corte ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, constituye uno de los mecanismos que dispone este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas<sup>8</sup>.
22. De la revisión del expediente constitucional, esta Corte verifica que, en efecto, a través de la resolución N°. 198-2011 del Consejo de Tripulación -notificada el 7 de noviembre de 2011- la Armada del Ecuador reintegró al accionante al servicio activo de la Fuerza Naval de la Armada, en el grado de “sargento primero”, que ostentaba previamente a su separación de la institución, dejando sin efecto la baja del accionante<sup>9</sup>. El cumplimiento de esta medida no se ha cuestionado. Lo que el

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

<sup>9</sup> Adicionalmente, de los documentos que se adjuntaron a la demanda de acción de incumplimiento, así como del informe presentado por el Comando General de la Armada y el Ministerio de Defensa Nacional, se desprende que el Consejo de Tripulación, mediante resolución N°. 219-2011, dispuso a la Dirección General de Recursos Humanos que se incluya al accionante “*en el proceso para el ingreso a curso de Administración Militar [...], requisito indispensable para ascender al grado inmediato superior y una vez finalizado y aprobado el curso de ascenso “Mando y Liderazgo” se llame nuevamente al SGOP-IN EFRAÍN TOMALÁ GUATO a cumplir requisitos de ascenso al inmediato grado superior a fin de igualarse con su respectiva promoción*”<sup>9</sup>. En la misma línea, se verifica que mediante Orden General N°. 042 de 28 de febrero de 2014, el accionante fue ascendido al grado de “suboficial segundo – chofer”; mientras que, a través de Orden General N°. 130 de 4 de agosto de 2014, fue ascendido al grado de “suboficial primero – especialista.

accionante alega es que, si bien fue reintegrado a la Fuerza Naval de la Armada del Ecuador y, eventualmente, ascendido a sus inmediatos cargos superiores, no se han cancelado las remuneraciones dejadas de percibir, detalladas en el párrafo 14 *ut supra*.

**23.** Al respecto, en su parte resolutive, la sentencia de 16 de mayo de 2011 dispuso como medida de reparación, “*el reintegro inmediato del SGOS-IN Efraín Tomalá Guato a las funciones que venía desempeñando en la Armada Nacional con todos sus derechos y antigüedad íntegros que le correspondían y estaba gozando dentro de su promoción*”. Toda vez que la decisión cuyo cumplimiento se solicita no dispuso de forma expresa el pago de remuneraciones que el accionante dejó de percibir durante su tiempo fuera de la Armada del Ecuador, ni el resto de valores que ha requerido en su demanda, especificados en el párrafo 14 *ut supra*, la Corte pasa a verificar si el pago de tales valores podría considerarse como una medida implícita de la sentencia constitucional<sup>10</sup>.

**24.** En este punto es importante enfatizar que, a través de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional no tiene la potestad de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales<sup>11</sup> y, en consecuencia, “*no [...] puede ordenar medidas distintas a las dispuestas en la sentencia respecto de la cual se alega el incumplimiento*”<sup>12</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, en el marco de acciones de incumplimiento respecto de sentencias emitidas en amparos constitucionales, la Corte Constitucional ha establecido la siguiente regla:

*Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica]*<sup>13</sup>.

**25.** En la misma línea, en el marco de acciones de incumplimiento respecto de sentencias emitidas en acción de protección, este Organismo también ha sostenido que,

*[...] si bien por regla general en el marco de esta acción no se puede ordenar medidas distintas a las que están contenidas en la sentencia constitucional cuyo cumplimiento se alega, excepcionalmente, cuando se pretende el pago de haberes dejados de percibir, incluso si estos no hubieran sido expresamente ordenados en la sentencia constitucional supuestamente incumplida, resulta necesario verificar las pretensiones y solicitudes realizadas por la o el accionante en su demanda de origen, así como la especificidad de las medidas ordenadas en la sentencia constitucional con base en dichas pretensiones o solicitudes*<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 26.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 25.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 22.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 28.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 24.

26. Así, se advierte que, cuando la sentencia que se alega como incumplida en el marco de una acción de incumplimiento, no ha dispuesto de forma expresa el pago de remuneraciones que han sido dejadas de percibir como consecuencia de la separación de un puesto de trabajo, la Corte de manera excepcional ha ordenado el pago de tales haberes, tras verificar que la o el accionante solicitó dicho pago de manera expresa, como parte de sus pretensiones en la acción de origen y la resolución judicial concede o acepta en términos generales la pretensión de la acción. En ese escenario, este Organismo ha considerado al pago de remuneraciones dejadas de percibir, como una medida implícita de la sentencia constitucional.
27. En el caso que nos ocupa, de la revisión integral de la demanda de acción de protección, se desprende que la pretensión concreta del accionante fue “*ser reintegrado inmediatamente al servicio activo de la Armada Nacional del Ecuador, recuperando el grado y antigüedad dentro de su promoción así como los demás beneficios sociales y económicos que [le] corresponden por [su] reintegro al servicio activo*”. Por su parte, de la revisión integral de la sentencia constitucional, se desprende que la Sala de la Corte Provincial de Guayas aceptó la pretensión concreta del accionante en la acción de protección, circunscribiéndose a declarar la vulneración de derechos constitucionales de Efraín Tomalá Guato; ordenar su reintegro inmediato a las funciones que venía desempeñando en la Armada, “*con todos los derechos y antigüedad íntegros que le correspondían y estaba gozando dentro de su promoción*”; y disponer que el director del Personal de la Armada informe a la judicatura sobre el cumplimiento del fallo.
28. Adicionalmente, se verifica que solo a través de su escrito presentado el 25 de octubre de 2017 ante la Unidad Judicial Civil, en fase de ejecución de la sentencia constitucional, el accionante manifestó que “*hasta la presente fecha no se me ha cancelado los valores que me correspondían conforme a los tiempos establecidos para cada grado conforme lo establece la sentencia de la sala [...]*”. Se constata además que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolvió inhibirse del conocimiento de la causa puesta a su conocimiento, por considerar que la Sala de la Corte Provincial de Guayas no dispuso “*reparación económica expresa de ninguna naturaleza*”.
29. En razón de lo anterior, esta Corte concluye que las reglas de precedente establecidas en las sentencias No. 109-11-IS/20 y No. 57-18-IS/21 no son aplicables al presente caso, puesto que el accionante nunca formuló como pretensión expresa de su acción de protección que se cancele a su favor los haberes dejados de percibir durante el tiempo en que fue separado de la Armada del Ecuador, y toda vez que su pretensión se dirigió, principalmente, a ser reintegrado a su grado y recibir los beneficios generados como resultado de tal reintegro. En consecuencia, en el presente caso, este Organismo no puede reconocer al pago de remuneraciones como una medida implícita de la sentencia constitucional que se alega como incumplida, y, consecuentemente, tampoco puede ordenar que éstas sean canceladas a favor del accionante. En la misma línea, tampoco podrían considerarse medidas implícitas en la sentencia constitucional,

las aportaciones individuales o patronales al ISSFA, los gastos y costas procesales, o las indemnizaciones materiales por el daño, que reclama el accionante en su demanda de acción de incumplimiento.

30. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de Guayas ha sido cumplida de manera integral toda vez que se ha cumplido con (i) el reintegro del accionante al grado de “sargento primero”, que gozaba como militar en servicio activo, con los derechos de antigüedad que le correspondían; (ii) el ingreso del accionante al curso de administración militar “Mando y Liderazgo”, requerido para que el accionante pueda ascender en su carrera militar, e igualarse con su promoción; y (iii) el ascenso del accionante a los rangos de “suboficial segundo” y “suboficial primero”.

## 5. Decisión

31. 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 de incumplimiento N°. 5-19-IS.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

32. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
16:00:44 -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 22 de septiembre 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. 0005-19-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 1734-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 1734-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la vulneración de los derechos al debido proceso (en las garantías de la motivación y del cumplimiento de normas y derechos de las partes) y a la tutela judicial efectiva en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que –contrariamente a lo esgrimido en la demanda– el auto impugnado consideró las alegaciones del recurso, justificó la pertinencia de las normas invocadas, no se pronunció sobre si los cargos de casación eran procedentes o no y establece que la sola inadmisión de un recurso no implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 20 de noviembre de 2002, la compañía Bic Ecuador ECUABIC S.A. presentó una demanda en contra del Servicio de Rentas Internas (también, “SRI”), en la que impugnó tanto el oficio N°. 00200-DRLS-RA-2002, de 22 de octubre de 2002, que dispuso el archivo del recurso de reposición N.º 19980609512 (por considerar que el solicitante no justificó su legitimación para actuar a nombre de la compañía INDETA INSTRUMENTOS DESCARTABLES CA.), como la resolución N.º 02039, de 20 de mayo de 1998, que dispuso la rectificación de tributos del impuesto al valor agregado por el año 1992. En la demanda se alegó que el SRI no habría considerado una escritura pública adjuntada a la solicitud de reposición, en la que se demostraría que, desde el 21 de mayo de 1997, la compañía INDETA INSTRUMENTOS DESCARTABLES CA. cambió su razón social a Bic Ecuador ECUABIC S.A.
2. El 17 de noviembre de 2016, dentro del proceso N.º 09504-2002-4491, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil emitió sentencia, en la que declaró con lugar la demanda por haberse aceptado tácitamente el recurso de reposición por silencio administrativo y dejó sin efecto el oficio No. 00200-DRLS-RA-2002 y “*la parte negativa de la Resolución No. 02039*”. En auto del 5 de diciembre de 2016, el referido tribunal aclaró su sentencia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La providencia rectificó el número del oficio que dispuso el archivo del recurso de reposición y especificó tanto el órgano emisor de la resolución N.º 02039 como lo que debía entenderse como su parte negativa.

3. El 19 de diciembre de 2016, el SRI interpuso recurso de casación<sup>2</sup>. El 8 de junio de 2017, el correspondiente conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso planteado. Mediante auto de 21 de junio de 2017, se negó la aclaración presentada por el SRI.
4. El 6 de julio de 2017, el Servicio de Rentas Internas presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de su recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 1 de agosto de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Ali Lozada Prado quien, en providencia de 20 de julio de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo.

#### **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga que un nuevo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia examine la admisibilidad de su recurso de casación.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
  - 8.1. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, contemplado en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría examinado las alegaciones de su recurso, ni justificado la pertinencia de las normas que fueron mencionadas.
  - 8.2. Que el auto impugnado vulneró sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 y 82 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre la procedencia de sus alegaciones y no por un examen sobre el cumplimiento de los requisitos formales para la admisibilidad del mismo.
  - 8.3. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva (en su dimensión de acceso a la justicia), contemplados en los artículos 76.7 y 75 de la Constitución, porque con la inadmisión de su recurso de casación se impidió que el problema de fondo sea resuelto por un tribunal de casación.

---

<sup>2</sup> El proceso se identificó con el N.º 17751-2017-0005.

- 8.4. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva (en su dimensión de acceso a la justicia) y debido proceso (en la garantía de recurrir), previstos en los artículos 75 y 76.7.m de la Constitución, por cuanto inadmitió su recurso de casación a pesar de que habría cumplido con la carga argumentativa requerida para su admisibilidad.

### C. Informe de descargo

9. Mediante oficio N.º 155-2021-GDV-PSCT-CNJ, presentado el 21 de julio de 2021, Gustavo Durando Vela, Rosana Morales Ordóñez y José Suing Nagua, en sus calidades de presidente y jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informaron en lo principal, que el conjuerz que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

## II. Competencia

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

## III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. 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.
12. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio de Rentas Internas, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría considerado las alegaciones de su recurso, ni habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas?
13. En relación al cargo contenido en el párrafo 8.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, sin embargo, se verifica que estos se refieren a la inobservancia de lo dispuesto en la Ley de Casación sobre la fase de admisibilidad (en concreto, una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación solo es posible examinar formalmente el recurso del recurso de casación), por lo que en aplicación del principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC–, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio de Rentas Internas, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de

las partes, por cuanto se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

14. Acerca del cargo expuesto en el párrafo 8.3 *supra*, la entidad accionante afirma que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva (en su dimensión de acceso a la justicia) y al debido proceso en la garantía de la defensa porque con la inadmisión de su recurso de casación se le habría impedido acceder a un Tribunal de casación que resuelva el problema de fondo de su demanda. Así, dado que el cargo cuestiona una supuesta falta de acceso a la administración justicia, basta con examinar la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva para verificar la procedencia o no del cargo; por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva del Servicio de Rentas Internas por cuanto le habría impedido acceder a un tribunal de casación que resuelva el fondo de las alegaciones de su recurso?
15. Sobre el cargo resumido en el párrafo 8.4 *supra*, la entidad accionante cuestiona el auto impugnado por la forma en que examinó su recurso de casación ya que, según su consideración, no se habría estimado que su demanda cumplió con todos los requisitos legalmente requeridos para la admisibilidad de su recurso. Por tanto, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

**D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio de Rentas Internas, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría considerado las alegaciones de su recurso, ni habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas?**

16. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

*l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos*

*administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

**17.** La entidad accionante cuestiona el auto impugnado por dos razones: *la primera*, porque no se habrían considerado las alegaciones contenidas en su recurso, y *la segunda*, porque no se habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas.

**18.** Para examinar estas alegaciones, conviene establecer lo siguiente:

**18.1.** En su recurso de casación, la entidad accionante alegó –bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación– la aplicación indebida del artículo 21 del Decreto Ley N.º 5 y del precedente jurisprudencial establecido en los fallos correspondientes a los recursos N.º 80-99, 58-2000, 74-2003 y 33-2001; así como la falta de aplicación del artículo 111 del Código Tributario.

**18.2.** Por su parte, el auto impugnado resolvió la inadmisión del recurso, por lo siguiente:

*8.1.- [...] De la revisión del fundamento del recurso se evidencia que, el recurrente no ha fundamentado de manera correcta cada uno de los cargos por las norma señaladas como infringidas, es más el sustento está desarrollado en forma de alegato sin que: 1) en el cargo de indebida aplicación se establezca que la norma fue aplicada, determinando las razones por las cuales no debió aplicarse la norma en la solución de los hechos que se juzga y cuál es la norma que correspondía ser aplicada, para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador; y, 2) en el cargo de falta de aplicación se determine cuál es la norma a aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarlas [sic], argumentado sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta, estableciendo que [sic] norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial [...]*

#### **9. DECISIÓN.-**

*En cumplimiento con lo dispuesto con el art. 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por mandato de la Disposición reformativa Segunda [sic] numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos; e, inciso tercero del art. 8 de la Ley de Casación, se declara como INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto [...].*

**19.** De lo antes transcrito, esta Corte verifica que el auto impugnado consideró las alegaciones del recurso de casación, consistentes en dos de los supuestos contenidos en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación (aplicación indebida y falta de aplicación de normas). Además, al hacerlo, argumentó el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la causal invocada, es decir, fundamentó la pertinencia de la aplicación de las normas que invocó. En este sentido, sobre la alegación de indebida aplicación del artículo 21 del Decreto Ley N.º 5 y de un precedente jurisprudencial, se concluyó que sería incompleta porque no habría expuesto razones por las que se demuestren que no debían ser aplicados, ni precisó las normas que debían ser aplicadas en su lugar, así como tampoco expuso la trascendencia del vicio respecto de la parte dispositiva del fallo. Sobre la alegación de falta de aplicación del artículo 111 del Código Tributario, se indicó que no se habría indicado la disposición que fue aplicada en lugar de esta disposición, ni se justificó los motivos por los que la misma

sería la pertinente para el caso; motivos por los que se concluyó que el recurso incumplió la exigencia argumentativa requerida por la causal invocada para su admisibilidad.

20. Por lo expuesto, se descarta el cargo y sus razones por no comprobarse la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis, se constata que el auto impugnado ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución, es decir, enuncia las normas en que funda su análisis (artículos 3, 6, 7 y 8 de la Ley de Casación) y justifica su aplicación al caso (justifica el incumplimiento del recurso de las exigencias argumentativas de los supuestos de la causal invocada). Por lo tanto, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio de Rentas Internas, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?**

21. La referida garantía está contemplada en el artículo 76.1 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:*

*1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*

22. La entidad accionante alegó que el auto impugnado vulneró la referida garantía del debido proceso por cuanto su recurso de casación se habría inadmitido mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, lo que excedería el ámbito de análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso.
23. Por lo señalado en el párr. 19 *supra*, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación conforme a los supuestos de la causal de casación invocada en la demanda, sin establecer si los cargos de casación eran procedentes o no. En definitiva, el conjuez que emitió el auto impugnado actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.
24. Por lo tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas.

**F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva del Servicio de Rentas Internas por cuanto le habría impedido acceder a un tribunal de casación que resuelva el fondo de las alegaciones de su recurso?**

- 25.** El artículo 75 de la Constitución de la República respecto de la tutela judicial efectiva prescribe que:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

- 26.** Además, en varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.
- 27.** La entidad accionante controvierte el auto de inadmisión de casación porque le habría privado de una decisión sobre el fondo de su recurso. De esta forma, el cargo cuestiona el primero de los momentos del derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, el acceso a la justicia (ya que la inadmisión de su recurso le habría impedido acceder a un tribunal que examine el fondo de las alegaciones de su recurso).
- 28.** Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación en la que, según la Ley de Casación, únicamente es posible examinarlo formalmente<sup>3</sup> (y, conforme se evidenció en el problema jurídico anterior, el auto impugnado, no efectuó un examen sobre el fondo de las alegaciones del recurso). Por lo tanto, únicamente el recurso de casación que supere esta fase permite valorar sus pretensiones, alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas, sin que esto, por sí mismo, implique una afectación al acceso a la justicia. Así pues, este diseño procesal del recurso de casación no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva porque, si así fuese, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima<sup>4</sup>.
- 29.** En virtud de lo expuesto, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial de la entidad accionante.

## **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:

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1281-13-EP/19, párrafo 34.

<sup>4</sup> Ibíd, sentencia N.º 660-16-EP/21, del 17 de marzo de 2021, párrafo 23.

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1734-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
16:42:00 -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 22 de septiembre 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. 1734-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 2270-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Ali Lozada Prado

Quito, D.M. 22 de septiembre de 2021

### **CASO No. 2270-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en el auto que inadmitió el recurso de casación dentro de un proceso laboral. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado consideró todas las alegaciones del recurso y justificó la pertinencia de las normas que fueron invocadas.

### **I. Antecedentes**

#### **A. Actuaciones procesales**

1. El 20 de diciembre de 2014, Wilfrido Bermeo Merchán presentó una demanda laboral en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (también, “EP Petroecuador”), en la que solicitó el pago de haberes laborales consistentes en una indemnización por despido intempestivo, bonificación por desahucio, vacaciones no gozadas y demás beneficios de ley. La cuantía de su demanda la fijó en USD 5.730,00.
2. El 21 de febrero de 2017, dentro del proceso N.º 22302-2014-0685, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón La Joya de los Sachas expidió una sentencia en la que aceptó parcialmente las pretensiones de la demanda y ordenó el pago de USD 5.453,18<sup>1</sup>.
3. El 24 de febrero de 2017, EP Petroecuador interpuso recurso de apelación. El 8 de junio de 2017, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana emitió sentencia en la que aceptó parcialmente el recurso interpuesto y, en consecuencia, reformó el valor que debía pagarse al accionante, fijando el mismo en un valor de USD 575,10<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dicha suma correspondió a los siguientes valores: décimo tercer sueldo: USD 1.724,67 más USD 726,51 por intereses; décimo cuarto sueldo: USD 613,50, más USD 255,77 por intereses; vacaciones: USD 399,11, más USD 190,48 por intereses; bonificación por despido intempestivo: USD 1.543,14. También dispuso que la sentencia suba en consulta a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana.

<sup>2</sup> La sentencia manifestó: “*se procede a liquidar estos rubros en la siguiente forma: Décima tercera remuneración USD. 796; decima cuarta remuneración USD. 292; y, vacaciones 331,66 (Art. 71 C.T.), dando un total de USD. 1419,66; descontados de este valor USD. 844,56 que han sido cancelados mediante liquidación constante de fojas 51, da un total de USD. 575,10 que deberán ser cancelados por la demandada, más los intereses generados acorde a lo previsto en el Art. 614 del Código Laboral*”. Así mismo, consideró que era “*insubsistente ordenar el pago del despido intempestivo y desahucio que el actor ha reclamado en su demanda*”.

4. El 21 de junio de 2017, EP Petroecuador interpuso recurso de casación. El 25 de julio de 2017, el respectivo congreso de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia emitió un auto en el que inadmitió el recurso interpuesto.
5. El 10 de agosto de 2017, EP Petroecuador (también, “entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 11 de enero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, mediante un sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 17 de agosto de 2021, avocó conocimiento del proceso y solicitó el correspondiente informe de descargo, que fue presentado el 23 de agosto del mismo año.

## **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

8. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se ordene que un nuevo congreso de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia examine la admisibilidad de su recurso de casación.
9. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes *cargos*:
  - 9.1. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación a pesar de que el mismo cumplió con los requisitos de forma y fondo legalmente requeridos para su admisibilidad. Específicamente, menciona que en el recurso se habría justificado la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, ya que la sentencia de instancia no valoró la prueba en su conjunto, sobre todo, aquella relativa a que Wilfrido Bermeo Merchán no trabajó en relación de dependencia con EP Petroecuador, sino por obra cierta, por lo que no era procedente condenar al pago por haberes laborales.
  - 9.2. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso (en las garantías de la defensa y motivación) y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 (numeral 7 y su literal l) y 82 de la Constitución, por cuanto carecería de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Esto debido a que no habría examinado todas las alegaciones contenidas en el recurso, ni justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas.

### C. Informe de descargo

10. Mediante oficio presentado el 23 de agosto de 2021, Efraín Humberto Duque Ruiz, en su calidad de ex conjuez de la Corte Nacional de Justicia, informó a la Corte Constitucional lo siguiente:

*[...] la accionante al referirse a la violación de los derecho [sic] constitucionales, pretende que mi actuación como Conjuez de la Corte Nacional, con facultades expresamente determinadas en la ley, traspase las barreras de su competencia, esto es, que cumpla las funciones del juez de instancia y al mismo tiempo del juez de casación [...] no estaba facultado para analizar los hechos debatidos por las partes procesales, ni entrar a analizar los errores de derecho cometidos en la sentencia impugnada; pues mi facultad estaba determinada únicamente en analizar el aspecto formal del recurso, que es sobre el cual me pronuncié en los fundamentos jurídicos en que me apoye [sic], para emitir el auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto por la empresa accionada.*

*En consecuencia, en el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 25 de julio de 2017, se expresó con claridad los fundamentos jurídicos por los cuales se demostró las deficiencias del recurso en cuestión, que como podrá establecer señor Juez, no contiene la estructura formal del recurso de casación, como condición para su admisión a trámite; por el contrario, existe una confusión de conceptos que desdican de la técnica jurídica de este recurso.*

### II. Competencia

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

### III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. 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.
13. En atención al cargo expuesto en el párrafo 9.1 *supra*, la entidad accionante controvierte el auto impugnado por la forma en la que se examinó su recurso de casación pues, a su juicio, en la demanda se habría expuesto una fundamentación suficiente en relación con las exigencias de la causal de casación invocada, lo cual no fue estimado por la providencia impugnada que decidió su inadmisión. Como es evidente, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación.

14. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio laboral, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
15. En relación con el cargo expuesto en el párrafo 9.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de la defensa y de la motivación, y a la seguridad jurídica. Manifiesta que dichos derechos se habrían vulnerado por cuanto el auto impugnado no habría considerado todas las alegaciones de su recurso, ni habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas. Por tanto, dado que las razones del cargo centran su cuestionamiento en la insuficiencia de la justificación de la decisión, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no del cargo; de allí que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró el auto impugnado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador porque no habría considerado todas las alegaciones de su recurso y porque no habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas?**
16. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución de la siguiente forma: *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
17. El cargo de la entidad accionante cuestiona el auto impugnado porque no habría examinado todas las alegaciones contenidas en su recurso y porque no habría justificado la pertinencia de las normas que fueron invocadas.
18. A fin de determinar si la alegada vulneración se produjo, conviene hacer las siguientes consideraciones:
  - 18.1. En su recurso de casación, la entidad accionante alegó –bajo la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación– la indebida aplicación y errónea interpretación de los artículos 593 del Código del Trabajo y 115 del Código de Procedimiento Civil, debido a que la sentencia de apelación no habría valorado la prueba en su conjunto; así como la falta de aplicación del artículo 76.7.1 de la Constitución.

- 18.2.** Por su parte, el auto impugnado resolvió la inadmisión del recurso, por lo siguiente:

**6.3.-** [...] cuando se fundamenta por la causal tercera del Art. 3 de la Ley de la materia, es imprescindible no solamente que se indique las normas de valoración de la prueba que considera infringidas (Art. 115 del Código de Procedimiento Civil y Art. 593 del Código del Trabajo), que si bien tienen preceptos de tasación probatoria, los vicios por los que se acusa cada una de ellas, por aplicada indebida y errónea interpretación, son contradictorios y por ello tienen significados diferentes; de ahí que unas normas que han sido aplicadas en forma indebida no pueden ser erróneamente interpretadas. La aplicación indebida de una norma, ocurre cuando la norma ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, más se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla, pero no solamente se debe señalar cuales normas se aplicaron indebidamente, sino que también se debe indicar cuales [sic] normas se debieron aplicar, pues con ello se dice que el juez entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella, lo que trae como lógica consecuencia que el recurrente debe indicar cuál es la norma correcta que debe ser aplicada en lugar de la citada en la sentencia [...] Yerra además la recurrente al no indicar cómo se configura la llamada proposición jurídica completa, pues no explica de manera detallada al Tribunal de Casación la norma de derecho sustancial que como quebranto de las normas procesales, no ha sido aplicada o ha sido indebidamente aplicada, en la sentencia cuestionada.

**6.4.-** De ahí que, en razón de los defectos demostrados en la redacción de este recurso, la recurrente no ha dado cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 4° del Art. 6 de la Ley de la materia, toda vez que por el principio dispositivo, la procedencia de este recurso solo puede analizarse por motivos preestablecidos, caso contrario nos llevaría a una interpretación arbitraria y subjetiva, lo que contraría la tutela judicial efectiva [...]

**SÉPTIMO: RESOLUCIÓN:** En consecuencia y por los razonamientos expuestos, el suscrito Conjuez de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, conforme al tercer inciso del Art. 8 de la Ley de Casación, inadmite el recurso de casación

- 19.** Por lo antes expuesto, esta Corte verifica que el auto impugnado consideró las alegaciones contenidas en el recurso de casación. Así pues, sobre la alegación de indebida aplicación y errónea interpretación de los artículos 593 del Código del Trabajo, 115 del Código de Procedimiento Civil y 76.7.1 de la Constitución, se concluyó que era incompleta y, por tanto, inadmisibile, debido a que no se precisó si lo que se acusaba era una indebida aplicación o errónea interpretación de normas y, además, tampoco indicó las normas que se debieron considerar en lugar de las señaladas como indebidamente aplicadas; razones por las que el conjuez decidió la inadmisión del recurso.
- 20.** Por consiguiente, se descarta la primera razón esgrimida para alegar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Adicionalmente, se constata que el auto impugnado ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución, es decir, enuncia las normas en las que funda su análisis (artículos 3.3 y 6 de la Ley de Casación) y justifica su aplicación al caso (justifica que el recurso

incumplió las exigencias argumentativas de la causal de casación invocada). En consecuencia, no se verifica la vulneración de la garantía de la motivación.

21. Por último, la Corte Constitucional recuerda a Petroecuador EP que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional; razón por la cual no puede considerarse como una acción a agotar en todos los casos, si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello podría constituir incluso un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

#### 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 2270-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
16:41:32 -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 22 de septiembre 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. 2270-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 12-17-IS/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 12-17-IS****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN  
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada por Augusto Vinicio Minda Jiménez y otros; y, Samil Alexander Cuero Quintero y otros, al verificar que los accionantes no solicitaron como medidas de reparación el pago de las remuneraciones y los haberes sociales dejados de percibir.

**I. Antecedentes Procesales****Acción de protección presentada por Augusto Vinicio Minda Jiménez y otros**

1. El 07 de diciembre de 2011, Augusto Vinicio Minda Jiménez y otros<sup>1</sup> presentaron una acción de protección en contra de Felipe Gómez Parra y Juan Fabricio Guerrón Coral, en sus calidades de inspectores del trabajo de Esmeraldas. La pretensión de la demanda consistió en que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías básicas del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, del derecho a la defensa, derecho a la seguridad jurídica y derecho al trabajo. Además, los accionantes solicitaron que se deje sin efecto los vistos buenos en los cuales se los cesó de sus puestos de trabajo. La causa fue signada con el número 08252-2011-1337.
2. El 26 de diciembre de 2011, el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas dictó sentencia aceptando la acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y como medidas de reparación dispuso *“de conformidad al Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dejo sin efecto jurídico las mencionadas resoluciones administrativas como del proceso se desprende que los accionantes han sido separados de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR dispongo el reintegro inmediato a los mismos, en los puestos de trabajo que ocupaban cada uno en la mencionada Empresa”*.
3. El 28 de diciembre de 2011, Felipe Gómez Parra y Juan Fabricio Guerrón Coral interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia señalada *ut supra*. A través

<sup>1</sup> Como legitimados activos David Eduardo Quintero Martines, Alex Aquiles Arismendi Vera, René Federico Rhor Cevallos, William Ernesto Navarro Zambrano, Luis Fernando López Hidalgo, César Andrés Benítez Benítez, Luis Antonio Urriola Rivadeneira, Giovanni Gustavo García Ruiz, José Luis Castillo Guerrero, Frixon César Castillo Prado, Víctor Boris Toral Lara, Ramón Libardo Mina España, José David Galván Gracia, Carlos Estacio Gracia, Guillermo Fernando Parra Achiliie, Washington José Nieves Intriaño, Douglas Sosa Martínez y Marco Savinovich Quiñonez.

de auto de 10 de enero de 2012, el órgano jurisdiccional concedió el recurso de apelación y envió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

4. El 16 de abril de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dictó sentencia rechazando el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

#### **Acción de protección presentada por Samil Alexander Cuero Quintero y otros**

5. El 16 de diciembre de 2011, Samil Alexander Cuero Quintero y otros<sup>2</sup> presentaron una acción de protección en contra de Felipe Gómez Parra y Juan Fabricio Guerrón Coral, en sus calidades de inspectores del trabajo de Esmeraldas. La pretensión de la demanda consistió en que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías básicas del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, del derecho a la defensa, derecho a la seguridad jurídica y derecho al trabajo. Los accionantes además solicitaron que se deje sin efecto los vistos buenos por los cuales fueron removidos de sus puestos de trabajo. La causa fue signada con el número 08951-2011-1531.
6. El 26 de diciembre de 2011, el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas dictó sentencia aceptando la acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y como medidas de reparación dispuso *“de conformidad al Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dejó sin efecto jurídico las mencionadas resoluciones administrativas como del proceso se desprende que los accionantes han sido separados de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR dispongo el reintegro inmediato a los mismos, en los puestos de trabajo que ocupaban cada uno en la mencionada Empresa”*.
7. El 28 de diciembre de 2011, Felipe Gómez Parra y Juan Fabricio Guerrón Coral interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia señalada *ut supra*. A través de auto de 30 de diciembre de 2011, el órgano jurisdiccional concedió el recurso de apelación y envió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
8. El 11 de mayo de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dictó sentencia rechazando el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

## **II. Trámite ante la Corte Constitucional**

9. El 15 de mayo de 2012, Luis Torres Suquilanda, en su calidad de procurador judicial de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de abril de 2012, emitida por la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas. Dicha acción

---

<sup>2</sup> Como legitimados activos Lenin Enrique Calahorrano Mite, Luis Esteban Goya Galarza, Kléver Alfonso Estupiñán Vera, Daniel Fernando Macías Eguez, Daniel Armando Márquez Heredia, Álvaro Altafuya Chila, José Raúl Barberán y Karla Pamela Otoy Chumo.

extraordinaria de protección fue inadmitida a través de auto de 12 de septiembre de 2012, emitido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el periodo de Transición. Esta causa fue signada con el número 1174-12-EP.

10. El 12 de enero de 2013, Luis Torres Suquilanda, en su calidad de procurador judicial de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de mayo de 2012 emitida por la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas. La mencionada acción extraordinaria de protección fue inadmitida a través de auto de 10 de junio de 2014, emitido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. Esta causa fue signada con el número 1555-13-EP.
11. El 24 de marzo de 2017, Augusto Vinicio Minda Jiménez, David Eduardo Quintero Martines, Alex Aquiles Arismendi Vera, René Federico Rhor Cevallos, William Ernesto Navarro Zambrano, Luis Fernando López Hidalgo, César Andrés Benítez Benítez, Luis Antonio Urriola Rivadeneira, Giovanny Gustavo García Ruiz, José Luis Castillo Guerrero, Frixon César Castillo Prado, Víctor Boris Toral Lara, Ramón Libardo Mina España, José David Galván Gracia, Carlos Estacio Gracia, Guillermo Fernando Parra Achilie, Washington José Nieves Intriago, Douglas Sosa Martínez y Marco Savinovich Quiñonez accionantes en la acción de protección No. 08252-2011-1337 y Samil Alexander Cuero Quintero, Lenin Enrique Calahorrano Mite, Luis Esteban Goya Galarza, Klever Alfonso Estupiñán Vera, Daniel Fernando Macías Egues, Daniel Armando Márquez Heredia, Alvaro Altafuya Chila, José Raul Barberán y Karla Pamela Otoya Chumo accionantes en la acción de protección No. 08951-2011-1531 presentaron conjuntamente una demanda de acción de incumplimiento de sentencia constitucional.
12. Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 13 de diciembre del 2017, la sustanciación del caso correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
13. Una vez posesionados los actuales integrantes 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 Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 28 de julio de 2021. En dicha providencia el juez sustanciador dispuso a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador y al juez ejecutor del juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeralda que envíen sus informes motivados respecto al supuesto incumplimiento de las sentencias.
14. El 11 de agosto de 2021, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador presentó su informe de descargo.
15. El 17 de agosto de 2021, el juez sustanciador Agustín Grijalva Jiménez ordenó a los accionantes que en el término de tres días remitan copias simples de las demandas de acciones de protección de las causas Nros. 08252-2011-1337 y 08252-2011-1531. Después de transcurrido los tres días los accionantes no remitieron ningún documento.

16. El 02 de septiembre de 2021, el juez sustanciador Agustín Grijalva Jiménez ordenó una vez más a los accionantes que en el término de 72 horas remitan copias simples de las demandas de acciones de protección de las causas Nros. 08252-2011-1337 y 08252-2011-1531.
17. El 03 de septiembre de 2021, los accionantes cumplieron con lo ordenado en providencia de 02 de septiembre de 2021<sup>3</sup>.
18. Siendo el estado de la causa corresponde emitir la correspondiente sentencia.

### III. Competencia

19. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente **acción de incumplimiento** de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, 163 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### IV. Sentencias cuyo cumplimiento se persiguen

20. Augusto Vinicio Minda Jiménez y otros persiguen el cumplimiento de la sentencia de primera instancia de la acción de protección **No. 08252-2011-1337** emitida el 26 de diciembre de 2011.
21. Asimismo, Samil Alexander Cuero Quintero y otros persiguen el cumplimiento de la sentencia de primera instancia de la acción de protección **No. 08951-2011-1531** emitida el 26 de diciembre de 2011.
22. La sentencia de primera instancia de la acción de protección No. **08252-2011-1337** emitida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas señalada en los antecedentes procesales *ut supra* dispuso lo siguiente:

*“de conformidad al Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dejo sin efecto jurídico las mencionadas resoluciones administrativas como del proceso se desprende que los accionantes han sido separados de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR dispongo el reintegro inmediato a los mismos, en los puestos de trabajo que ocupaban cada uno en la mencionada Empresa”.*

23. En relación a la sentencia de primera instancia de la acción de protección No. **08951-2011-1531**, emitida por el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeraldas señalada en los antecedentes procesales *ut supra* dispuso lo siguiente:

---

<sup>3</sup> Las demanda de acciones de protección de los casos Nros. 08252-2011-1337 y 08951-2011-1531 pueden ser revisadas en el siguiente link:

[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic5ZTEyYzI3NC0yMWU4LTQyY2Q5OTNiMi03Y2Q5ZjJiZmM0MDMucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic5ZTEyYzI3NC0yMWU4LTQyY2Q5OTNiMi03Y2Q5ZjJiZmM0MDMucGRmJ30=)

*“de conformidad al Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dejo sin efecto jurídico las mencionadas resoluciones administrativas como del proceso se desprende que los accionantes han sido separados de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR dispongo el reintegro inmediato a los mismos, en los puestos de trabajo que ocupaban cada uno en la mencionada Empresa”.*

## **V. Alegaciones de las partes en la acción de incumplimiento**

### **a. Por los accionantes.**

- 24.** Los accionantes manifiestan que *“(…) Los principios para el ejercicio de los derechos constitucionales establecen que las autoridades competentes, en este caso, los jueces constitucionales, tienen la obligación de velar y garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales. De igual manera, la norma invocada dispone que esos mismos derechos son de directa e inmediata aplicación, principio que no es respetado, en tanto se priva a los trabajadores demandantes de un año de remuneración a cada uno de los trabajadores accionantes. Señala la misma disposición que es plenamente aplicable al caso, pues a través de disposiciones administrativas se afecta al derecho constitucional a la remuneración. Indica el numeral 5 del art. 11 que en materia de derechos constitucionales, los servidores públicos o judiciales deberán aplicar la que más favorezca a su vigencia; y, a continuación en el numeral 7 se dispone que los mismos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. Finalmente en el numeral 9 se puntualiza que el más alto deber del Estado radica en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.*
- 25.** Además *“En concordancia con lo antes expuesto, los artículos 86.4, que garantiza la reparación económica e integral en todos los casos de violación de derechos constitucionales; y, en el art. 326,2.3 que establece que los derechos de los trabajadores son irrenunciables e intangibles y uno de ellos tal vez el fundamental, cual el de percibir una remuneración”.*
- 26.** Adicionalmente *“Por lo expuesto, amparados en lo dispuesto en los artículos 94 y 436.5 de la Constitución de la República; y 18, 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se sirva disponer el pago de las remuneraciones y más beneficios de ley no percibida durante el tiempo que estuvimos suspendidos ilegal e inconstitucionalmente de nuestros puestos de trabajo”.*

### **b. Por la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador.**

- 27.** Andrés Toscano Hernández, procurador judicial de Pablo Alberto Luna Hermosa, en su calidad de gerente subrogante y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador presentó el 11 de agosto de 2021 un escrito informando lo siguiente: i) adjunta memorando No. PETRO-GTH-2021-01707-M, de fecha 06 de agosto de 2021 por la cual manifiesta que ha dado cumplimiento a la

sentencia de 26 de diciembre de 2011 emitida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas causa signada con el número **08252-2011-1337**.

**c. Por el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeraldas.**

- 28.** Kennia Lissette Ruiz Aguilar, jueza de la Unidad Judicial Penal, con sede en el cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas presentó el 10 de agosto de 2021 un escrito manifestando en lo principal que: i) a la presente fecha ya no existe el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, habiéndose conformado la Unidad Judicial Penal, integrada por varios jueces y juezas, a quienes se nos realizó una reasignación de los casos anteriores, ii) Sayne Hurtado Toral ya no trabaja para la función judicial; y, iii) al no haber sido la jueza que sustanció ni resolvió el caso, en virtud del principio de inmediación, no cuento con elemento alguno para pronunciarme respecto al presunto incumplimiento reclamado.

**VI. Análisis del Caso**

- 29.** Con base en lo expuesto la Corte Constitucional examinará el cumplimiento de la sentencia de primera instancia emitida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas y la sentencia de primera instancia emitida por el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeraldas.
- 30.** El Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas y el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeraldas ambos dispusieron: **i)** dejar sin efecto las resoluciones de visto bueno emitidos por los inspectores de trabajo; y, **ii)** reintegrar a los accionantes a sus puestos de trabajo en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador.

**a) Obligación de dejar sin efecto las resoluciones de vistos buenos emitidos por los inspectores de trabajo**

- 31.** En lo concerniente a la primera medida de reparación ordenada tanto en la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas como en la sentencia emitida por el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeraldas, esto es, dejar sin efecto los vistos buenos emitidos por los inspectores de trabajo mediante la cual se ordenó cesar de sus puestos de trabajo a todos los accionantes, este Organismo observa que dichas medidas tienen una naturaleza eminentemente dispositiva<sup>4</sup>. Por lo tanto, las mismas se ejecutaron inmediatamente a partir de la notificación de las sentencias a las partes procesales, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución. En tal sentido, se verifica que la primera medida de reparación ha sido cumplida en ambos casos.

**b) Obligación de reincorporar a los accionantes a sus puestos de trabajo en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador.**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, ver sentencia No. 35-15-IS/20, párr. 27.

32. A fojas 37 y 38 del expediente constitucional se desprende el oficio No. 04016-REL-ANL-2015 emitido por la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, documento mediante el cual se informa que los accionantes Samil Alexander Cuero Quintero, Lenin Enrique Calahorrano Mite, Luis Esteban Goya Galarza, Klever Alfonso Estupiñán Vera, Daniel Fernando Macías Egues, Daniel Armando Márquez Heredia, Álvaro Altafuya Chila, José Raul Barberán y Karla Pamela Otoya Chumo han sido reincorporados a sus puestos de trabajo cumpliendo así con la medida de reparación dictada por el juez constitucional.
33. De igual forma, todos los accionantes Augusto Vinicio Minda Jiménez, David Eduardo Quintero Martines, Alex Aquiles Arismendi Vera, Rene Federico Rhor Cevallos, William Ernesto Navarro Zambrano, Luis Fernando López Hidalgo, César Andrés Benítez Benítez, Luis Antonio Urriola Rivadeneira, Giovanny Gustavo García Ruiz, José Luis Castillo Guerrero, Frixon César Castillo Prado, Víctor Boris Toral Lara, Ramón Libardo Mina España, José David Galván Gracia, Carlos Estacio Gracia, Guillermo Fernando Parra Achilie, Washington José Nieves Intriago, Douglas Sosa Martínez y Marco Savinovich Quiñonez, Samil Alexander Cuero Quintero, Lenin Enrique Calahorrano Mite, Luis Esteban Goya Galarza, Klever Alfonso Estupiñán Vera, Daniel Fernando Macías Egues, Daniel Armando Márquez Heredia, Alvaro Altafuya Chila, José Raúl Barberán y Karla Pamela Otoya Chumo manifiestan en su demanda de acción de incumplimiento de sentencia que fueron reincorporados a sus puestos de trabajo en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador. En consecuencia, este Organismo concluye que la segunda medida de reparación ha sido cumplida integralmente.
34. Los accionantes han presentado una acción de incumplimiento de sentencia conjuntamente manifestando que las sentencias no han sido cumplidas integralmente porque no se les pagó las remuneraciones y haberes sociales dejados de percibir.
35. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que a través de la acción de incumplimiento se asegura que los procesos constitucionales sólo terminen con la aplicación íntegra de la sentencia o de la reparación integral<sup>5</sup>. Por otra parte, este Organismo también ha determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma<sup>6</sup>.
36. La Corte también ha señalado que procede el pago de las remuneraciones, a pesar de que no se haya ordenado expresamente en la sentencia que se alega su incumplimiento, siempre que se cumplan los siguientes presupuestos:

*“Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 007-15-SIS-CC.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 014-17-SIS-CC.

*sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica]<sup>7</sup>”.*

37. Bajo el escenario expuesto, por regla general no se puede ordenar medidas distintas a las que estén contenidas en la sentencia constitucional cuyo cumplimiento se alega, excepto cuando se pretenda el pago de los haberes dejados de percibir que no fueron incluidos en la sentencia que se alega su incumplimiento cuando el accionante si haya solicitado como una de sus pretensiones en la demanda de origen, pero el juez concedió la acción y no ordenó estos haberes expresamente en la sentencia<sup>8</sup>.
38. A través de la sentencia 58-17-IS/21 esta Corte Constitucional resolvió que *“si bien la regla recogida en la sentencia No. 109-11-IS/20 ha sido aplicada mayoritariamente en acciones de incumplimiento provenientes de acciones de amparo, dentro de la sentencia No. 55-13-IS/19 que deviene de una acción de protección, esta Corte analizó la pretensión de las accionantes en la demanda de acción de protección y lo ordenado en las sentencias de primera y segunda instancia. De manera tal que la Corte aplicó la regla antes mencionada sin citarla expresamente. Este Organismo considera que la regla en cuestión es aplicable también a las acciones de protección ya que, si esta es aplicable a las acciones de amparo, en las que, por regla general, la declaración de vulneración de derecho constitucionales no implica automáticamente la reparación del daño, más aún lo debería ser en las acciones de protección, en las que expresamente se prevé el deber de reparar.”*<sup>9</sup>
39. De la revisión de las demandas de acciones de protección, se encuentra que los accionantes impugnaron los actos administrativos por los cuales fueron cesados de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador. Del análisis de las demandas de las acciones de protección este Organismo observa que los accionantes no solicitaron como medida de reparación el pago de las remuneraciones y los haberes sociales dejados de percibir. En consecuencia no se cumple el requisito (ii) de la sentencia No. 109-11-IS/20.
40. Conforme se desprende de las sentencias alegadas incumplidas, la obligación de que se paguen las remuneraciones dejadas de percibir y los haberes sociales no fueron dispuestas en estas causas debido a que los accionantes no solicitaron como medida de reparación el pago de las mismas en sus demandas de acciones de protección. Por lo tanto, resulta improcedente la petición solicitada por los accionantes.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 28.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador sentencia No. 56-17-IS/21 párrafo 30.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 58-17-IS/21 párr. 25.

## VII. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento presentada por Augusto Vinicio Minda Jiménez, David Eduardo Quintero Martines, Alex Aquiles Arismendi Vera. Rene Federico Rhor Cevallos, William Ernesto Navarro Zambrano, Luis Fernando López Hidalgo, César Andrés Benítez Benítez, Luis Antonio Urriola Rivadeneira, Giovanny Gustavo García Ruiz, José Luis Castillo Guerrero, Frixon César Castillo Prado, Víctor Boris Toral Lara, Ramón Libardo Mina España, José David Galván Gracia, Carlos Estacio Gracia, Guillermo Fernando Parra Achilie, Washington José Nieves Intriago, Douglas Sosa Martínez y Marco Savinovich Quiñonez, Samil Alexander Cuero Quintero, Lenin Enrique Calahorrano Mite, Luis Esteban Goya Galarza, Klever Alfonso Estupiñán Vera, Daniel Fernando Macías Egues, Daniel Armando Márquez Heredia, Alvaro Altafuya Chila, José Raul Barberán y Karla Pamela Otoy Chumo.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS  
HERNAN BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24 15:59:24 -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 22 de septiembre 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. 0012-17-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 2120-19-JP/21

Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 2120-19-JP**

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

**SENTENCIA****Revisión de garantías (JP)**

**Niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, solos, no  
acompañados o separados**

**Tema:** La Corte Constitucional revisa la decisión adoptada por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, que resolvió la acción de protección presentada en favor de tres hermanos Diego de 10 años, Endri de 16 años y Enderson de 21 años, a quienes los agentes de control migratorio del Centro Binacional de Atención en Frontera de San Miguel de Sucumbíos (CEBAF) impidieron el ingreso regular al territorio ecuatoriano para reunirse con su madre. La Corte analiza los derechos constitucionales a migrar, interés superior del niño, confirma la decisión adoptada por la unidad judicial y desarrolla parámetros al respecto.

**ÍNDICE**

|                                                                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>I. Trámite ante la Corte Constitucional</b>                                                                                                                                   | 2  |
| <b>II. Competencia</b>                                                                                                                                                           | 3  |
| <b>III. Contexto</b>                                                                                                                                                             | 3  |
| 1. Niños, niñas y adolescentes en movilidad humana                                                                                                                               | 3  |
| 2. El Protocolo de atención a niños niñas y adolescentes en movilidad humana                                                                                                     | 6  |
| <b>IV. Hechos del caso</b>                                                                                                                                                       | 8  |
| <b>V. Análisis constitucional</b>                                                                                                                                                | 11 |
| 1. El derecho a migrar de los niños, niñas y adolescentes                                                                                                                        | 11 |
| 2. El interés superior de los niños y el derecho a ser escuchados de niñas y adolescentes en movilidad humana                                                                    | 20 |
| 3. El derecho a la reunificación familiar                                                                                                                                        | 27 |
| 4. Parámetros para la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad                                                                                        | 29 |
| <i>1. Obligación de todas las entidades públicas y privadas de observar el principio de interés superior del niño</i>                                                            | 30 |
| <i>2. Realizar todos los esfuerzos necesarios para que los niños, niñas y adolescentes permanezcan en condición migratoria regular</i>                                           | 30 |
| <i>3. Obligación del Estado ecuatoriano de contar con un procedimiento especial para la determinación de necesidades especiales de protección de niños, niñas y adolescentes</i> | 31 |
| <b>VI. Reparaciones</b>                                                                                                                                                          | 34 |
| <b>VII. Decisión</b>                                                                                                                                                             | 35 |

## I. Trámite ante la Corte Constitucional

1. El 24 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, resolvió la acción de protección No. 21282-2019-01944 presentada por la Defensoría del Pueblo (en adelante, DPE) a favor de Diego de 10 años, Ender. de 16 años y su hermano mayor Enderson de 21 años, en contra del Ministerio de Gobierno, la Subsecretaría de Migración y la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del cantón Lago Agrio.
2. El 09 de julio de 2020, con fundamento en los literales a) y b) del numeral 4 del art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar la causa.
3. El 19 de agosto de 2020, la causa fue sorteada al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien mediante auto de 08 de abril de 2021 avocó conocimiento de esta causa y convocó a audiencia pública a las partes procesales, terceros con interés y *amicus curiae*.
4. El 29 de abril de 2021, tuvo lugar la audiencia pública.<sup>1</sup>
5. El 03 de mayo de 2021, el juez sustanciador, en virtud de los artículos 4.5, 12 y requirió información al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y a las agencias de Naciones

<sup>1</sup>En la cual participaron: Tatiana Rovayo y Harold Burbano funcionarios de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, como entidad accionante; como legitimados pasivos, el Ministerio de Gobierno, a través de su representante abogado Luis Revelo Ramos y la abogada Gladis Becerra y la psicóloga Alba Graciela Granda, en sus calidades de miembros de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del cantón Lago Agrio. Como terceros con interés y *amici curiae* participaron el juez Manuel Mecías Arévalo Moreno de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio, el señor Joaquín González-Alemán, en calidad de representante en el Ecuador del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el señor Giovanni Bassu, en calidad de representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el abogado, Milton Tejada Fuentes, en calidad de Defensor Público de Sucumbíos; la abogada, Zoraida Consuelo López Avilés de la Red Clamor-Ecuador, el Servicio Jesuita a Refugiados-Ecuador, Pastoral Social Cáritas Ecuador y Misión Scalabriniana – organizaciones integrantes de la RED CLAMOR, el abogado Efrén Guerrero Salgado por sus propios derechos, el abogado Christian Alexander Paula Aguirre en su calidad de director del Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador, Ma. José Mogrovejo Serna, Emilia Montalvo, Pamela Almeida y Astrid Cabrera estudiantes del Centro de Estudios por la Transparencia y Derechos Humanos “CETDE” y representantes de la Asociación Escuela de Derecho de la UIDE, Daniel Fernando Mejía Terán e Isabella María Palacios Ordóñez, representantes del Observatorio de Derechos y Justicia, Galo Sebastián Muñoz, Sarahí Lincango Piedra y Daniela Oña Villagomez, representantes del Área de Movilidad Humana del Consultorio Jurídico Gratuito de la PUCE, la abogada Alejandra Cárdenas Reyes, Janny Villegas Cedeño y José Lárraga Martínez, por sus propios derechos, la abogada Nina Guerrero, en su calidad de defensora de derechos humanos, el abogado Carlos Xavier Yugsi Quinaucho y Jazmín Maithe Tapia Serrano estudiantes de Derecho de la Universidad Central del Ecuador, la abogada Diana Paola Granja Luengas, responsable territorial de la provincia de Sucumbíos de la ONG COOPI Cooperazione Internazionale, Dayana Mikaela Granja Vélez y Cristopher Elian Lara Cajas, estudiantes de la Universidad Central del Ecuador y representantes del Foro de Justicia Constitucional.

Unidas, ACNUR, UNICEF y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), sobre la situación de niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados y las políticas públicas que se habrían adoptado. Al respecto, el 10 de mayo los Ministerios dieron respuesta al requerimiento realizado, en tanto que el 11 de mayo de 2021, los organismos internacionales dieron respuesta al requerimiento.

6. El 19 de agosto de 2021, la Sala de Revisión, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que sea conocido por el Pleno de esta Corte.

## II. Competencia

7. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante, con efectos generales, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.
8. En la Sentencia No. 159-11-JH/19, la Corte decidió que el plazo contemplado en el numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC “*es inaplicable cuando la Corte evidencie que, en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsista al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado*”<sup>2</sup> En la presente causa, el plazo no es aplicable, por cuanto requiere que la Corte se pronuncie sobre vulneraciones de derechos constitucionales que no han sido adecuadamente reparadas.

## III. Contexto

### 1. Niños, niñas y adolescentes en movilidad humana

9. La movilidad humana tiene una especial importancia en la sociedad ecuatoriana. Desde la crisis social y económica que tuvo lugar en el Ecuador a finales del siglo anterior, las diversas manifestaciones de la movilidad humana se intensificaron. En este marco, tuvo lugar el incremento considerable de personas ecuatorianas que emigraron a países como Estados Unidos, España, Italia. A la par, también hubo un aumento significativo en el número de personas inmigrantes y refugiadas que llegaban al Ecuador, inicialmente provenientes de Colombia y desde Perú, y posteriormente desde otros países del continente, como Haití, Cuba y Venezuela, e incluso desde otros continentes como Asia y África.
10. En este contexto, la situación social y económica de Venezuela ha provocado un éxodo migratorio vertiginoso que desde 2018 a la actualidad, ha alcanzado la cifra de **5.649.714** personas venezolanas que han salido de su país. La importante dimensión de este flujo migratorio tiene un alcance regional y constituye un desafío humanitario para el continente, pues la mayoría (**4.603.441** personas venezolanas) se encuentra en diferentes

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia 159-11-JH/19, decisión núm. 1.

países de Latinoamérica. Siendo los principales países de destino de la migración venezolana: Colombia (1.742.927), Perú (1.049.970), Chile (457.324 personas), **Ecuador (451.093)** y Brasil (261.441), en los cuales permanecerían bajo diferentes condiciones migratorias.<sup>3</sup>

11. Sobre esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), observó *“que un gran número de personas venezolanas se han visto forzadas a huir de Venezuela como consecuencia de violaciones a derechos humanos, la violencia e inseguridad, y la persecución por opiniones políticas. Asimismo, para hacer frente a los efectos que vienen ocasionando la crisis generada por la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos; y la dificultad para el cobro de pensiones, entre otros. La grave crisis alimentaria y sanitaria ha impactado en especial a grupos en situación de exclusión y discriminación histórica, como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas con enfermedades y personas en situación de pobreza”*.<sup>4</sup>
12. El Ecuador, de manera particular, se caracteriza por ser un país de tránsito y de destino del flujo migratorio venezolano. Dada la ubicación geográfica, miles de personas venezolanas deben atravesar el territorio ecuatoriano a fin de llegar a su destino migratorio en Perú, Chile o Argentina, usualmente para lograr la reunificación familiar. En menor proporción, se encuentra el número de personas que tiene como destino el Ecuador. Según cifras aproximadas, para 2021 la cifra de personas venezolanas en tránsito alcanzaría las **90.264**, en tanto, que la población en destino aumentaría en aproximadamente 70 mil personas, llegando a un total de 522.500 personas venezolanas en Ecuador.<sup>5</sup>
13. La población venezolana que se encuentra en el Ecuador se caracteriza por un porcentaje casi similar de hombres (53.8%) y mujeres (46.19%) y en su mayoría se encuentra en el rango de entre los 20 a 39 años.<sup>6</sup>
14. En cuanto a los niños, niñas y adolescentes, según UNICEF, *“debido a esta crisis, **al menos 1,1 millones de niños, niñas y adolescentes** han salido de su país, lo cual pone en riesgo el ejercicio de sus derechos y su derecho a vivir en familia, ya que también se ha detectado **un porcentaje importante de niños, niñas y adolescentes que viajan separados de sus familias o no acompañados**”*<sup>7</sup> (énfasis añadido). Se estima que **una**

<sup>3</sup> Cifras registradas por la Plataforma Interagencial de Naciones Unidas para Refugiadas y Migrantes de Venezuela (OIM – ACNUR), portal web <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/18 “Migración forzada de personas venezolanas”, párr. 3.

<sup>5</sup> Ibíd. <https://www.r4v.info/es/ecuador>

<sup>6</sup> Ministerio de Turismo, Cifras de ingresos y salida de personas, <https://servicios.turismo.gob.ec/index.php/19-turismo-en-cifras/inteligencia-de-mercados/2-movimientos-migratorios-del-ecuador>

<sup>7</sup> UNICEF, “Reporte de Unicef Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana”, 2020, pág. 5. [https://www.unicef.org/ecuador/media/6426/file/Ecuador\\_INFORME\\_MH\\_DIC2020.pdf%20.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/media/6426/file/Ecuador_INFORME_MH_DIC2020.pdf%20.pdf)

de cada tres personas venezolanas, que se halla en Ecuador, es niño, niña o adolescente.<sup>8</sup>

15. Las niñas, niños y adolescentes venezolanos se encuentran en una doble situación de vulnerabilidad: (i) esto por su dependencia y cuidado especial –por lo que su protección se encuentra contemplada en múltiples tratados internacionales como en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos, la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, entre otros–; y, (ii) su condición de migrantes por *“situaciones de iure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado (y también existen) prejuicios culturales”*.<sup>9</sup>
16. Las condiciones en las que viajan los niños, niñas y adolescentes venezolanos denotan situaciones de vulnerabilidad, según una encuesta realizada por UNICEF, del total de personas encuestadas, el 14% migra con su padre y madre, el 49% viaja únicamente con su madre, el 4% solo con su padre, **el 24% separado de su padre y madre pero en compañía de otro adulto y el 14% no acompañado por ninguna persona adulta**.<sup>10</sup>
17. Asimismo, el informe de UNICEF da cuenta de las condiciones de vulnerabilidad en las que se realiza el viaje. El 43.7% de los niños, niñas y adolescentes se encontraba en desnutrición crónica y el 33.7% con anemia. Además, el 43.7%, habría indicado no haber tenido acceso a agua potable durante el viaje hasta la frontera entre Colombia y Ecuador, mientras que el 98% habría señalado que no contaba con dinero suficiente para llegar a su país de destino.<sup>11</sup> Este organismo internacional señala que *“[t]anto la población que ingresó hasta agosto de 2019, como la que ingresa actualmente, se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad, generalmente viajando a pie desde Venezuela, sin acceso a alimentación adecuada, refugio y servicios de agua y saneamiento.”*<sup>12</sup>
18. Estas condiciones se agravan debido a las dificultades de acceder a documentos de identidad o de viaje en su país de origen, lo cual, deviene posteriormente en limitaciones para acceder a la regularidad migratoria en los países de tránsito o destino. Según el “Informe sobre Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador”:

*“La mayor parte de los venezolanos registró su ingreso al país, pero más de la mitad de los que se quedaron presenta estatus irregular. A julio de 2019, más del 80 por ciento de las personas que ingresó al país registró su ingreso por un paso oficial, pero un 54 por ciento de los que residen están en situación irregular. Entre los venezolanos que llegaron*

<sup>8</sup> Banco Mundial, “Informe sobre Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador”, 2020, pág. 49.

<sup>9</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva N°. 18 de 17 de septiembre de 2003, párrs. 112-113.

<sup>10</sup> Información levantada por UNICEF mediante 4.400 encuestas a familias con niños, niñas y adolescentes en movilidad humana en Rumichaca (Carchi) y San Miguel (Sucumbíos). Los resultados constan en el “Reporte de Unicef Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana”, 2020, pág. 7.

<sup>11</sup> Ibíd.

<sup>12</sup> Ibíd. pág. 6.

*en 2016, 9 de cada 10 contaba con un documento válido. Sin embargo, la situación de quienes llegaron más tarde fue mucho más precaria. Entre los migrantes llegados en 2017, 2018 y 2019, el 44, 63 y 45 por ciento no poseía estatus regular respectivamente.*

*Los venezolanos que ingresaron sin registrarse no contaban, en su mayoría, con la documentación necesaria para hacerlo. Más de la mitad de quienes no registraron su entrada no contaban con cédula, pasaporte vigente o carta andina. Gran proporción de migrantes no registró su ingreso porque: no cumplían los requisitos migratorios, lo hicieron por puntos irregulares, estaban enfermos, o por la falta de autorización de los padres de niños menores de edad”.<sup>13</sup>*

19. Según estadísticas remitidas por el MREMH, la Dirección de Protección Internacional ha registrado **333 niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus progenitores**, de los cuales 257 son venezolanos, 75 son colombianos y 1 proveniente de Jordania (registrado en 2016). De este grupo, la mayoría son adolescentes y su edad se ubica entre los 12 y 17 años. De este grupo, 82 se encuentran como peticionarios, 141 como solicitantes de la condición de refugiados, 20 han sido reconocidos bajo esta condición y 90 negados la condición de refugio. A este Organismo le llama la atención que en las cifras reportadas solamente 1 niño, niña o adolescente proveniente de Venezuela haya sido reconocido como refugiado por el Estado ecuatoriano hasta la presente fecha.<sup>14</sup>
20. Con base en la información examinada, la Corte observa que la migración de niños, niñas y adolescentes venezolanos se inscribe en una crisis humanitaria que ha alcanzado un nivel regional. De manera particular, se observa que las condiciones de vulnerabilidad en las que esta población migra impactan de manera preocupante en niños, niñas y adolescentes; estas condiciones frecuentemente estarían asociadas a la carencia de documentación de identidad o de viaje. Además, los niños, niñas y adolescentes presentan afectaciones a su salud y se encuentran expuestos a riesgos permanentes durante el trayecto migratorio, en especial, quienes viajan solos.<sup>15</sup>

## 2. El Protocolo de atención a niños, niñas y adolescentes en movilidad humana

21. Ante el aumento de los flujos migratorios en los diferentes puntos de la frontera ecuatoriana, el MIES con el apoyo de UNICEF, OIM y ACNUR desarrolló el “Protocolo de Protección Especial de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”, que tendría como objetivo dar una respuesta coordinada de

<sup>13</sup> Banco Mundial, “Informe sobre Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador”, 2020,

<sup>14</sup> Cifras remitidas a esta Corte por el MREMH, a través del Viceministerio de Movilidad Humana, Anexo 2 del escrito presentado el 05 de mayo de 2021.

<sup>15</sup> Según UNICEF, “Los niños y niñas migrantes corren el riesgo de sufrir hambre y frío en su trayecto, de padecer enfermedades, sin tener acceso a servicios de salud, de ser explotados por el crimen organizado y de ser detenidos, además de otros tipos de violencia y discriminación por parte de la población de los lugares que atraviesan. Todas estas situaciones tienen graves consecuencias para su salud mental y su bienestar.”

<https://www.unicef.org/mexico/migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-adolescentes>

instituciones públicas privadas, desde el enfoque de derechos humanos.<sup>16</sup> Este documento explica los objetivos de este procedimiento, su fundamento legal, constitucional y de instrumentos internacionales de derechos humanos y los principios que lo orientan, entre los cuales se encuentran, el interés superior del niño, la prioridad absoluta, la participación y el derecho de ser escuchados, el principio de no devolución, unidad familiar, confidencialidad, entre otros.

22. El Protocolo iniciaba con el control migratorio a cargo del Ministerio del Interior (actualmente Ministerio de Gobierno), los funcionarios de esta entidad ponían en conocimiento del MIES los casos de niños, niñas o adolescentes separados de sus progenitores, o que no se encontraban acompañados por ninguna persona adulta, o que incluso estando en compañía de sus padres no contaran con la documentación exigida para el ingreso. Este procedimiento se seguía previo a regularizar su ingreso al territorio ecuatoriano.
23. El MIES por su parte procedía a verificar la situación de cada niño, niña o adolescente a fin de determinar circunstancias que requerían protección especial. Para ello profesionales realizaban una entrevista especializada con el objeto de identificar: *“a) Necesidades de protección específicas de niñas, niños o adolescentes; b) Si fue víctima de alguna vulneración o amenaza de derechos durante su trayecto, entrada o permanencia migratoria; c) Si requiere protección internacional;; d) La verificación de su filiación en garantía del principio de unidad familiar, e) Si se encuentra en un entorno protector que garantice el ejercicio de sus derechos; f) Cualquier otra circunstancia que sea relevante para la protección del niño, niña o adolescente que se trate.”* Con base en dicha entrevista, los equipos del MIES abrían un expediente individualizado de cada caso y un informe específico.
24. El informe se remitía a la Junta Cantonal de Protección de Derechos la cual, en el marco de sus competencias, disponía entre otras medidas, el ingreso regular de los niños, niñas y adolescentes, la reunificación familiar, la regularización migratoria, el acceso a derechos como salud, alimentación, educación u otras. Estas medidas debían ser cumplidas por las autoridades a quienes estaban dirigidas, entre ellas las autoridades de migración. Finalmente, el Protocolo señalaba que la Junta Cantonal debía velar por la ejecución de estas medidas. Este documento contenía además, una guía explicativa para la aplicación del Protocolo y una guía para la entrevista especializada.<sup>17</sup> Este Protocolo no fue adoptado mediante instrumento jurídico.

---

<sup>16</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Protocolo de protección especial de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”, 2018, págs. 9. Este Protocolo fue remitido a esta Corte, mediante Oficio Nro. MIES-VIS-2021-0118-O de 08 de mayo de 2021, suscrito por Marco Tulio Sánchez Salazar, viceministro de Inclusión Social.

<sup>17</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Protocolo de protección especial de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”, 2018, págs. 53 a 55. Este Protocolo fue remitido a esta Corte, mediante Oficio Nro. MIES-VIS-2021-0118-O de 08 de mayo de 2021, suscrito por Marco Tulio Sánchez Salazar, viceministro de Inclusión Social.

#### IV. Hechos del caso

25. El 23 de mayo de 2019, los hermanos Diego<sup>18</sup> de 10 años, Ender de 16 años y Enderson de 21 años iniciaron su proceso migratorio desde el estado Lara en Venezuela con destino a la parroquia Yaruquí en el Distrito Metropolitano de Quito, lugar en donde reside su madre Janeth, también de nacionalidad venezolana. Para ello llegaron hasta Cúcuta (Colombia), en donde tomaron un bus hasta Bogotá, y desde esa ciudad, otro transporte hasta La Hormiga, población amazónica cercana a la frontera con Ecuador.<sup>19</sup>
26. El 26 de mayo de 2019, ya en la frontera con Ecuador, los tres hermanos arribaron al Centro Binacional de Atención Fronteriza (**CEBAF**) en San Miguel, provincia de Sucumbíos. Los funcionarios del Servicio de Apoyo Migratorio del Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno) les informaron que no podían ingresar de manera regular al Ecuador porque el niño Diego, nacido el 17 de marzo de 2009, no contaba con documento de identidad, ni autorización del padre para salir de Venezuela, quien había fallecido.<sup>20</sup>
27. El mismo día, los funcionarios del Servicio de Apoyo Migratorio, activaron el “Protocolo de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes y sus familias en contextos de Movilidad Humana en Ecuador” (**Protocolo**). Con base en dicho Protocolo, el equipo conformado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en convenio con la Fundación Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), realizó una entrevista y elaboró un informe psico social. El 13 de junio de 2019 a partir del mencionado informe, el MIES formuló una solicitud a la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Lago Agrio (**Junta Cantonal**) para que emita medidas de protección, y se ordene a los funcionarios de migración registrar el ingreso regular de los tres hermanos.
28. Debido a la demora en el proceso para lograr el ingreso regular, días después de su llegada,<sup>21</sup> los tres hermanos se trasladaron hasta Yaruquí en el Distrito Metropolitano de Quito a fin de reunificarse con su madre, pues no podían permanecer indefinidamente en Lago Agrio hasta que la Junta de Protección adopte las medidas para lograr el registro de ingreso.
29. El 19 de junio de 2019, la Junta Cantonal, dictó como medida de protección a favor del niño y del adolescente las siguientes medidas:

---

<sup>18</sup> Con el fin de proteger la identidad de las personas menores de edad, la Corte Constitucional mantiene la reserva de sus nombres completos de conformidad con el artículo 317 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

<sup>19</sup> Unidad Judicial Multicompetente Penal de Lago Agrio, sentencia de acción de protección No. 21282-2019-01944 de 24 de septiembre de 2019.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> En la audiencia realizada por esta Corte, las autoridades no precisaron cuánto tiempo después de su arribo los tres hermanos permanecieron en la frontera hasta trasladarse a Yaruquí para encontrarse con su madre. Este dato tampoco fue precisado por las ONG que comparecieron a la audiencia.

*“1.-Que Migración realice el sellado e ingreso del adolescente (Endri) y del niño (Diego), como también del solicitante (Enderson) de 21 años de edad, a esta ciudad de Nueva Loja. 2.- Que HIAS le brinde la asistencia humanitaria al adolescente, al niño referidos y al solicitante. 3.- Que el MIES les brinde el apoyo necesario, hasta que logren llegar a su destino de viaje”.*<sup>22</sup>

30. Una vez dictadas las medidas por la Junta Cantonal, la trabajadora social del convenio MIES -ADRA se comunicó con los hermanos a fin de realizar las gestiones necesarias para regularizar el ingreso. El sábado 24 de agosto de 2019, lograron trasladarse nuevamente a Lago Agrio a fin de registrar su ingreso regular al Ecuador en el CEBAF.
31. Ese mismo día, los tres hermanos acompañados del equipo MIES-ADRA, solicitaron al personal del CEBAF en San Miguel que se cumpla la medida dispuesta por la Junta Cantonal. Sin embargo, los funcionarios del CEBAF se negaron a registrar el ingreso regular de los tres hermanos, indicando que debían esperar hasta que *“se den disposiciones claras sobre cómo manejar este caso”*<sup>23</sup>, por cuanto ese mismo día entró en vigencia el Decreto Ejecutivo 826 de 25 de julio 2019, que estableció nuevos requisitos para el ingreso de personas venezolanas al territorio ecuatoriano.<sup>24</sup>
32. Como parte de los hechos de este caso se observa también que el 5 de septiembre de 2019, la oficina en Lago Agrio de la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) habría sido notificados con la solicitud de refugio de los tres hermanos, auspiciada por la Defensoría Pública. El 12 de septiembre de 2019, los funcionarios de dicha dependencia habrían realizado la entrevista en el CEBAF y el 16 de septiembre de 2019, la solicitud habría sido admitida para el proceso de determinación de la condición de refugiado, *“generando para estas personas la visa humanitaria como **solicitantes** de refugio.”*<sup>25</sup> Hasta el momento el MREMH no ha emitido una decisión definitiva sobre su reconocimiento como refugiados.

<sup>22</sup> Junta Cantonal de Protección de Derechos de Lago Agrio, Expediente administrativo 244-2019-JCPDNA-LA.

<sup>23</sup> Unidad Judicial Multicompetente Penal de Lago Agrio, sentencia de acción de protección No. 21282-2019-01944 de 24 de septiembre de 2019.

<sup>24</sup> El artículo 5 del Decreto Ejecutivo dispone: *“Requerir a todo ciudadano venezolano, para su ingreso a la República del Ecuador, la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias establecida en el presente Decreto, la visa consular de turismo o cualquier otra visa prevista en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Esta medida empezará a regir en el plazo de treinta (30) días a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo.”* Posteriormente el artículo segundo del Acuerdo Ministerial No. 103 del MREMH de 26 de julio, estableció los requisitos para la mencionada visa: a) ser nacional de Venezuela, b) formulario de visa, c) pasaporte vigente; d) certificado de antecedentes penales apostillado o legalizado por las autoridades venezolanas; e) en caso de hijos menores de edad, se deberá presentar las partidas de nacimiento debidamente apostilladas o legalizadas por las autoridades venezolanas. Además, se debía cancelar el arancel de 50 dólares.

<sup>25</sup> Escrito presentado el 05 de mayo de 2021 dentro de este proceso de revisión, suscrito por María Auxiliadora Balladares Mosquera, coordinadora de asesoría jurídica (subrogante) del MREMH; Intervención del abogado Milton Tejada Fuentes, defensor público de Sucumbíos, en la audiencia realizada por la Corte Constitucional el 29 de abril de 2020.

33. El 12 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en favor de los tres hermanos y en contra del Ministerio de Gobierno, la Subsecretaría de Migración y la Junta Cantonal, por cuanto, al no cumplir las medidas dictadas por la Junta Cantonal en el marco del Protocolo, el Ministerio de Gobierno habría vulnerado el interés superior y el derecho a la reunificación familiar de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
34. Durante este tiempo, los tres hermanos se encontraban impedidos de ingresar al Ecuador, pues la Policía de Migración colocó vallas en el CEBAF de San Miguel de Sucumbíos que impedían el paso de las personas que no contaban con los requisitos para el ingreso regular al Ecuador. Por este motivo, los tres hermanos debieron permanecer en carpas, instaladas por organizaciones no gubernamentales (ONG) en el exterior del CEBAF, en las cuales, también se encontraban otras familias venezolanas a las que tampoco se les permitía el ingreso. Las ONG brindaron asistencia y alimentación a los tres hermanos durante este tiempo hasta que finalmente pudieron registrar su ingreso regular y retornar con su madre en Yaruquí. El ingreso se realizó en virtud de la sentencia de acción de protección.<sup>26</sup>
35. El 24 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, aceptó la acción de protección No. 21282-2019-01944, declaró la vulneración al derecho a la unidad familiar de los tres hermanos y dispuso:

*“Ordenar al Ministerio de Gobierno, por intermedio de la Subsecretaría de Migración, registre el ingreso regular de (Endri), de 16 años de edad; de (Diego), de 10 años de edad y de su hermano (Enderson), adulto acompañante; y, se garantice su ingreso y unificación familiar, con su madre la señora Janteh), que en la actualidad se encuentra residiendo en Yaruquí (...), del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; una vez registrados sus ingresos, la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia Lago Agrio, le acompañará a dejar en donde vive su progenitora. 3.- Llamar la atención a la Subsecretaría de Migración por cuanto no han ejecutado la resolución administrativa dictada por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Cantón, Lago Agrio, poniendo el pretexto de que hacía falta un documento habilitante (partida de nacimiento del niño); que a la fecha ya había entrado en vigencia el decreto Ejecutivo 826, y que por lo tanto se debía presentar otro tipo de documentos; puesto que hasta la actualidad no tenían ninguna disposición o lineamiento de atención a Niños, Niñas y Adolescentes y sus familias en contexto de movilidad humana; desconociendo en su totalidad la Convención de las Naciones Unidas sobre derechos del niño en su artículo 10 que en su parte pertinente dice: “Toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de el a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expedita...”. 4.- Llamar la atención a la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Cantón, Lago Agrio, por cuanto no ha cumplido las responsabilidades administrativas establecidas en el literal b) y c), del Art. 206 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, que dice: “b) Vigilar la ejecución de sus medidas”*

<sup>26</sup> *Amicus Curiae* de Diana Granja en su calidad de responsable territorial de Sucumbíos de la ONG Cooperación Italiana (COPI), audiencia realizada por la Corte Constitucional el 29 de abril de 2020.

y “c) Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones.”

## V. Análisis constitucional

36. Luego de revisado el contexto, la Corte centra el análisis constitucional de los hechos de esta causa en el derecho a migrar, el interés superior, el derecho a ser escuchados y la reunificación familiar. Finalmente, la Corte establece parámetros para la protección de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana.

### 1. El derecho a migrar de los niños, niñas y adolescentes

37. Atendiendo a las diversas dinámicas en que se expresa la movilidad humana en el Ecuador, la Constitución, en sus contenidos incorporó de manera transversal principios y derechos específicos. En este marco, el artículo 40 de la Constitución, *“reconoce a las personas el derecho a migrar.”*. Esta Corte ha señalado que este derecho *“implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en condiciones dignas, tanto en el lugar de origen, tránsito, destino y retorno”*.<sup>27</sup>
38. Asimismo ha sostenido que el ejercicio del derecho a migrar no se reduce únicamente al ejercicio de la libertad de circulación reconocida en la Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>28</sup> y otros instrumentos internacionales<sup>29</sup>, sino que apunta a una comprensión integral y contextualizada de la movilidad humana. Lo dicho conlleva el *“reconocimiento de los distintos riesgos y factores que obligan a las personas a salir de su lugar de origen o residencia habitual y, en consecuencia, tiene un alcance y protección mayor que abarca todo el proceso de migración”*.<sup>30</sup>
39. La comprensión integral de la movilidad humana obliga a considerar que los flujos migratorios son heterogéneos, multidireccionales y se conforman por grupos poblacionales diversos, que se trasladan en condiciones diferentes y como consecuencia de múltiples motivos voluntarios o forzados. Tener en cuenta estos aspectos permite garantizar de manera efectiva el derecho a migrar en el origen, tránsito, permanencia, destino y retorno, como ha señalado esta Corte.<sup>31</sup>
40. A criterio de este Organismo, el derecho a migrar *“se ejerce en el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno, y debe garantizarse en condiciones dignas”*.<sup>32</sup> Así, a efectos del análisis del derecho a migrar es importante tener como punto de partida a los sujetos de derechos, las condiciones en que ejercen el derecho y las necesidades

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia 159-11-JH/19, párr. 108.

<sup>28</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 22, numerales 1 y 2.

<sup>29</sup> Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 8 y 39 de la Convención sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia 335-13-JP/20, párr. 120.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia 159-11-JH/19, párr. 108.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia 639-19-JP/21, párr. 44.

de protección que de ellas puedan derivarse. Esto con la finalidad de que el Estado, a través de sus órganos, pueda adoptar medidas que garanticen condiciones dignas en los diferentes momentos del trayecto migratorio: ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio ecuatoriano.

41. Siguiendo este razonamiento, se debe considerar que los niños, niñas y adolescentes, en tanto sujetos de derechos, también son titulares del derecho a migrar. No obstante, se requiere una especial protección a fin de precautelar su dignidad, integridad y vida, en el ejercicio de este derecho.<sup>33</sup>
42. Los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana no siempre se trasladan con sus progenitores, sino que pueden estar con uno de ellos o pueden encontrarse como **no acompañados**, es decir, “*separado[s] de ambos progenitores y otros parientes y no está[n] al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad*”<sup>34</sup>; o también como **separados** “*de ambos progenitores o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede[n] encontrarse acompañado por otros miembros adultos de la familia*”.<sup>35</sup>
43. Como indican el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares en su observación conjunta:

*“Los Estados, especialmente los de tránsito y destino, deben prestar atención especial a la protección de los niños indocumentados, ya sean niños no acompañados y separados o niños con familias, y a la protección de los niños solicitantes de asilo, los apátridas y los que son víctimas de la delincuencia organizada transnacional, especialmente de la trata, la venta de niños, la explotación sexual comercial de niños y el matrimonio infantil. Los Estados también deben considerar las circunstancias concretas de vulnerabilidad a que pueden enfrentarse los niños migrantes en razón de su género y otros factores, como la pobreza, el origen étnico, la discapacidad, la religión, la orientación sexual, la identidad de género u otros, que pueden agravar la vulnerabilidad del niño a los abusos sexuales, la explotación, la violencia, entre otras violaciones de los derechos humanos, durante todo el proceso migratorio”.*<sup>36</sup>

44. El caso bajo análisis se trata de un niño y un adolescente venezolanos **separados de sus progenitores**, pero acompañados por un adulto, quien es su hermano mayor de edad. De los hechos del caso se desprende también que previamente su madre migró al

<sup>33</sup> El artículo 35 de la Constitución contempla a los niños, niñas y adolescentes entre los grupos de atención prioritaria.

<sup>34</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, párr. 49 y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. párr. 7

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 42.

Ecuador, razón por la cual los tres hermanos solicitaron ingresar para reunificarse con ella. Además, en el caso de Diego, su padre había fallecido.<sup>37</sup>

45. De la información recibida durante la sustanciación de esta causa es evidente que este caso no es aislado, sino que el flujo migratorio venezolano está integrado por niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados. En este sentido, llama la atención los testimonios recogidos en formato audiovisual que han sido remitidos a esta Corte como parte de un *amicus curiae*, en el cual, se escucha el siguiente relato:

*“Yo tengo quince años, él tiene catorce. Nosotros podemos avanzar. Pero atrás vienen las madres con los hijos caminando. Apóyenlos a ellos. Día y noche caminando para no congelarnos en la vía. (...) Si usted pregunta a los que vienen ¿cuántos años tienes tú? Ninguno le va a decir 30. Puro chamitos venimos todos en el viaje (...) La cédula se me perdió en una mula que me monté. (...) Como pasamos por la trocha yo no tengo documentos. La partida de nacimiento se me mojó por ahí y ahí la dejé. (...) Se volvió pedacitos y la letra no se veía.”<sup>38</sup>*

46. De ello se deriva que no solo son aplicables los parámetros constitucionales y de instrumentos internacionales relativos a las personas en movilidad humana, sino que estos deben aplicarse en conjunto con aquellos que contemplan la protección de niños, niñas y adolescentes. Además, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución son personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria, y al encontrarse en doble o múltiple situaciones de vulnerabilidad por su edad, condición migratoria y/o socioeconómica, requieren de protección reforzada con un enfoque diferenciado.
47. Esta obligación debe traducirse en medidas concretas aplicadas en los puntos fronterizos terrestres, puertos y aeropuertos, en los cuales se efectúa el registro de ingreso y salida de personas. Las servidoras y servidores públicos encargados del control migratorio son los principales responsables, en el ámbito de sus competencias, de asegurar que las medidas para la protección de grupos de atención prioritaria que se encuentran en situación de movilidad puedan ser aplicables y efectivas.
48. En este sentido, la Corte IDH en la Opinión Consultiva 21/14 ha desarrollado parámetros específicos para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de movilidad. En ese instrumento se señala que las autoridades estatales están obligadas a realizar una **evaluación inicial para determinar las necesidades de protección**, la cual comprende entre otros aspectos, la determinación de la edad y el tratamiento conforme a esta; la identificación de si se encuentran acompañados de sus progenitores, separados de ellos o no acompañados; determinación de la nacionalidad o condición de apatridia; información sobre motivos de salida de su país y posible

<sup>37</sup> En el expediente de la acción de protección No. 21282-2019-01944 a fojas 17 consta la fotografía del acta de defunción del señor D.A.S quien sería el padre de Diego que forma parte del informe psicosocial del elaborado por el equipo del convenio MIES-ADRA.

<sup>38</sup> *Amicus curiae*, presentado por el fotoperiodista Josep Vecino del colectivo Corredores Migratorios, relatos de adolescentes y jóvenes venezolanos de entre 14 y 23 años que habría cruzado la frontera desde Colombia a Ecuador por sectores aledaños al puente de Rumichaca, entrevista realizada en El Juncal, en julio 2020.

necesidad de protección internacional, y la adopción de otras medidas destinadas a proteger sus derechos en aplicación del interés superior del niño.<sup>39</sup>

49. Se observa que en el caso bajo análisis, los agentes de control migratorio del CEBAF de San Miguel en Sucumbíos, al constatar que el niño y el adolescente no contaban con el permiso del padre para viajar y únicamente los acompañaba su hermano mayor, procedieron a inadmitir a los tres hermanos, no registraron su ingreso al territorio ecuatoriano y activaron el Protocolo, según el cual, debe poner en conocimiento del MIES estos casos. Según la información remitida por el MIES, este Protocolo habría sido adoptado frente al incremento del flujo migratorio venezolano en 2018 y los casos recurrentes de niños, niñas y adolescentes solos o no acompañados.<sup>40</sup>
50. La Corte toma nota que, al momento en que ocurrieron los hechos bajo análisis, si bien se contaba con el Protocolo, que era un procedimiento especial que permitía realizar la **evaluación inicial de las necesidades de protección** de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, este no posibilitaba la admisión regular al territorio sino hasta que la Junta Cantonal de Protección de Derechos emitiera una medida que así lo disponga.
51. En efecto, en el informe psicosocial de 7 de junio de 2019 elaborado por la psicóloga y la trabajadora social del equipo MIES-ADRA se observa que la entrevista especializada fue realizada el 26 de mayo de 2019, es decir el mismo día que llegaron los tres hermanos. Además, en dicho informe las profesionales verificaron la relación de parentesco con su hermano, corroboraron mediante documentos que el padre de Diego había fallecido, verificaron los documentos de identidad (partidas de nacimiento) y descartaron otras situaciones de riesgo.<sup>41</sup>
52. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que *“las autoridades fronterizas no deben impedir el ingreso de niñas y niños extrajeros al territorio nacional, aún cuando se encuentren solos, no deben exigirles documentación que no pueden tener y deben proceder a dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección, desde un enfoque en el cual prevalezca su condición de niñas y niños. En esta línea, resulta indispensable que los Estados permitan el acceso de la niña o niño al territorio como condición previa para llevar a cabo el procedimiento de evaluación inicial.”*<sup>42</sup> (énfasis añadido)
53. No obstante, esta Corte observa que desde la llegada de los tres hermanos al CEBAF de San Miguel de Sucumbíos, el 26 de mayo de 2019, hasta que se emitió la medida de protección por la Junta Cantonal de Lago Agrio, el 19 de junio de 2019, transcurrieron

<sup>39</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14 sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, párr. 82, 83 y 84 y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 6.

<sup>40</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Protocolo de protección especial de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”, 2018.

<sup>41</sup> Expediente de la acción de protección No. 21282-2019-01944, fojas 2.

<sup>42</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14, párr.83.

veintiún días. Es decir, las medidas para garantizar el ingreso regular al territorio ecuatoriano no fueron adoptadas oportunamente.

54. Esto provocó que, ante la incertidumbre sobre su condición migratoria y al no tener los recursos suficientes para sustentar su alimentación y estadía en Lago Agrio, los tres hermanos prosigan el trayecto a fin de encontrarse con su madre y posteriormente tuvieran que volver al punto de control migratorio en Lago Agrio para solventar su condición migratoria.<sup>43</sup> Y cuando lograron hacerlo, el 24 de agosto de 2019, aun contando con las medidas emitidas por la Junta Cantonal, los agentes de control migratorio nuevamente se rehusaron a registrar el ingreso regular.
55. Al respecto, es importante señalar que la Constitución dispone que el Estado debe garantizar “*la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia*”.<sup>44</sup> En este caso, se observa que además de impedir el ingreso regular de los tres hermanos, tampoco hubo claridad en la provisión de la asistencia humanitaria. Esta actuación podría ser atribuible al protocolo, pues no se identifica con claridad la entidad pública a cargo de coordinar la provisión de alimentos, insumos de higiene, atención en salud, alojamiento u otros aspectos de asistencia para niñas y adolescentes. Por el contrario, según los hechos bajo análisis, las entidades estatales parecen asumir que esta obligación corresponde a las organizaciones no gubernamentales, cuya actividad, si bien apoya acciones, no exime de la obligación estatal establecida en la Constitución.
56. Por su parte, el Ministerio de Gobierno, como entidad accionada indicó que los agentes de control migratorio actuaron conforme al artículo vigente en ese momento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) que regula el ingreso de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros, a territorio ecuatoriano,<sup>45</sup> quienes en el caso de ingresar solos o con terceras personas, deberán contar con la “*autorización de quien o quienes ejerzan la patria potestad, de la autoridad competente en su respectivo país o bajo la normativa vigente en su país de origen y las normas de los acuerdos internacionales vigentes, de los que el Ecuador es parte. Cuando el niño, niña o adolescente sea ecuatoriano ingrese solo, será puesto bajo la protección de la autoridad competente, hasta que se cumpla el respectivo protocolo*.”<sup>46</sup>
57. A criterio de esta Corte, el establecimiento de requisitos necesarios y proporcionales para regular el ingreso de NNA persigue como fin asegurar su protección, pues su exigencia permite su identificación y reduce los riesgos frente a posibles situaciones de trata de personas, tráfico u otras amenazas.<sup>47</sup> No obstante, en situaciones como la del

<sup>43</sup> *Amicus Curiae* de Diana Granja en su calidad de responsable territorial de Sucumbíos de la ONG Cooperación Italiana (COPI), audiencia realizada por la Corte Constitucional el 29 de abril de 2020.

<sup>44</sup> Constitución, artículo 41.

<sup>45</sup> Información remitida a esta Corte por el Ministerio de Gobierno, Memorando Nro. MDG-VDI-SDM-DCM-2021-0803-M de 03 de mayo de 2021, suscrito por el Ing. Paul Enrique Navarro Herdoiza, director de control migratorio (e). Esta posición también fue sostenida por el abogado Jorge Luis Revelo, representante del Ministerio de Gobierno en la audiencia convocada por esta Corte.

<sup>46</sup> Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 129.

<sup>47</sup> El Comité de Naciones Unidas sobre los derechos del Niño ha señalado en el párrafo 52 de la Observación General No. 6 que “[s]egún el artículo 35 de la Convención, los Estados Partes adoptarán

presente caso la aplicación de dichos requisitos no puede estar exenta de la observancia de los principios y de derechos constitucionales, que también han sido recogidos en la misma LOMH, como son los principios del interés superior del niño, la unidad familiar y la no devolución.

58. La LOMH establece que “[e]n el marco del interés superior de niñas, niños y adolescentes, en todos los procesos y procedimientos vinculados a la movilidad humana, se tomarán en cuenta las normas previstas en la Ley de la materia, como el principio de especialidad de niñez y adolescencia y los derechos a tener una familia, convivencia familiar y ser consultado en todos los asuntos que le afecten”.<sup>48</sup>
59. De manera particular, la Corte observa que en concordancia con el artículo 11 numeral 5 de la Constitución, la LOMH contempla expresamente entre sus principios, el principio pro persona en movilidad humana, por el cual, “[l]as normas de la presente Ley serán desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano”.<sup>49</sup>
60. De ahí que, los requisitos contemplados en la normativa migratoria y los procedimientos de control migratorio deben tener como fin el ejercicio del derecho a migrar y la protección de quienes lo ejercen. Asegurando, también, que el Estado cuente con la información suficiente para el control migratorio, la generación de estadísticas y el diseño de la política pública. Por tanto, la exigencia de estos requisitos, mal podría conducir a situaciones de riesgo y vulnerabilidad de las personas en movilidad, peor aún tratándose de niños, niñas y adolescentes.
61. Por este motivo, esta Corte ha sostenido en su jurisprudencia que “el derecho a migrar debe ser considerado en cada caso y resuelto con base en las circunstancias individuales de cada persona. Esto significa que cada persona tiene derecho a que las autoridades competentes realicen un análisis con base en sus propias circunstancias, razones y factores para migrar”.<sup>50</sup> Es decir, la exigencia de requisitos migratorios sin un análisis de las situaciones de cada persona puede conllevar vulneraciones de derechos, lo dicho se puede observar con claridad en el caso en revisión, pues la aplicación irrestricta de dichos requisitos sin analizar la situación concreta de los tres hermanos derivó en situaciones de mayor riesgo. En el caso concreto, esta situación de mayor riesgo es visible en la permanencia indeterminada en el CEBAF, sin los medios para subsistir (alojamiento, comida, salud, etc.), separados de su madre, y sin acompañamiento o cuidado frente a otras amenazas.

---

las medidas necesarias para impedir la trata. Entre esas medidas figuran la identificación de los menores no acompañados o separados de su familia, la averiguación periódica de su paradero y las campañas de información adaptadas a todas las edades, que tengan en cuenta las cuestiones de género, en un idioma y un medio comprensibles para el niño víctima de la trata.”

<sup>48</sup> Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 2.

<sup>49</sup> Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 2.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia 639-19-JP/20, párr. 48.

62. En este sentido en la observación general conjunta del Comité de los Derechos del Niño y del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de Todos los Trabajadores migratorios y sus familiares, se señala que es obligación del Estado *“velar por que el interés superior del niño se tome plenamente en consideración en la legislación de inmigración, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas de migración y la adopción de decisiones sobre casos individuales, en especial al conceder o denegar las solicitudes de entrada o residencia en un país, las decisiones relativas a la aplicación de las leyes de migración y las restricciones de acceso a los derechos sociales por parte de los niños o sus padres o tutores, y las decisiones referentes a la unidad familiar y la guarda de los hijos; en todas esas esferas el interés superior del niño será una consideración primordial y, por lo tanto, tendrá máxima prioridad”*.<sup>51</sup>
63. La adopción del Protocolo tiene sentido pues es clara la necesidad de dar respuesta a la particular situación de los niños, niñas y adolescentes venezolanos, quienes experimentan dificultades para acceder a documentación, debido a las condiciones en que migran no podrían retornar a su país de origen. De tal suerte, que se verían obligados a realizar sus trayectos migratorios de manera irregular y sin que las autoridades de control migratorio ecuatorianas tengan registro alguno, lo cual, no es admisible bajo el marco constitucional y los instrumentos internacionales de protección de niños, niñas y adolescentes y de las personas en movilidad.
64. Por su parte, la Junta Cantonal, entidad también accionada, señaló que habrían tenido conocimiento del caso desde el 13 de junio de 2019, cuando el MIES habría remitido la información mediante oficio, y seis días después dictaron las medidas. Es decir el MIES demoró veinticinco días en notificar a la Junta Cantonal, y a esta le habría tomado seis días adicionales en dictar las medidas debido a la gran cantidad de casos de niños, niñas y adolescentes venezolanos sin documentos, separados o no acompañados que en ese momento llegaban.<sup>52</sup> Añade, que la medida dispuesta por la Junta debía ser de cumplimiento inmediato por parte de las autoridades de control migratorio.<sup>53</sup>
65. Sin embargo, en el caso bajo análisis, las autoridades de control migratorio no solo se rehusaron a registrar el ingreso regular de los tres hermanos a su llegada al Ecuador,

<sup>51</sup> Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 29.

<sup>52</sup> En la información remitida a esta Corte, la Junta Cantonal señala *“Revisados los archivos de la Junta tenemos que, desde el mes de enero a diciembre del 2019 esta Junta atendió 253 peticiones de medidas de protección de casos de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, de ese total de peticiones fueron atendidos 147 niñas, 169 niños, 59 adolescentes mujeres y 70 adolescentes hombres, dando un total de 445 entre niñas, niños y adolescentes, de los cuales ingresaron a nuestro país acompañados por sus progenitores o por uno de ellos 326. Separados de sus progenitores, es decir, ingresaron en compañía ya sea de sus hermanos mayores, abuelos, tíos o cualquier otro miembro de la familia ampliada 56, y no acompañados, esto es, sin ningún referente familiar 62 adolescentes entre hombres y mujeres.”*

<sup>53</sup> Intervención de la abogada Gladis Becerra, integrante de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Lago Agrio, en la audiencia realizada por esta Corte.

sino que también lo hicieron luego de que la Junta Cantonal, en el marco del Protocolo, emitiera las medidas de protección y se negaran a cumplirlas. Esto ocasionó que los tres hermanos debieran permanecer en carpas instaladas por organizaciones no gubernamentales a las afueras durante casi un mes (entre el 24 de agosto y el 24 de septiembre de 2019), hasta la resolución de la acción de protección que ordenó su ingreso.

66. Si bien de los hechos del caso no se desprende que los tres hermanos hayan estado privados de su libertad, las medidas legales (inadmisión) y materiales (vallas y presencia de efectivos de la Policía de Migración) adoptadas para impedir el paso de personas migrantes provocaron situaciones de riesgo para los tres hermanos. Lo dicho debido a la necesidad de regularizar su ingreso, lo que los obligó a permanecer en el CEBAF de Lago Agrio, separados de su madre, en condiciones precarias, como consecuencia de la actuación de las autoridades migratorias. Al respecto esta Corte ha señalado que *“el control migratorio fronterizo no puede vulnerar la prohibición de criminalización de la migración mediante acciones que impliquen la persecución, expulsiones colectivas u otras formas que pongan en riesgo la vida y la integridad personal de las personas migrantes.”*<sup>54</sup>
67. Las formas que pueden poner en riesgo la vida y la integridad de las personas migrantes se observan en el caso. Así, concretamente los tres hermanos permanecieron indefinidamente en las afueras del CEBAF junto con otras familias migrantes, en carpas implementadas por las organizaciones no gubernamentales. Estas situaciones, deben ser evitadas adoptando políticas migratorias adecuadas a la realidad y a Constitución, pues conllevan riesgos para la salud, la integridad personal y la posibilidad de captación en redes de trata de personas o tráfico de migrantes.
68. Por otra parte, conforme se verifica en los hechos del caso, los tres hermanos contaban con una visa humanitaria como solicitantes de la condición de refugiado que habría sido emitida el 16 de septiembre de 2019. A pesar de ello, los agentes de control migratorio del CEBAF tampoco habrían permitido el ingreso regular, lo cual, es contrario a los derechos de las personas refugiadas.
69. Bajo estos parámetros, impedir su ingreso regular también conlleva la inobservancia del *principio de no devolución*<sup>55</sup>, en virtud del cual, los funcionarios están impedidos de realizar acciones que puedan implicar el retorno de las personas refugiadas, solicitantes de esta condición o quienes requieran otro tipo de protección internacional a países donde su vida, integridad o libertad se encuentren amenazadas.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia 639-19-JP/21, párr. 49.

<sup>55</sup> Constitución, artículo 41 y 66 numeral 14; Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33;

<sup>56</sup> En la Sentencia 897-11-JP/20, esta Corte ha sostenido que debe garantizarse a todas las personas *“el derecho a la no devolución aun cuando no hayan sido admitidas legalmente en el Estado receptor, no podrán ser devueltas o expulsadas a un país, sea o no de origen, donde su vida, libertad, integridad o la de sus familiares peligren”*

70. Cabe señalar que aun cuando las niñas, niños y adolescentes en movilidad no cuenten con el reconocimiento de estatuto de refugiado, el principio de no devolución es aplicable pues el reconocimiento que hace el Estado no es constitutivo de dicha condición, sino declarativo. Esta Corte ya ha reconocido que este principio<sup>57</sup> no protege únicamente a las personas solicitantes de asilo o refugiadas. Es más amplio en su alcance, así las personas están protegidas contra la devolución sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el Estado en que se trate, cuando su vida, libertad o integridad corre riesgo en caso de ser devueltas.<sup>58</sup>
71. Al respecto, la Corte IDH ha detallado algunas de las obligaciones específicas respecto de las niñas, niños y adolescentes refugiadas y solicitantes de esta condición:

*“los Estados deben adecuar los procedimientos de asilo o de determinación de la condición de refugiado para brindar a las niñas y niños un acceso efectivo a los mismos que permita considerar su situación específica. La Corte considera que dicha obligación conlleva: **no obstaculizar el ingreso al país**; si se identifican riesgos y necesidades dar a la persona acceso a la entidad estatal encargada de otorgar el asilo o el reconocimiento de la condición de refugiado o a otros procedimientos que sean idóneos para la protección y atención específica según las circunstancias de cada caso; tramitar de forma prioritaria las solicitudes de asilo de niñas y niños como solicitante principal; contar con personal de recepción en la entidad que pueda examinar a la niña o niño para determinar su estado de salud; realizar un registro y entrevista procurando no causar mayor trauma o re-victimización; disponer de un lugar para la estadía de la persona solicitante, si no lo tiene ya; emitir un documento de identidad para evitar la devolución; estudiar el caso con consideración de flexibilidad en cuanto a la prueba; asignarle un tutor independiente y capacitado en caso de niñas o niños no acompañados o separados; en caso de reconocerse la condición de refugiado, proceder a trámites de reunificación familiar, si fuere necesario de conformidad con el interés superior, y finalmente, buscar como solución duradera la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración social, de acuerdo a la determinación del interés superior de la niña o del niño”.*<sup>59</sup>

72. Cabe señalar que en relación a Enderson, hermano mayor que acompañaba al niño y al adolescente, también fue vulnerado su derecho a migrar, pues tampoco se permitió su ingreso regular<sup>60</sup> a pesar de que en su caso no se observó que haya incumplido con algún requisito migratorio, previsto en la ley, según se desprende del informe elaborado por el MIES.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 897-11-JP/20, párr. 73.

<sup>58</sup> La Corte IDH en la OC 21, sostiene que “la vigencia del muy consolidado principio de no devolución en el caso de niñas y niños, de modo tal que cualquier decisión sobre su devolución al país de origen o a un tercer país seguro sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior, teniendo en cuenta que el riesgo de vulneración de sus derechos puede adquirir manifestaciones particulares y específicas en razón de la edad.” En el mismo sentido ver Corte Constitucional, Sentencia 1484-14-EP/20.

<sup>59</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14, párr. 261.

<sup>60</sup> Expediente de acción de protección No. 21282-2019-01944, fjs.69.

<sup>61</sup> Informe psicosocial emitido por el equipo MIES-ADRA suscrito por Cristina Criollo Analuisa, trabajadora social y la psicóloga Esthefania Valarezo Rivas, consta en el expediente de la acción de protección No. 21282-2019-01944, fojas. 8.

73. Al respecto es importante considerar que es común que los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus progenitores no cuenten con documentos, tales como documentos de identidad, partidas de nacimiento, permisos de salida u otros. Esto es más evidente en situaciones de migraciones forzadas, en que las personas deben salir como estrategias de supervivencia frente a vulneraciones de derechos, sin que puedan realizar gestiones para la obtención de esa documentación. Consecuentemente, es frecuente que los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados que no cuenten con los documentos para ingresar de forma regular a un Estado.
74. La condición migratoria irregular, bajo los parámetros constitucionales, no puede ser considerada como una infracción penal<sup>62</sup>, no obstante, además de las sanciones administrativas previstas en la legislación, en la práctica significa limitaciones en el ejercicio de derechos y en el acceso a servicios públicos. Por este motivo, las autoridades migratorias están obligadas a adoptar todas las medidas necesarias para evitar que los niños, niñas y adolescentes se encuentren en irregularidad migratoria.
75. En suma, este Organismo considera que el incumplimiento de los requisitos migratorios, exigidos para el ingreso de niños, niñas y adolescentes al territorio ecuatoriano no puede traducirse en la automática inadmisión al territorio ecuatoriano y tampoco en el dilatamiento innecesario del ingreso regular, por parte de los agentes de control migratorio. En atención a lo señalado por la Corte IDH en la OC 21/14, lo que procede es su admisión regular y la de los adultos acompañantes, conforme lo señalan los instrumentos internacionales de derechos humanos, sin perjuicio de la observancia de las normas migratorias correspondientes. Esto no obsta que se lleven a cabo las entrevistas especializadas y procedimientos necesarios para determinar las necesidades de protección y la identificación de la relación de los niños, niñas y adolescentes con los adultos acompañantes a fin de prevenir que sean víctimas de trata de personas u otros delitos.
76. Bajo las consideraciones expuestas, esta Corte observa que la sentencia en revisión no se pronunció sobre este derecho, no obstante concluye que el Ministerio de Gobierno, a través de las autoridades de control migratorio, vulneró el derecho a migrar al impedir el ingreso regular de Diego de 10 años, Endri de 16 años y Enderson de 21 años y al haber dilatado innecesariamente el ingreso regular al territorio ecuatoriano.

## **2. El interés superior de los niños y el derecho a ser escuchados de niñas y adolescentes en movilidad humana**

77. En la acción de protección, la Defensoría del Pueblo alegó que se inobservó el interés superior de los niños, niñas y adolescentes debido a que “Migración [agentes de migración del CEBAF] *al tener la disposición de una medida de protección por parte de la Junta Cantonal (...), que tutela los derechos del niño y adolescentes debe direccionar sus acciones para proteger esos derechos y aplicar en ese sentido el principio del interés superior, lo cual no se está cumpliendo.*”

---

<sup>62</sup> Sentencia 639-19-JP/21, párr. 49.

78. La Constitución en el artículo 74 establece que “[e]l Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; **se atenderá al principio de su interés superior** y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.” (énfasis añadido). Este reconocimiento se encuentra en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño que establece que “[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.<sup>63</sup>
79. Esta Corte ha sostenido que el interés superior del niño, enmarcado en la doctrina de la protección integral,<sup>64</sup> está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que impone a todas las autoridades administrativas y judiciales, a las instituciones públicas y privadas y a los responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento y goce efectivo.<sup>65</sup> El interés superior tiene como fundamento la dignidad humana y su reconocimiento en las características propias de los niños, niñas y adolescentes y busca propiciar su desarrollo.<sup>66</sup>
80. Así también, acogiendo los parámetros desarrollados por el Comité de Naciones Unidas de los Derechos del Niño<sup>67</sup>, este Organismo ha sostenido que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes tiene una triple dimensión como un derecho, un principio y una norma de procedimiento. Como i) **derecho sustantivo**, todo niño, niña y adolescente tiene derecho a que el interés superior sea una consideración a ser evaluada frente a una decisión a adoptarse en casos individuales, grupales o en la generalidad; ii) como un **principio interpretativo**, se debe elegir la interpretación que más satisfaga el ejercicio de derechos y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes cuando una norma jurídica admita más de una interpretación; y iii) en tanto, **norma de procedimiento**, el proceso de adopción de una decisión debe incluir expresamente la evaluación y determinación del interés superior del niño, niña o adolescente, dejando constancia que se ha realizado una estimación de las repercusiones (positivas o negativas), y además que se lo ha hecho oportunamente.<sup>68</sup>
81. En el caso concreto, el interés superior de Diego y Endri debió ser analizado en estas tres dimensiones. Esta obligación correspondía a todas las entidades públicas o privadas

<sup>63</sup> Convención de los derechos del niño, artículo 3.

<sup>64</sup> En la Sentencia No. 9-17-CN/19 esta Corte ha definido a la doctrina de la protección integral como “el conjunto normas e instrumentos jurídicos y doctrinas elaboradas por los órganos de protección de derechos humanos, que tienen como finalidad desarrollar el contenido y el alcance de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.”

<sup>65</sup> Código de la Niñez y Adolescencia, artículos 11 y 14. Corte Constitucional, Sentencia No. 207-11-JH/20, párr. 53

<sup>66</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 17/21 y Corte Constitucional, Sentencia No. 2691-18-EP/21, párr. 33.

<sup>67</sup> Comité de Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación General 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6.

<sup>68</sup> Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Observación General 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6.

que durante su trayecto migratorio brindaron atención o tuvieron que adoptar decisiones en relación al ejercicio de sus derechos.

- 82.** De manera particular, las autoridades de control migratorio del CEBAF de San Miguel de Sucumbíos debieron realizar un análisis en virtud del interés superior del niño y garantizando el derecho a ser escuchados a Diego y Endri. Si bien no contaban con el permiso de uno de los progenitores, es claro que luego del informe realizado por el MIES, permitir el ingreso regular para reunificarse con su madre y tomar contacto con las entidades que aseguren la protección especial, atendía de mejor manera al ejercicio de sus derechos, antes que impedir o retardar dicho ingreso ocasionando la permanencia en condición migratoria irregular de los tres hermanos y en condiciones precarias.
- 83.** Entonces, desde la perspectiva del derecho sustantivo, Diego y Endri tenían el derecho a que esa decisión sea tomada con una evaluación clara del interés superior, considerando su situación en particular<sup>69</sup> y el derecho a ser escuchados.<sup>70</sup> Tal como ha señalado esta Corte, *“garantizar el derecho a ser escuchado permite aplicar el interés superior, tomar mejores decisiones y, al mismo tiempo, promover la participación del niño o niña, estimular el futuro desarrollo de la personalidad y de sus capacidades para ejercer derechos.”*<sup>71</sup>
- 84.** Además, todas las autoridades administrativas o cualquier persona que deba tomar una decisión que involucre a los derechos de una niña, niño o adolescente debe garantizar el derecho a que se les escuche. No obstante, *“si bien, por el interés superior, la opinión no significa que sea la decisión a tomar, debe ser valorada y tomarse en cuenta para la ponderación. De igual modo, la opinión del niño o de la niña debe ser escuchada para determinar la idoneidad de una medida o para evaluarla una vez que se ha tomado y se está ejecutando.”*<sup>72</sup> Estos aspectos deben ser valorados en cada caso.<sup>73</sup>
- 85.** En este caso, el derecho a ser escuchados lo debían garantizar las autoridades administrativas y judiciales quienes debían decidir sobre el registro del ingreso regular de los tres hermanos, cuidando de que no exista revictimización al forzar al niño y al adolescente a relatar más de una vez, los hechos vinculados a su trayecto migratorio, las razones para salir de su país, su situación familiar u otras que pueda causar sufrimiento psicológico innecesario.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> En este caso particular debía considerarse que el padre de los niños había fallecido y que su madre había migrado previamente a Ecuador.

<sup>70</sup> El artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes *“a ser consultados en los asuntos que les afecten.”* De igual manera, se reconoce este derecho en el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Sentencia 202-19-JH/21, párr. 148; Sentencia 1880-14-EP/20.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, párr. 149.

<sup>73</sup> La Corte IDH en la Sentencia Atala Rifo v. Chile, señaló: *“No basta con escuchar al niño, las opiniones del niño tienen que tomarse en consideración seriamente a partir de que el niño sea capaz de formarse un juicio propio, lo que requiere que las opiniones del niño sean evaluadas mediante un examen caso por caso.”*

<sup>74</sup> A efectos de garantizar el derecho a la escucha en esta causa, la Corte Constitucional buscó la participación de los tres hermanos en la audiencia realizada, sin embargo no fue posible contactarlos.

86. Según afirmó el representante del Ministerio de Gobierno, a fin de garantizar el interés superior y el derecho a ser escuchados, previo a registrar el ingreso regular del niño y el adolescente, los agentes de control migratorio del CEBAF activaron el Protocolo y remitieron al niño y al adolescente, en conjunto con su hermano, al personal del MIES para que se realice la entrevista especializada.<sup>75</sup>
87. Entonces, tiene relevancia el interés superior en tanto norma de procedimiento de las autoridades de control migratorio y del MIES. Como señalan los Comités de Naciones Unidas antes mencionados, *“el interés superior del niño debe garantizarse explícitamente mediante procedimientos individuales como parte esencial de toda decisión administrativa o judicial que se refiera a la entrada, la residencia o la devolución de un niño, el acogimiento o el cuidado de un niño, o la detención o expulsión de un padre relacionada con su propia situación de residencia”*.<sup>76</sup>
88. Bajo estas consideraciones, esta Corte considera que en los casos de niñas, niños y adolescentes solos, no acompañados o que no cuentan con los requisitos migratorios exigidos para su ingreso al territorio ecuatoriano, es razonable y se encuentra acorde con los estándares internacionales de derechos humanos, la implementación de un procedimiento especial que al momento del registro del ingreso al territorio ecuatoriano, valore las condiciones en que migran, determine necesidades de protección, incluyendo la posibilidad de solicitar refugio u otros tipos de protección internacional, y desestime los posibles riesgos.
89. El procedimiento especial al que se hace referencia en esta sentencia, no debe ser considerado un mero trámite para proceder al ingreso regular de los niños, niñas y adolescentes, sino que está orientado a la protección de los derechos, tal como se ha señalado, y a desestimar los posibles riesgos de violaciones de derechos humanos en su país de origen, residencia o al país al que decidan movilizarse producto de la falta de reconocimiento de su estatuto legal, lo cual incluye posibles situaciones de riesgo como la trata de personas, tráfico de migrantes u otros delitos, y posibilita la articulación de las entidades competentes para tales efectos.
90. Esta Corte ha señalado que en la etapa inicial y de evaluación en caso de niños y niñas y adolescentes en situación de movilidad humana el análisis debe de tener como objetivos prioritarios: *“(i) Tratar acorde a su condición de niña o niño y, en caso de duda sobre la edad, considerarlo como menor de edad si es que no se puede determinar la edad por otros medios. (ii) Brindar protección si es que el niño o niña no se encuentra acompañada por una persona adulta encargada de su protección. (iii) Considerar si el niño o niña está en condición de ser persona refugiada, apátrida o en situación de*

<sup>75</sup> Abogado Jorge Luis Revelo, representante del Ministerio de Gobierno en la audiencia convocada por esta Corte.

<sup>76</sup> Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 30.

*vulnerabilidad, para garantizar la protección que fuere necesaria a sus derechos. (iv) Asegurar la confidencialidad de la información”.*<sup>77</sup>

91. Por otra parte, esto permite al Estado ecuatoriano contar con la información y registro de los niños, niñas y adolescentes que ingresan o salen del territorio ecuatoriano y de los adultos que los acompañan, de tal suerte que se puedan adoptar medidas de política pública adecuadas a la realidad migratoria. Al contrario, establecer limitaciones y barreras físicas o jurídicas para la regularidad migratoria de las personas en movilidad humana, en particular de niños, niñas y adolescentes, contribuye a que los flujos migratorios transcurran de forma irregular sin que el Estado conozca sus características y dimensiones, pudiendo así proliferar formas delictivas.
92. Así lo han corroborado los Comités de Naciones Unidas antes mencionados, los cuales *“reconocen que la falta de canales regulares y seguros para que migren los niños y las familias contribuye a que los niños emprendan viajes migratorios que ponen en riesgo sus vidas y son sumamente peligrosos. Lo mismo cabe decir de las medidas de control y vigilancia de fronteras que se centran en la represión en lugar de facilitar, regular y gestionar la movilidad, especialmente las prácticas en materia de detención y expulsión, la falta de oportunidades de reunificación familiar en tiempo oportuno y la falta de vías de regularización”.*<sup>78</sup>
93. En el caso en concreto se constata que bajo el Protocolo establecido en ese momento se llevó a cabo una entrevista individualizada a los tres hermanos por una psicóloga y una trabajadora social pertenecientes al equipo del MIES en convenio con la fundación ADRA. Se desprende del informe psicosocial que los tres hermanos fueron escuchados, a través de entrevistas separadas. En dicho informe se señala por ejemplo, que Endri y Diego *“manifiestan que viajan con su hermano para reencontrarse con su madre en Quito (...) Se evidencian vínculos familiares y una postura de empatía y respeto hacia su hermano. (...) No refieren extrañar a su país de origen debido a que se siente protegidos con su hermano y saben que se van a reencontrar con su madre”.*<sup>79</sup>
94. Se observa también que en dicho informe fueron examinadas las condiciones de migración, su documentación, su entorno familiar, concluyendo así que, en el marco del Protocolo, se ponga en conocimiento a la Junta Cantonal, para que a su vez, dicte la medida que disponga a la autoridad migratoria permitir el ingreso regular.<sup>80</sup>
95. Llama la atención de esta Corte que en el diseño del mencionado Protocolo, se deba recurrir a la Junta Cantonal para que dicte como medidas de protección la disposición a

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia 639-19-JP/20, párr. 80.

<sup>78</sup> Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 33.

<sup>79</sup> Informe psicosocial emitido por el equipo MIES-ADRA suscrito por Cristina Criollo Analuisa, trabajadora social y la psicóloga Esthefania Valarezo Rivas, consta en el expediente de la acción de protección No. 21282-2019-01944, fojas. 8

<sup>80</sup> *Ibíd.*, fojas. 9

las autoridades de control migratorio para que permitan el ingreso regular de los niños, niñas y adolescentes, así como las medidas que aseguren efectivamente la reunificación familiar. Cuando lo que procedía es que, contando con la valoración de la entrevista y la recomendación del informe psicosocial realizada por el equipo del MIES, en atención al principio del interés superior, los agentes de control registren el ingreso regular de los tres hermanos.

96. Como se ha señalado, dejar en condición migratoria irregular a niños, niñas y adolescentes no es admisible bajo el marco de protección constitucional y de instrumentos internacionales de derechos humanos, pues los ubica en situaciones de mayor riesgo y hace que el Estado no cuente con información sobre el ingreso de población en condiciones de vulnerabilidad.
97. De tal modo que toda acción o medida posterior a la entrevista especializada, que se adopte respecto de niños, niñas o adolescentes no acompañados, separados o que no cuenten con los requisitos migratorios, debe hacérsela en condición de regularidad migratoria. Esto permite además que las entidades que tienen a cargo la adopción de esas medidas de protección, tales como el acompañamiento en la reunificación familiar, acogimiento temporal, alimentación, acceso a salud, inserción escolar u otras, puedan llevarlas a cabo sin limitaciones jurídicas relacionadas a la condición migratoria.
98. Así, las autoridades de control migratorio están obligadas a aplicar la normativa migratoria observando los principios constitucionales y en particular el interés superior del niño, niña y adolescente como principio de interpretación para cada caso. De ello se sigue que no es razonable ni necesario que se deba recurrir a la Junta Cantonal para obtener una medida de protección que ha sido diseñada para hacer frente a situaciones de violaciones de derechos,<sup>81</sup> incorporándolas como parte de un procedimiento regular, cuando las mismas autoridades de control migratorio podían disponer el ingreso regular de los niños, niñas y adolescentes. Ello además desnaturaliza las medidas administrativas de protección previstas en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), convirtiéndolas en un requisito para el ejercicio de un derecho.
99. En efecto, tal como se verifica en el caso concreto, este procedimiento torna engorrosa la decisión del ingreso regular, la dilata y la vuelve inoportuna, pues los tres hermanos debieron recurrir a dos instancias más, para luego volver a las autoridades de control migratorio del CEBAF de San Miguel de Sucumbíos a fin de regularizar su ingreso a territorio nacional. Y como se desprende de los hechos, las autoridades de control migratorio a pesar de contar con la medida de protección dictada por la Junta Cantonal, se negaron a efectuar el registro de ingreso.

---

<sup>81</sup> El Código de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 215, señala que “*Las medidas de protección son acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente. En la aplicación de las medidas se deben preferir aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios.*”

- 100.** Cabe señalar que las juntas cantonales de protección de derechos tienen la obligación de conocer situaciones de amenazas de derechos. La condición migratoria de una niña, niño o adolescentes separado de sus progenitores, no acompañado o que no cumple con los requisitos de ingreso, conlleva una situación de riesgo de vulneración de derechos que puede ser propiciada por las mismas instituciones a cargo de la atención -como ocurrió en este caso-. Es por ello que, las juntas cumplen un rol importante, también para vigilar, por ejemplo, el buen cumplimiento de reglamentos, protocolos o prácticas institucionales. Por tanto, deben mantenerse en el marco de sus competencias vigilantes de los derechos, no obstante, sus medidas no pueden ser consideradas como parte de un procedimiento administrativo regular para el ingreso al territorio nacional, pues las convertiría en un requisito para el ejercicio del derecho a migrar.
- 101.** Por otra parte, se observa también que el procedimiento no identificó en la primera entrevista la necesidad de que los tres hermanos soliciten la condición de refugiado. Esta solicitud se realiza luego de que la Junta Cantonal emitiera la medida de protección y el CEBAF se negara a cumplirla. Esto devela que el Protocolo no se cumplía de manera coordinada entre las instituciones que debían aplicarlo, e implicó que el niño, el adolescente y su hermano mayor deban presentarse a una nueva entrevista, esta vez, ante los funcionarios de la Dirección de Protección Internacional del MREMH.<sup>82</sup>
- 102.** De ahí que el interés superior, en tanto norma de procedimiento también obliga a que dicha decisión sea adoptada de manera **oportuna** a fin de que proteja eficazmente los derechos. Establecer requisitos innecesarios, vuelve tardía una decisión que afecta los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y por tanto, no atiende al interés superior.
- 103.** En principio, al analizar el interés superior, las autoridades de control migratorio del CEBAF estaban obligadas a valorar la decisión que de mejor manera favorezca el ejercicio de los derechos de Diego y Endri. Siendo la más gravosa el negarse a registrar su ingreso regular e incluso desconocer la medida de la Junta Cantonal y su condición de solicitantes de la condición de refugiado, pues claramente derivó en la afectación a varios de sus derechos, tales como la dignidad, integridad personal y salud al tener que permanecer en carpas por alrededor de un mes, a la unidad familiar al estar impedidos de estar con su madre, a la alimentación al no contar con recursos y medios permanentes para alimentarse, lo cual también pudo derivar en afectaciones a la salud.
- 104.** En palabras de una funcionaria de una de las ONG que acompañó el caso: *“ellos lo único que querían era regresar con su madre. Pero solo pudieron salir (del CEBAF) cuando tuvieron la audiencia de la acción de protección que fue el 19 (antes estaban prohibidos de ingresar) Ellos estaban muy agotados, no se alimentaban bien, en las noches no*

---

<sup>82</sup> Cabe señalar que el artículo 100 de la LOMH dispone que *“cualquier servidor público que tenga conocimiento del ingreso al territorio nacional de una persona que pudiese encontrarse inserta en los supuestos que fundamentan la concesión de la protección internacional, tiene el deber de referirla inmediatamente a la autoridad de movilidad humana para que presente dicha solicitud”*

*comían. A veces no sabíamos dónde estaban. Alrededor del CEBAF hay ríos y bosque, y podía ser peligroso”.*<sup>83</sup>

**105.** Bajo las consideraciones expuestas, la Corte concluye que la sentencia en revisión no se pronunció sobre este derecho, sin embargo se verifica que en el caso bajo análisis se garantizó el derecho a ser escuchado, a través de la entrevista especializada. No obstante, los agentes de control migratorio del Ministerio de Gobierno inobservaron y vulneraron el interés superior de Diego y Endri, pues no adoptaron las medidas que mejor garantizan sus derechos, poniendo en riesgo su integridad personal, unidad familiar, salud, entre otros derechos.

### **3. El derecho a la reunificación familiar**

**106.** La Defensoría del Pueblo en la acción de protección alegó también que el Ministerio de Gobierno a través de los agentes de control migratorio vulneraron el derecho a la reunificación familiar de Diego y Endri, por cuanto, al negar el ingreso regular, también impidieron que los tres hermanos puedan estar junto a su madre.

**107.** La Constitución reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes a su desarrollo integral en un entorno familiar, escolar, social y comunitario<sup>84</sup> y específicamente reconoce el derecho “*a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar.*”<sup>85</sup> En tanto que el artículo 40 que reconoce el derecho a migrar, dispone en su numeral 4 que el Estado “*facilitará la reunificación familiar*”.<sup>86</sup>

**108.** Por su parte la Convención de los Derechos del Niño, de manera expresa establece que “*toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares*”.<sup>87</sup>

**109.** El derecho a la reunificación familiar protege la unidad de los miembros de una familia, que puede verse alterada por diferentes motivos, entre ellos, la movilidad humana. Si bien el presente caso se centra en niños, niñas y adolescentes, es importante dejar en claro que todas las personas son titulares de este derecho.

**110.** Como se observa en las normas constitucionales y de instrumentos internacionales citadas, es obligación estatal establecer procedimientos y realizar los esfuerzos necesarios para posibilitar la reunificación familiar en todas las situaciones que comprende la movilidad humana, siempre que esto no implique la afectación de los

---

<sup>83</sup> *Amicus Curiae* de Diana Granja en su calidad de responsable territorial de Sucumbíos de la ONG Cooperación Italiana (COPI), audiencia realizada por la Corte Constitucional el 29 de abril de 2020.

<sup>84</sup> Constitución, artículo 44.

<sup>85</sup> Constitución, artículo 45.

<sup>86</sup> Constitución, artículo 40 numeral 4.

<sup>87</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 10.1.

derechos de un miembro de la familia, como por ejemplo, víctimas de violencia basada en género, maltrato infantil u otras situaciones que pueden poner en riesgo los derechos.

- 111.** La búsqueda de la reunificación familiar con sus progenitores o con adultos a cargo de su cuidado que han migrado previamente, hace que niños, niñas y adolescentes deban recorrer grandes distancias por su cuenta, lo que incluye atravesar fronteras internacionales, como ocurrió en el presente caso y la exposición a múltiples factores de riesgo. Por ello, es necesario la adopción de medidas especiales que permitan la reunificación familiar, en condiciones de dignidad y seguridad.
- 112.** Como ya se ha señalado anteriormente, en el caso bajo análisis se corroboró mediante la entrevista especializada que Diego y Endri llegaron al Ecuador junto a su hermano de veintiún años Enderson con la finalidad de reunificarse con su madre que vive en Yaruquí. No obstante, las autoridades de control migratorio no registraron el ingreso regular debido a la falta del permiso de viaje de los padres.
- 113.** Si bien se procedió a activar el protocolo, el tiempo que tomó este procedimiento hizo que el niño, el adolescente y su hermano mayor de edad ingresaran en condición migratoria irregular para reunificarse con su madre y posteriormente cuando se emitió la medida de protección retornaran a regularizar su ingreso, lo cual tampoco ocurrió debido a que las autoridades de control migratorio se negaron a cumplir la medida emitida por la Junta Cantonal. Como consecuencia de ello, los tres hermanos fueron impedidos de ingresar al territorio ecuatoriano para reunificarse con su madre por un mes aproximadamente en que se aceptó la acción de protección.
- 114.** La Corte IDH sostiene que “[e]n lo que se refiere a las niñas o niños en situación de no acompañados o separados de su familia, resulta indispensable que los Estados procuren la localización de los miembros de su familia, no sin antes verificar que estas medidas correspondan al interés superior de la niña o del niño y, si resulta posible y satisface el interés superior de la niña o del niño, **procedan a su reunificación o reagrupación lo antes posible.**”<sup>88</sup> (énfasis añadido)
- 115.** Bajo los parámetros constitucionales y de instrumentos internacionales citados, queda claro que es obligación de las autoridades de control migratorio, en coordinación con las entidades encargadas de la protección de niños, niñas y adolescentes, una vez realizada la entrevista especializada correspondiente al procedimiento para determinar el interés superior, adoptar las medidas que hagan posible la pronta reagrupación o reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes, sea que se encuentran en tránsito o tengan como destino el Ecuador.
- 116.** En los hechos del caso, se observa que los agentes de control impidieron injustificadamente la reunificación familiar con la madre de los tres hermanos, aun cuando había una medida de protección emitida por la Junta Cantonal que disponía su ingreso regular, la cual fue dictada con base en el informe psicosocial que corroboró que

<sup>88</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14, párr. 105.

la reunificación familiar con su madre era lo adecuado en virtud del interés superior de Diego y Endri.

**117.**El representante del Ministerio de Gobierno sostuvo que dicha actuación se debió a la entrada en vigor de las disposiciones del Decreto 826, en el que se exigió la visa de ingreso a las personas venezolanas. No obstante, se observa que la medida de la Junta Cantonal había sido dictada con anterioridad, y aún vigente el mencionado Decreto, se debió respetar los derechos constitucionales al interés superior y a la reunificación familiar de los tres hermanos.

**118.**En este sentido, la Corte observa que el juez que resolvió la acción de protección, de manera adecuada declaró vulnerado el derecho a la reunificación familiar y dispuso, como medida de reparación, el ingreso regular de los tres hermanos bajo las siguientes condiciones:

*“se garantice su ingreso y unificación familiar, con su madre la señora J.J.E.B, que en la actualidad se encuentra residiendo en Yaruquí (NN), Casa S/N, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; una vez registrados sus ingresos, la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia Lago Agrio, le acompañara a dejar en donde vive su progenitora.”* (énfasis añadido)

**119.**El derecho a la reunificación familiar tampoco se hace efectivo únicamente permitiendo el ingreso al territorio. En situaciones como las del caso bajo análisis, implica también adoptar las medidas necesarias para propiciar la reunificación en condiciones dignas y seguras. Es decir, constatar que los niños, niñas y adolescentes en efecto lograron tomar contacto y encontrarse con sus progenitores o los miembros de su familia, sin riesgo o vulneración de derechos.

**120.**De ahí que la Corte destaca la medida adoptada por el juez que resolvió la acción de protección que dispuso el acompañamiento a los tres hermanos hasta el lugar donde vive su progenitora. Los hechos del presente caso, dan cuenta de la necesidad de incorporar acciones institucionales articuladas que aseguren condiciones dignas de reunificación familiar para niños, niñas o adolescentes y que estas sean parte del protocolo que se implementa para tal efecto.

**121.**En virtud de lo expuesto, la Corte ratifica que el Ministerio de Gobierno, a través de los agentes de control migratorio vulneró el derecho a la reunificación familiar de Diego, Endri y Enderson, en los términos en que dicha vulneración fue declarada en la sentencia que resolvió la acción de protección No. 21282-2019-01944, ahora en revisión por este Organismo.

#### **4. Parámetros para la protección a niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad que se encuentren solos, separados y no acompañados.**

**122.** Considerando que la movilidad humana es un hecho social que ocurre de manera permanente y en el cual, se encuentran personas que requieren de atención prioritaria, como es el caso de los niños niñas y adolescentes, esta Corte con la finalidad de que

hechos como los que han sido analizados en esta causa no vuelvan a ocurrir, estima necesario establecer parámetros mínimos que deben ser cumplidos juntamente con aquellos previstos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en movilidad humana.

***1. Obligación de todas las entidades públicas y privadas de observar el principio de interés superior del niño***

**123.** Todas las entidades públicas o privadas que brindan atención a niños, niñas y adolescentes en movilidad humana están obligadas a observar y respetar el interés superior en tanto, derecho, principio y norma de procedimiento conforme se ha establecido en esta sentencia, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. El interés superior debe ser respetado en todo el proceso migratorio, que incluye, el procedimiento para el ingreso, la permanencia, el tránsito o la salida del territorio ecuatoriano.

**124.** El interés superior del niño implica romper la visión adultocentrista sobre aquello que se considera bueno o malo para una niña, niño o adolescente sobre todo, si está en una edad en la que puede expresar su opinión, deseos y sentimientos. Así, resulta necesario siempre, y en todo nivel, escuchar a las niñas, niños y adolescentes según su edad y madurez para que, en función de ello y del pleno ejercicio de sus derechos, las autoridades tomen decisiones. Si esto no es considerado, los parámetros para proteger a las niñas, niños y adolescentes en movilidad humana, pueden ser limitados al quehacer de las instituciones públicas o privadas, sin considerar lo que los sujetos de derechos piensan y sienten, esto en concordancia con el art. 11 del Código de la Niñez y Adolescencia que establece que “[n]adie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla.”

**125.** Como se desprende de los hechos de esta causa, en el ámbito de la movilidad humana esta obligación concierne de manera particular, a las autoridades de control migratorio del Ministerio de Gobierno quienes son las autoridades que, en principio, tienen un contacto inicial con las personas que ingresan o salen del territorio nacional y, en consecuencia, tienen a su cargo el registro regular del ingreso de niños, niñas y adolescentes al territorio ecuatoriano.

***2. Asegurar la condición migratoria regular de los niños, niñas y adolescentes***

**126.** Con base en los parámetros constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos analizados en esta sentencia, la Corte concluye que las autoridades migratorias deben en el caso de niñas, niños, y adolescentes solos, no acompañados o separados (i) garantizar el ingreso regular y (ii) posibilitar alternativas migratorias de regularización accesibles y asequibles en el caso de niñas, niños y adolescentes. Estas medidas deben cumplirse asegurando el derecho a ser escuchados. Bajo estos parámetros, ningún niño, niña o adolescente puede ser sujeto a sanciones migratorias.

***3. Obligación del Estado ecuatoriano de contar con un procedimiento especial para la determinación de necesidades especiales de protección de niños, niñas y adolescentes***

- 127.**Esta Corte toma nota que el artículo 129 de la LOMH ha sido reformado y en él se establecen excepciones para las niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados y hace referencia al Protocolo.<sup>89</sup> No obstante, esta Corte a partir de la información obtenida durante la sustanciación de esta causa observa que no existe claridad en las entidades públicas sobre la vigencia y aplicabilidad de dicho protocolo.
- 128.**Como se ha señalado en párrafos anteriores, es obligación del Estado ecuatoriano contar con un procedimiento especial para la identificación de necesidades de protección de niños, niñas y adolescentes que migran sin acompañamiento, separados de sus progenitores o que, viajando con ellos, no cuentan con la documentación o requisitos exigidos para su ingreso regular.
- 129.**Bajo estas consideraciones, el Ministerio de Gobierno, responsable del control migratorio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, encargado de la política migratoria, y el MIES encargado de la atención a los niños, niñas y adolescentes, deben adecuar el Protocolo que fue aplicado en el caso bajo análisis a los parámetros establecidos por esta Corte y demás derechos y principios contemplados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y deben implementar dicho protocolo en todos los puestos de control fronterizo, puertos y aeropuertos.

***El ingreso de niños, niñas y adolescentes solos, no acompañados o separados***

- 130.**Los procedimientos deben garantizar el acceso a territorio nacional de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana solos o no acompañados, con el fin de garantizar el acceso a procedimientos conducentes a evaluar sus razones para migrar y necesidades de protección.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> El artículo 129 de la LOMH señala en su parte pertinente “La niña, niño o adolescente extranjero o ecuatoriano no acompañado o separado que ingrese a territorio ecuatoriano sin contar con la autorización constante en el numeral que antecede, deberá ser puesto de inmediato bajo la protección de la autoridad competente a fin de que evalúe las necesidades de atención y protección de la niña, niño o adolescente e inicie el proceso de restitución de derechos, de conformidad con el principio del interés superior. Cuando la niña, niño o adolescente sea ecuatoriano e ingrese sin acompañante, será asimismo puesto bajo la protección de la autoridad competente, **hasta que se cumpla con el protocolo respectivo.**

*El ingreso de niñas, niños o adolescentes al país debe registrarse en el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana; en dicho registro deberá constar con quién o quiénes ingresa y quién será su tutor en el país, y el lugar en el que la niña, niño o adolescente permanecerá en el territorio nacional.”*

<sup>90</sup> CIDH, Resolución 04/19, Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, San Salvador, 7 de diciembre de 2019, Sección XIII, Principio 56).

- 131.** Debe ser parte fundamental del Protocolo la atención prioritaria a niñas, niños y adolescentes que requieran protección internacional, para lo cual, debe considerarse la presencia de servidoras y servidores públicos de la Dirección de Protección Internacional del MREMH en los puestos de control migratorio de mayor afluencia. Para tales efectos, dentro del Protocolo se debe contemplar en las entrevistas individualizadas a realizarse con los niños, niñas y adolescentes en lugares adecuados y que generen confianza y seguridad, debe señalarse que es confidencial y explicarse con claridad el procedimiento a seguir. Las preguntas deben ser adecuadas a la madurez de la niña, niño adolescente y deben garantizar la escucha de sus opiniones, estas preguntas no procurarán desestimar la condición de solicitante de refugio, sino determinar objetivamente las necesidades de protección. Estas entrevistas deben contar con la presencia de un psicólogo o psicóloga, además de garantizar la no revictimización de los niños, niñas y adolescentes.<sup>91</sup>
- 132.** Las y los agentes de control migratorio encargados de verificar los requisitos para el ingreso al territorio, al identificar situaciones de niños, niñas o adolescentes no acompañados por sus progenitores, separados o en compañía de uno de sus progenitores pero que no cuente con documentación, luego de registrar su ingreso pondrán en conocimiento del MIES o la autoridad correspondiente, a efectos de dar continuidad al Protocolo. En ningún caso se los inadmitirá, ni adoptarán medidas que implique la vulneración del principio de no devolución o la separación de sus familias.
- 133.** Las actuaciones de las y los agentes de control migratorio deben estar reguladas e integradas al Protocolo y deben observar de manera estricta los preceptos constitucionales a los que hace referencia esta sentencia, en especial, el interés superior del niño, el derecho a ser escuchado, la reunificación familiar, el principio de no devolución y demás contemplados en la Constitución, instrumentos internacionales y la LOMH.

### ***Evaluación inicial***

- 134.** El MIES asegurará que un equipo interdisciplinario realice la evaluación inicial, generando espacios de confianza y seguridad. En dicha evaluación se deberá detectar las necesidades de protección, incluyendo la posibilidad de solicitar refugio de ser el caso. Esta evaluación es esencial, a fin de remitir a las autoridades competentes. Por ejemplo, si se requiere protección internacional al MREMH, se debe proceder con la reunificación familiar o en casos de riesgo de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, se debe coordinar con las instituciones que permitan la protección de las presuntas víctimas y poner en conocimiento de la Policía Nacional y Fiscalía.
- 135.** Las instalaciones en las que se realice la entrevista deben ofrecer a los niños, niñas y adolescentes un sentido de protección y privacidad. La evaluación debe llevarse a cabo de una manera que tenga en cuenta la edad, la madurez, el desarrollo psicológico, el idioma, el género y las distintas necesidades. Los niños, niñas y adolescentes pueden negarse a participar en la entrevista y a ejercer su derecho a ser oídos.

<sup>91</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14, párr. 243 a 262.

**136.** Las decisiones en materia de protección internacional no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados<sup>92</sup>, y se debe garantizar que las personas que intervengan en los mismos se encuentren debidamente capacitadas, de forma que puedan identificar las necesidades especiales de protección de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con su interés superior<sup>93</sup>. Cuando se evalúan posibles necesidades de protección internacional, es necesario considerar que el procedimiento no tiene como objetivo principal identificar a los refugiados con certeza absoluta, sino establecer la probabilidad de que lo sean y garantizar el acceso a protección internacional.

***Respuesta, asistencia humanitaria y seguimiento***

**137.** Con base en las necesidades identificadas, el MIES debe coordinar con las entidades públicas o privadas correspondientes a fin de brindar respuestas efectivas y oportunas para la protección de derechos, que incluyan la asistencia humanitaria y jurídica emergente conforme lo dispone la Constitución.

**138.** Además, es sustancial que se realice un seguimiento a las medidas que sean adoptadas con la finalidad de corroborar que no han sido vulnerados los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así, por ejemplo, corroborar la existencia de familiares en Ecuador, en casos de tránsito posibilitar el contacto con familiares en países de destino y coordinar su traslado seguro con entidades pares, verificar la reunificación familiar en territorio ecuatoriano de ser el caso, siempre y cuando no implique riesgo para las niñas, niños y adolescentes, son algunas acciones que podrían considerarse como parte de las medidas y el correspondiente seguimiento.

**139.** Este Protocolo no debe incluir la adopción de medidas de protección dictadas por las juntas cantonales como mecanismo regular para que las autoridades migratorias permitan el ingreso de los niños, niñas, adolescentes o sus acompañantes. Lo dicho no excluye la posibilidad de que de ser necesario, cuando lo ameriten las situaciones concretas de niños, niñas y adolescentes en movilidad humana las juntas cantonales deban dictar medidas para su protección conforme lo contempla el Código de la Niñez y Adolescencia, las cuales, deben ser acatadas por la autoridad pública, entidades privadas o personas naturales a quienes estén dirigidas. Lo propio respecto de vigilancia de los derechos que corresponde a la Defensoría del Pueblo.

**140.** Todas las medidas que se vayan a adoptar deben ser comunicadas y explicadas a los niños, niñas y adolescentes en una forma que puedan entenderlas. En el caso de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, la resolución debe tomar en

---

<sup>92</sup> CIDH, Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria, párr. 226.

<sup>93</sup> Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 121.

cuenta las opiniones expresadas por ellas y ellos, y la forma en la que se ha evaluado su interés superior.<sup>94</sup>

***Otros aspectos necesarios a ser contemplados***

- 141.** Dicho protocolo debe contemplar procedimientos claros de articulación y coordinación interestatal, considerando las atribuciones y competencias de las entidades públicas vinculadas. En este sentido, en el ámbito de sus competencias se deberá contar también con la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública u otras necesarias para la protección de niñas, niños y adolescentes, a fin de que articulen su actuación en el marco del protocolo y lo dispuesto por la LOMH.
- 142.** Para la adecuación del Protocolo se contará también con la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y con la participación de organismos internacionales, organizaciones de sociedad civil y academia que trabajan en el ámbito de movilidad humana.
- 143.** El Protocolo deberá ser adoptado mediante un instrumento normativo vinculante para los el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno. Además, deberá llevarse a cabo la capacitación de las y los servidores públicos de esas carteras de Estado que están encargados de la atención en los puestos de control migratorio en frontera, puertos y aeropuertos a nivel nacional.
- 144.** Este Protocolo será socializado con organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil que realizan atención a personas en movilidad humana.
- 145.** A fin de garantizar la comprensión de niños, niñas y adolescentes se difundirá el Protocolo y esta sentencia en una versión en lenguaje y formato accesible.
- 146.** Para los casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados, separados de sus progenitores o en compañía de ambos pero que no cuenten con los requisitos migratorios exigidos para el ingreso al territorio deberá seguirse el procedimiento especial que contemple la entrevista especializada y en el cual se garantice el derecho a ser escuchados y se analice el interés superior, conforme se ha determinado en esta sentencia.

**VI. Reparaciones**

- 147.** Conforme lo expuesto en esta sentencia, esta Corte confirma la sentencia en revisión, pero además del derecho a la reunificación familiar, también declara que el Ministerio de Gobierno, a través de la unidad de control migratorio de San Miguel de Sucumbíos, vulneró el derecho a migrar de Diego, Endri y de su hermano mayor Enderson y el

---

<sup>94</sup> Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 139.

interés superior de Diego y Endri. En virtud de los derechos vulnerados se determinan las medidas de reparación integral que se detallan a continuación<sup>95</sup>:

- i) Considerar a esta sentencia como una medida de satisfacción frente a las vulneraciones de derechos de la que fueron objeto Diego, Endri y su hermano Enderson.
- ii) Como medida de no repetición el Ministerio de Gobierno deberá investigar sobre los hechos ocurridos.
- iii) Finalmente, como parte de las medidas de no repetición es imprescindible contar con un procedimiento que brinde protección especial a los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana y que sea adoptado mediante un instrumento jurídico vinculante que articule la actuación de las entidades públicas a cargo. El MIES, encargado de las políticas de atención a los niños, niñas y adolescentes, coordinará con el Ministerio de Gobierno, como entidad responsable del control migratorio y con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, encargado de la política migratoria, a fin de adecuar el Protocolo conforme lo dispuesto en esta sentencia.

La adecuación de este protocolo debe realizarse mediante un proceso participativo con las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, en particular con asistencia técnica de ACNUR, UNICEF y OIM. Para cumplir con esta medida, el MIES deberá realizar una convocatoria abierta que deberá publicarse durante tres semanas consecutivas en su página institucional por el periodo de un mes. En dicha convocatoria se especificará el objetivo del protocolo, la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil emitan sus recomendaciones u observaciones, y un correo electrónico en el que se recibirán las participaciones y se podrá consultar sobre el estado del protocolo. El protocolo deberá ser adoptado mediante un instrumento jurídico vinculante para el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno, y será difundido entre todos los servidores públicos que laboran en estos ministerios.

## **VII. Decisión**

La Corte Constitucional, administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, DECIDE:

- 1.** Confirmar la sentencia emitida el 24 de septiembre de 2019 por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio que resolvió la acción de protección No. 21282-2019-01944.

---

<sup>95</sup> Esta Corte no ordena medidas de reparación individualizadas en este caso debido a que no fue posible contactar a las personas en favor de quienes se presentó la acción de protección, lo cual, impediría la materialización de las medidas que se dispongan.

2. Además de confirmar la vulneración del derecho a la reunificación familiar, también declarar que el Ministerio de Gobierno, a través de la unidad de control migratorio de San Miguel de Sucumbíos, vulneró el derecho a migrar de Diego y de Endri y de su hermano mayor Enderson y el interés superior de Diego y de Endri.
3. El Ministerio de Gobierno:
  - i) Realice las investigaciones internas necesarias para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores encargados del control migratorio que impidieron el ingreso de Diego, Endri y de su hermano mayor Enderson. El Ministerio de Gobierno informará en el plazo de 30 días a la Corte sobre las investigaciones realizadas.
  - ii) Difunda el contenido de esta sentencia entre las y los servidores públicos que se encuentren a cargo del control migratorio, incluyendo a los agentes de la Policía de Migración. El Ministerio de Gobierno informará en el plazo de 30 días a la Corte sobre el cumplimiento de esta medida.
4. En el plazo de 180 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, el MIES en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y el Ministerio de Gobierno mediante un proceso participativo, adecuen el Protocolo conforme lo dispuesto en esta sentencia, de manera particular en la sección sobre “Parámetros para la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad” y adopten dicho protocolo mediante un instrumento jurídico vinculante para los tres ministerios. En el término de 60 días, luego de notificada esta sentencia, el MIES deberá remitir a la Corte Constitucional el plan de adecuación participativa del protocolo y de capacitación, acordado con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno.
5. Una vez cumplida la adecuación del Protocolo, el MIES y el Ministerio de Gobierno procederán a capacitar sobre el contenido del Protocolo y de esta sentencia a todas las servidoras y servidores públicos a cargo del control migratorio en puertos, aeropuertos y zonas de fronteras terrestres y los funcionarios a cargo de aplicación del protocolo. De igual manera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana capacitará sobre el Protocolo y el contenido de esta sentencia a todas las servidoras y servidores públicos encargados de la protección internacional. Para cumplir con esta disposición, el MIES incluirá en el plan de adecuación participativa del protocolo al que se refiere el numeral anterior el cronograma de capacitación sobre dicho instructivo, acordado con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno.
6. Disponer a la Defensoría del Pueblo la vigilancia de la aplicación de los parámetros desarrollados en esta sentencia en los puestos de control migratorio

terrestres y aeropuertos. Para tales efectos, remitirá un informe de cumplimiento semestral a esta Corte a partir de la notificación de esta sentencia. En caso de verificar vulneraciones de derechos derivadas del incumplimiento de los parámetros contenidos en esta sentencia, deberá activar las garantías jurisdiccionales correspondientes.

7. Disponer al Consejo de la Judicatura que difunda el contenido de esta sentencia a las y los operadores de justicia, en el término máximo de 20 días desde la notificación de esta decisión. Dicha institución deberá justificar documentadamente el cumplimiento integral de la presente medida ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores de haber finalizado el término concedido para tal efecto.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
15:58:31 -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 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2120-19-JP**



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

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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. 480-17-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 480-17-EP****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN  
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

**Tema:** La Corte analiza si en el auto de inadmisión dictado el 30 de enero del 2017 por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Como resultado, la Corte desestima la acción al no encontrar la vulneración alegada.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 11 de mayo de 2016, Gustavo Adolfo Marriot Pérez, por los derechos que representa de la compañía Marriot S.A., presentó una acción de impugnación en contra de la resolución administrativa N°. SENAE-DDG-2016-0226-RE, emitida el 14 de abril de 2016 por la directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENAE.<sup>1</sup>
2. El 19 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas declaró con lugar la demanda presentada y dejó sin efecto la resolución impugnada.
3. El 05 de enero de 2017, el SENAE presentó recurso extraordinario de casación. El 06 de enero de 2017, el Tribunal concedió dicho recurso y remitió el caso a la Corte Nacional de Justicia.
4. El 30 de enero de 2017, la conjuenza de Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación, al considerar que no cumplió el requisito de fundamentación previsto en el artículo 8 de la Ley de Casación.
5. El 01 de marzo de 2017, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 30 de enero de 2017.

<sup>1</sup> Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa 09501-2016-00217, la compañía Marriot presentó la declaración aduanera N°. 028-2016-10-00008753 y pagó USD 8.596,20 por concepto de tributos al comercio exterior. Posteriormente, el SENAE realizó un aforo físico de la mercadería, modificó la subpartida arancelaria y determinó el valor a pagar de USD 26.828,88. La compañía presentó un reclamo administrativo. El SENAE atendió dicho reclamo, mediante Resolución SENAE-DDG-2016-0226-RE y confirmó un valor mayor a pagar por impuestos al comercio exterior.

6. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número de caso **480-17-EP**. El 16 de agosto de 2017, se asignó la sustanciación del caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien no realizó actuación alguna dentro de la causa.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas constitucionales.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien el 17 de agosto de 2021 avocó conocimiento de la misma y solicitó un informe de descargo a la conjueza accionada. El 20 de agosto de 2021, los jueces nacionales dieron cumplimiento a lo ordenado por el juez sustanciador.
9. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la correspondiente sentencia.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### a. Por la parte accionante

11. De la revisión de la demanda se observa que la decisión judicial impugnada es el auto de 30 de enero de 2017, dictado por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se inadmitió el recurso de casación presentado por el SENA. La entidad accionante solicita a esta Corte dejar sin efecto el auto de inadmisión y disponer que el recurso de casación sea tramitado por otros jueces de la Sala Especializada.
12. La entidad accionante considera que la decisión judicial impugnada vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación, así lo advierte: *“...Para que un acto sea válido evidentemente debe de estar obligatoriamente motivado, esto quiere decir que debe enunciar las normas de derecho aplicables al caso concreto pero también debe justificar que los hechos particulares (acciones u omisiones) se ajusten a normas descritas, acreditando su carácter de pertinencia al caso concreto. El Auto de Inadmisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en sección indica: ‘(...) En estas circunstancias, el análisis formal del cargo se torna innecesario, pues, el señalamiento de las dos normas es imprescindible en la formulación del silogismo que demanda esta causal de naturaleza compleja (...). Señores Jueces Constitucionales, deviene aquí el verdadero problema ya que no existe*

*normativa que faculte a la Sala Especializada de lo Tributario de la Corte Nacional de Justicia a sustentar aquello, puesto que la norma madre ‘Constitución’ obliga a los operadores de justicia a lo contrario. No obstante en el Recurso Extraordinario de Casación interpuesto consta detallado que, se interpuso dicho recurso por haber faltado la Sala de instancia a la obligación constitucional de la motivación como garantía del debido proceso, por falta de valoración de pruebas”.<sup>2</sup>*

13. A criterio de la entidad accionante “*el auto de inadmisión de la Corte Nacional de Justicia omite referirse a lo expuesto por el casacionista respecto a la motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la corte Constitucional (sic), jurisprudencia constitucional que versa sobre la garantía del debido proceso constitucional en la obligatoriedad de la motivación*”.<sup>3</sup> Por lo cual, el SENAE considera que el auto impugnado carece de motivación.
14. Finalmente, el SENAE cita la sentencia constitucional N°. 227-12-SEP-CC, en la cual la Corte Constitucional señaló que la motivación está conformada por tres elementos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

#### **Por parte de la conjuenza accionada**

15. El 20 de agosto de 2021, los jueces nacionales señalaron que la conjuenza Magaly Soledispa Toro, quien emitió el auto de inadmisión impugnado, ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Además, señalaron que en el auto impugnado constan todos los fundamentos de la autoridad accionada para inadmitir el recurso de casación.<sup>4</sup>

#### **IV. Análisis del caso**

16. Los argumentos de la entidad accionante se refieren a la supuesta vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación. Por tanto, esta Corte analizará la presunta afectación a este derecho por contar con una carga argumentativa suficiente.

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

17. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.<sup>5</sup> En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio

<sup>2</sup> Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 047-2017, fj. 14.

<sup>3</sup> *Ibidem*, fj. 15.

<sup>4</sup> Conforme consta en el SACC, el oficio N°. 166-2021-GDV-PSCT-CNJ fue ingresado el 20 de agosto de 2021. Dicho oficio se encuentra suscrito por los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua y Fernando Antonio Cohn Zurita.

<sup>5</sup> Constitución de la República, artículo 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: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren*

argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. En términos positivos, para que se considere que hay motivación, los juzgadores en la sentencia deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.<sup>6</sup>

18. En el presente caso, el SENA E considera que el auto impugnado no cumple con la garantía de la motivación. Esta Corte verifica que a partir del considerando sexto la conjuenza accionada expuso su razonamiento sobre la causal reclamada.
19. Al respecto, la entidad accionante propuso la causal tercera de la Ley de Casación sobre “falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba siempre que hayan conducido a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia”, en torno al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.
20. La conjuenza establece como requisitos de admisibilidad de dicha causal los siguientes: 1) La norma de valoración probatoria y el modo en que esta ha sido infringida; 2) la especificación del elemento probatorio sobre el cual se ha producido la infracción del precepto jurídico de valoración probatoria, 3) la norma sustantiva que ha sido indirectamente infringida, con la correspondiente sustanciación del vicio; y 4) la trascendencia procesal de la afectación de las normas, con la debida fundamentación.
21. En el considerando 6.3 del auto impugnado, la autoridad jurisdiccional precisa que al alegar esta causal tercera es necesario que la entidad casacionista señale dos normas, por un lado el precepto jurídico aplicable a la valoración de la prueba y, por otro lado la norma sustancial indirectamente infringida. Y, advierte que el SENA E “se limita a señalar una sola norma, a título de precepto jurídico aplicable a la valoración de la prueba: el art. 115 del Código de Procedimiento Civil”.<sup>7</sup> Por lo tanto, la conjuenza concluye que: “En esas circunstancias, el análisis formal del cargo se torna innecesario, pues, el señalamiento de las dos normas es imprescindible en la formulación del silogismo que demanda esta causal de naturaleza compleja”.<sup>8</sup>
22. Además, la conjuenza advierte que el recurso de casación busca corregir errores de derecho, los cuáles deben ser “expuestos y evidenciados de manera suficiente y autónoma, a fin de que la sala de casación puede apreciarlos con su sola exposición, sin que esté autorizada para suplir omisiones o corregir errores que presente en escrito contentivo del recurso, pues el objeto de la casación es la sentencia y no en el proceso en su conjunto”.<sup>9</sup> Por lo tanto, declara inadmisibile dicho recurso de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Casación.

---

*debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 382-13-EP/20, párrafo 23.

<sup>7</sup> Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 047-2017, fj. 5.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

- 23.** De lo expuesto, se constata que el auto de inadmisión expresó razones respecto de la causal puesta a su consideración para la admisión del recurso de casación, con mención de las normas jurídicas que aplicó y justificando tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado, por lo que el referido auto no solo se pronunció respecto del cargo del recurrente sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que invocó, razón por la cual se descarta que su motivación sea insuficiente y, por lo tanto, se establece que no se vulneró la garantía de la motivación.<sup>10</sup>
- 24.** Ahora bien, esta Corte ha sido enfática en señalar que durante la etapa de admisión del recurso de casación no es tarea de los conjuces valorar el mérito probatorio del proceso judicial, sino únicamente examinar que el escrito que contiene el recurso de casación cumple con los requisitos formales establecidos en la ley.<sup>11</sup>
- 25.** Finalmente, se recuerda al SENA que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>12</sup>

## V. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **480-17-EP**.
- 2.** Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado  
digitalmente por  
LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.24  
15:58:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 770-14-EP/20, párrafo 21.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 600-14-EP/20, párrafo 21.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2127-17-EP/21, párrafo 23.

**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 22 de septiembre 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. 0480-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de septiembre 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](http://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.