

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

428-18-EP/23 En el Caso No. 428-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 428-18-EP	3
477-18-EP/23 En el Caso No. 477-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	13
1488-18-EP/23 En el Caso No. 1488-18-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1488-18-EP	22
1844-18-EP/23 En el Caso No. 1844-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1844-18-EP	35
1876-18-EP/23 En el Caso No. 1876-18-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 1876-18-EP	44
1933-19-EP/23 En el Caso No. 1933-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1933-19-EP	55
457-18-EP/23 En el Caso No. 457-18-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 457-18-EP	67

	Págs.
15-19-IS/23 En el Caso No. 15-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 15-19-IS presentada por el señor Wilson Gabriel Veintimilla Pincay	82
93-20-IN/23 En el Caso No. 93-20-IN Acéptese parcialmente la acción de inconstitucionalidad No. 93-20-IN.	93
SALA DE ADMISIÓN:	
RESUMEN DE CAUSA:	
9-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Cristian Geovanny Romero Moya y Gustavo Alejandro Arroyo Haro	119



Sentencia No. 428-18-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 428-18-EP

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

SENTENCIA No. 428-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si un auto de inadmisión del recurso de casación, dictado por una conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de recurrir. La Corte concluye que no se vulneraron dichas garantías por haber constatado que: (i) la conjueza nacional se circunscribió a analizar los requisitos de admisibilidad del recurso de casación, (ii) la sola inadmisión del recurso de casación que no cumple con los requisitos legales, *per se* no vulnera derechos constitucionales.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 9 de enero de 2017, José Luis Orellana Lojano presentó una demanda laboral de impugnación del visto bueno No. 246533-16 en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (GAD de Cuenca)¹.
2. En sentencia de 27 de junio de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca² aceptó la impugnación del visto bueno y dispuso el pago de: la indemnización por despido intempestivo, la indemnización prevista en el contrato colectivo, la bonificación por desahucio, la décimo tercera y décimo cuarta remuneración y las vacaciones del periodo comprendido entre el 29 de agosto de 2016 y el 17 de junio de 2017³. Inconforme con dicha decisión, el GAD de Cuenca interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 20 de octubre de 2017, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay aceptaron parcialmente el recurso de apelación y reformaron la sentencia subida en grado en cuanto al monto ordenado⁴. Respecto de esta decisión, el GAD de Cuenca interpuso recurso de casación.

¹ El actor en el proceso de origen impugnó el visto bueno por considerar que no existió ineptitud manifiesta en el ejercicio de su ocupación. Además, solicitó el pago de una indemnización por despido intempestivo.

² El proceso fue signado con el número 01371-2017-00011.

³ El monto ascendía a \$39.413,35.

⁴ El monto ordenado ascendía a \$36.861.

4. En auto de 22 de diciembre de 2017, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso planteado, por no cumplir los requisitos establecidos en los numerales 2 y 4 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP)⁵. En contra de esta decisión, el GAD de Cuenca interpuso recurso de revocatoria, el cual fue negado en auto de 5 de enero de 2018.
5. El 29 de enero de 2018, Alfredo Corral Borrero, procurador síndico del GAD de Cuenca (en adelante, “la entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 22 de diciembre de 2017.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. En auto de 10 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la causa No. 428-18-EP.
7. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional realizó un sorteo del caso, el cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento el 16 de febrero de 2023 y ordenó que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, remita su informe debidamente motivado.
8. El 22 de febrero de 2022, María Consuelo Heredia Yerovi remitió su informe de descargo.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante alega la vulneración a sus derechos al debido proceso en las garantías de motivación y de recurrir, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica.

⁵ Artículo 267 del COGEP: “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”.

⁶ Conformada por la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y por los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

11. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante manifiesta que el auto impugnado “*no establece ni contiene*” la explicación de pertinencia de las disposiciones que otorgan la competencia a los conjuces nacionales para analizar aspectos de fondo en la fase de admisibilidad del recurso de casación.
12. La entidad accionante indica que se vulneró la garantía de motivación ya que la conjuenza nacional accionada fue “*más allá de sus atribuciones y competencias*”. A criterio de la entidad accionante, en el auto impugnado se analizaron aspectos del fondo del recurso, lo que no correspondería efectuar en fase de admisión.
13. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, la entidad accionante sostiene que esta garantía fue vulnerada porque el auto impugnado impidió que los jueces nacionales resuelvan su recurso de casación.
14. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante considera que el auto impugnado vulneró dicho derecho porque habría impedido que el recurso de casación sea conocido por los jueces de la Corte Nacional.
15. En lo referente al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante menciona que fue vulnerado porque las normas jurídicas previas, claras y públicas no han sido aplicadas en el auto impugnado.
16. La pretensión de la entidad accionante es que se declare la vulneración de derechos y que se deje sin efecto el auto impugnado.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

17. La conjuenza María Consuelo Heredia Yerovi señaló que su auto fue dictado en cumplimiento de la normativa vigente y que fue inadmitido frente al cumplimiento de los requisitos de fundamentación. A criterio de la conjuenza existen razones suficientes para verificar el incumplimiento de la fundamentación del recurso

tomando en cuenta que es el recurrente el que determina la actividad del juez y en este caso debía estructurar las causales invocadas como para justificar la existencia de la falta de motivación alegada o la directa trasgresión de una norma sustantiva como consecuencia de la trasgresión de una norma contentiva de un precepto de valoración probatoria, en correlación con la prueba pertinente, estableciendo para cada una de estas alegaciones una fundamentación acorde a la naturaleza y finalidad que cada una de ellas contempla, sin que conste una fundamentación adecuada para cada una de sus invocaciones, conforme se desarrolló en el auto de inadmisión en el que además se establece que al ser éstas causales independientes, es incongruente que lo que se alega para fundamentar una causal sirva también de fundamento para la otra causal, debiendo tomarse en cuenta que la Conjuenza, no está facultada para subsumir, interpretar o completar lo que dijo o pretendió invocar el recurrente y su actuación debe estar ceñida al ordenamiento constitucional y legal vigente.

18. Además, la conjuenza sostiene que

he demostrado las razones legales para la inadmisión del recurso y negativa de la revocatoria, guardando la respectiva correlación entre las premisas, normativa expuesta y las decisiones tomadas, utilizando un lenguaje claro y entendible por el auditorio social y presentado un desarrollo argumentativo normativo y fáctico suficiente, cumpliendo así con todos los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley, sin que por tanto en las decisiones tomadas con la motivación argumentada para amparar las mismas, exista violación de derecho constitucional alguno.

4. Formulación de problemas jurídicos

19. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional⁷.
20. Conforme los cargos resumidos en los párrafos 11 y 12 *ut supra*, esta Corte observa que la entidad accionante imputa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a que en el auto impugnado se habría realizado un análisis de fondo, que no correspondía efectuarse en la fase de admisión. Ahora bien, conforme a su jurisprudencia previa⁸, en aplicación del principio *iura novit curia* que permite a las juezas y jueces constitucionales “*aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”⁹, esta Corte analizará el argumento planteado por la entidad accionante en el marco del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. La Corte reconduce la argumentación de la entidad accionante hacia esta garantía del derecho al debido proceso toda vez que el cargo planteado tiene relación con el ámbito de competencias de los conjuces nacionales durante la fase de admisibilidad de un recurso de casación¹⁰. En este sentido, este Organismo abordará el cargo en cuestión bajo el siguiente problema jurídico:

20.1 ¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque la conjuenza nacional habría realizado un análisis de fondo en fase de admisibilidad del recurso de casación?

21. Como se expone en los párrafos 13 y 14 *ut supra*, la entidad accionante alega que la inadmisión de su recurso de casación le impidió obtener una resolución por parte de

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ En sentencia No. 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, la Corte Constitucional estableció que “*ha examinado este cargo desde varias garantías del debido proceso y la seguridad jurídica. Sin embargo, para el tratamiento más adecuado de las circunstancias relacionadas con la extralimitación en la admisión del recurso de casación, esta Corte considera que para responder los cargos de manera adecuada y específica, es pertinente hacerlo a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes*”.

⁹ Artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 14.

los jueces nacionales, por lo que, a su criterio, la decisión judicial impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir. De ahí que esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

21.1 ¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, al haber impedido que el recurso de la entidad accionante sea conocido por los jueces nacionales?

22. Conforme se desprende del párrafo 15 *ut supra*, la entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto las normas jurídicas previas, claras y públicas no habrían sido aplicadas en el auto impugnado. Toda vez que la entidad accionante se limita a efectuar una alegación general sobre una falta de aplicación de normas, sin indicar cuáles normas no habrían sido aplicadas, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no se puede pronunciar sobre este cargo pues no contiene una justificación jurídica que demuestre cómo, mediante acción u omisión, se produjo la alegada vulneración en la decisión judicial impugnada de forma directa e inmediata¹¹.

5. Análisis constitucional

5.1. ¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque la conjueza nacional habría realizado un análisis de fondo en fase de admisibilidad del recurso de casación?

23. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”

24. La Corte ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y ha establecido que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso¹².

¹¹ Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: “18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC). Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 740-12-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 27

25. En el caso que nos ocupa, la entidad accionante considera que sus derechos han sido vulnerados debido a que la conjuenza nacional realizó un análisis de fondo de su recurso de casación.
26. Al respecto, este Organismo ha determinado que el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de dos fases: (i) la fase de admisión en la que una conjuenza o un conjuenz de la Corte Nacional de Justicia verificará el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación, y (ii) la fase de sustanciación en la que las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia centrarán su análisis en el acto jurisdiccional recurrido con base en los cargos que hayan superado el examen de admisibilidad del recurso casación¹³.
27. En el caso que nos ocupa, se observa que la conjuenza nacional verificó si: la sentencia impugnada era objeto del recurso de casación, la entidad accionante estaba legitimada para interponer el recurso de casación, y el recurso fue interpuesto dentro del término establecido para tal efecto.
28. Respecto a la fundamentación del recurso, la conjuenza nacional consideró que el casacionista no indicó cuáles fueron las normas infringidas, por lo que, a criterio de la conjuenza nacional, el recurso incumplió con el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 267 del COGEP¹⁴.
29. A continuación, la conjuenza nacional analizó la fundamentación constante en el recurso de casación sobre el caso segundo y expuso que:

el impugnante sostiene: "...no se explica la pertinencia de la aplicación de las normas y principios jurídicos a los antecedentes de hecho que constan en el proceso, lo que hace que la sentencia sea arbitraria y no fruto de una interpretación del ordenamiento, (...) la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Azuay incumpliendo el principio de motivación, sin explicar el fundamento o razón, ha dejado de lado los resultados del Estudio realizado por la Universidad de Cuenca (...) que fue el fundamento para la presentación de la solicitud de visto bueno (...), sin embargo de ello la Sala ha obviado analizar este particular...."; argumentos, con los que demuestra su disconformidad con la valoración probatoria, función propia de los jueces de instancia y no susceptible en casación, sin que se logre demostrar en su fundamentación, por el caso alegado, como es que la sentencia no tiene uno de los requisitos exigidos por la ley para su validez; debiendo, al invocar que adolece de falta de motivación, justificar como es que en la sentencia no ha existido motivación alguna careciendo por tanto de sustento jurídico y fáctico, que la convierten en confusa y abstracta.

30. Adicionalmente, la conjuenza nacional consideró que, al alegar el caso segundo “se exige que el recurrente indique, si la fundamentación de la sentencia ha sido mínima,

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 226-15-SEP-CC de 15 de julio de 2015, pág. 11. Sentencia No. 2543-16-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 19.

¹⁴ Artículo 267: “El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: [...] 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido”.

insuficiente o carece totalmente de motivación y cuáles han sido las razones o elementos, que llevaron al Tribunal ad-quem a no motivarla debidamente”, lo cual, según la conjueza nacional, no fue expuesto en el recurso de casación.

- 31.** En cuanto al caso cuarto, la conjueza nacional señaló que el casacionista estaba obligado a

justificar la trasgresión de una norma de derecho como consecuencia de la directa violación de una norma contentiva de un precepto de valoración de la prueba, para ello era necesario identificar de manera puntual el medio de prueba sobre el que a su juicio ha existido la infracción, señalar la norma procesal que contenga un precepto de valoración de la prueba determinando con precisión cómo ha sido violentada, para luego proceder a demostrar de acuerdo a un ejercicio de lógica jurídica en qué forma aquella violación respecto de la norma que contiene un precepto de valoración del medio de prueba ha conducido a la violación indirecta de normas sustantivas, mismas que igualmente deben precisarse, así como el vicio que las afecta, desarrollando de tal manera su fundamentación que justifique la existencia del nexo de causalidad entre las dos infracciones contempladas en esta causal.

- 32.** Según la conjueza nacional, en el recurso de casación los requisitos de fundamentación del caso cuarto no fueron cumplidos. Además, la conjueza estimó que

[d]el recurso en estudio no se observa la determinación de norma alguna, como contentiva de un precepto de valoración probatoria que por no haber sido aplicada haya traído como resultado la falta de aplicación del numeral quinto del artículo 172 del Código Laboral.

- 33.** Por las razones expuestas, la conjueza nacional consideró que el recurso de casación propuesto por la entidad accionante no cumplió con el requisito de fundamentación del recurso de casación.

- 34.** Esta Corte observa que la conjueza nacional, al analizar los casos segundo y cuarto del artículo 258 del COGEP, concluyó que el casacionista: demostró su inconformidad con la valoración probatoria, que no es susceptible de casación; no justificó de qué manera se configuró la falta motivación; no indicó si la fundamentación de la sentencia de segunda instancia fue mínima, insuficiente o carente de motivación, ni cuáles son las razones por las que considera que la sentencia no se encontraba motivada; no justificó qué norma contenía el precepto de valoración probatoria, que alegó no haber sido aplicada y que trajo como resultado la presuntas falta de aplicación del artículo 172 del Código de Trabajo.

- 35.** Es así que la conjueza nacional se limitó a efectuar un análisis de admisibilidad, en tanto examinó la demanda de la entidad accionante y verificó si esta cumplía con los requisitos de fundamentación exigidos por los casos segundo y cuarto del artículo 268 del COGEP.

36. Por lo anterior, esta Corte no encuentra que la conjueza haya efectuado un análisis de fondo, pues su análisis se circunscribió a analizar los requisitos de admisibilidad del recurso de casación. De ahí que no se observa una violación a una regla de trámite que haya tenido como consecuencia la lesión a un derecho constitucional. Por consiguiente, la decisión judicial impugnada no violó el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

5.2. ¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, al haber impedido que el recurso de la entidad accionante sea conocido por los jueces nacionales?

37. El artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución consagra que “[e]l derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. Este derecho garantiza a las partes procesales el acceso a un control de las decisiones judiciales por parte de tribunales de justicia superiores¹⁵. Esta garantía no es absoluta, sino que se encuentra sujeta a configuración legislativa, dentro del marco constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es por ello que la interposición y posterior admisión de recursos está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. De ahí que la inadmisión de un recurso por no cumplir con la normativa, no vulnera el derecho a recurrir¹⁶.

38. En el caso que nos ocupa, la entidad accionante argumenta que se vulneró la garantía en cuestión ya que, a su juicio, el auto de inadmisión impidió que su recurso de casación sea conocido por los jueces nacionales. Al respecto, se debe considerar que la admisibilidad del recurso de casación depende del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley aplicable, siendo ésta el COGEP. Por ende, el ejercicio del derecho a recurrir el fallo está sujeto a la correcta interposición del mismo, esto es, a su presentación oportuna y al cumplimiento de los requisitos que la ley exige¹⁷. En el presente caso, conforme se analizó en la sección 5.1., el recurso fue inadmitido por no haber cumplido los requisitos de indicar las normas que se estiman infringidas y de fundamentación; previstos en los numerales 2 y 4 del artículo 267 del COGEP.

39. En este sentido, la Corte ha resaltado que la inadmisión de un recurso por la inobservancia de los requisitos legales para su interposición no constituye *per se* una vulneración al derecho a la defensa en las garantías de recurrir el fallo¹⁸.

40. Por lo expuesto, esta Corte no observa que la entidad accionante se haya visto impedida de recurrir la decisión puesto que pudo presentar los recursos que se encontraban reconocidos en la ley, como el recurso de casación, que fue inadmitido por no cumplir con los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 45.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1380-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020, párr. 27.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 432-16-EP/20 2 de diciembre de 2020, párr. 46.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1281-13-EP/10 de 19 de noviembre de 2019, párr. 35.

6. Decisión

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

- a. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 428-18-EP**.
- b. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

42. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, no consigna su voto, en virtud de la excusa presentado en la causa, la misma que fue aprobada en sesión ordinaria de 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

042818EP-5696c



Caso Nro. 0428-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 477-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 477-18-EP

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

SENTENCIA No. 477-18-EP/23

Tema: El Ministerio de Turismo presentó una acción extraordinaria de protección en contra de una sentencia de segunda instancia emitida en una acción de protección. La Corte desestima la acción al verificar que la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ni la seguridad jurídica en tanto la decisión judicial contiene una motivación suficiente y no se inobservó ninguna norma al declarar la procedencia de la acción de protección.

I. Antecedentes procesales

1. El 04 de enero de 2018, el Ministerio de Turismo del Ecuador, representado por su máxima autoridad el ministro de turismo Enrique Ponce de León Román (“**Mintur**” o “**la entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección, cuyos antecedentes se presentan a continuación.
2. El 15 de septiembre de 2017, Paul Andrés Aguilar Ortega y otros¹ presentaron una acción de protección en contra del Mintur por considerar que esta Cartera de Estado vulneró sus derechos constitucionales al no haberles renovado sus licencias profesionales de guías de turismo. El proceso fue signado con el No. 17250-2017-00069.²
3. El 26 de octubre de 2017, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia de Ñaquito de Quito D.M. (“**Tribunal de Garantías Penales**”) rechazó la demanda

¹ Los nombres completos de los accionantes son: Paul Andrés Aguilar Ortega, Byron Leonardo Riera Benalcázar, Fredy Gonzalo Rojas Cachumba, Freddy Efraín Morejón Sarzosa, José Francisco Woolfson Touma, Enrique Portilla y Mauro Efrén Chávez Bueno.

² Como antecedentes del caso se tiene que, en el año 2012, los siete accionantes recibieron de parte del Ministerio de Turismo sus licencias profesionales de guías de turismo conforme al Reglamento de Actividades Turísticas. En el año 2016 se expidió el Reglamento de Guianza Turística en el que se incorporaron nuevos requisitos para el otorgamiento de las licencias profesionales de guías de turismo, y se establecieron disposiciones transitorias para que quienes ya gozaban de estas licencias sin contar con alguno de los nuevos requisitos las puedan renovar. El 31 de mayo de 2017 los accionantes solicitaron al Ministerio de Turismo que se les renovara sus licencias profesionales. Mediante oficio Nro. MT-SRC-2017-0028-O de 08 de junio de 2017 su solicitud fue rechazada por falta de cumplimiento de requisitos, por cuanto el Instituto ESHOTEG, en el cual habían cursado sus estudios de instrucción formal, no era una institución de educación superior habilitada para emitir títulos profesionales, lo cual había sido certificado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) en oficio No. SENESCYT-SGES-2014-0171-MI de 14 de abril de 2014.

por improcedente, aduciendo que se trata de un asunto de mera legalidad que debe ser ventilado en la vía ordinaria. Frente a esta decisión, los accionantes presentaron recurso de apelación.

4. El 04 de diciembre de 2017, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Provincial**”) emitieron sentencia en la que aceptaron el recurso de apelación y declararon la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo de los accionantes.³
5. El 04 de enero de 2018, el Ministerio de Turismo (en adelante “**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 04 de diciembre de 2017 por la Sala Provincial.⁴

II. Competencia

6. 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 los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante

7. La entidad accionante afirma que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) por cuanto en su decisión no se aprecia que su análisis haya considerado el contenido de la Ley de Turismo, Reglamento General a la Ley de Turismo, Reglamento General de Actividades Turísticas, Reglamento de Guianza Turística, ni la Ley Orgánica de Educación Superior, y tampoco consideró los argumentos del Ministerio de Turismo (“**Mintur**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) ni la prueba aportada al proceso.⁵

³ La Sala Provincial dejó sin efecto el acto administrativo por el cual se les negó la renovación de las licencias profesionales de guías de turismo. Como medidas de reparación, dispuso renovar inmediatamente dichas licencias, incluir a los accionantes en los registros institucionales e informar de este particular a las agencias y operadoras de turismo legalmente registradas a nivel nacional.

⁴ El 12 de julio de 2018, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza admitió a trámite la demanda, y por sorteo de 25 de abril de 2018 su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade. Posteriormente, luego de la renovación parcial de la Corte en el año 2022, mediante sorteo de 17 de febrero de 2022 le correspondió el conocimiento del presente caso al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas mediante auto de 24 de febrero de 2023. Con fecha 1 de marzo de 2023 el juez de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha Oscar Chamorro, y el conjuer nacional de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia Julio Arrieta, quienes actuaron dentro del juicio No. 17250-2017-00069, presentaron su informe de descargo.

⁵ En la parte correspondiente de la demanda, la entidad accionante asevera que “*Los jueces citan varias normas y jurisprudencia así como todos los argumentos emitidos por el legitimado activo pero no consideran los argumentos del Ministerio de Turismo, Procuraduría General del Estado y peor aún el*

8. También manifiesta que se vulneró la seguridad jurídica (art. 82 CRE) porque la Sala Provincial omitió considerar que los títulos obtenidos por los accionantes fueron emitidos por una institución que no estaba acreditada para la emisión de títulos profesionales, y que al momento en que presentaron las solicitudes de renovación de las licencias estas ya se encontraban caducadas, *“negándole al Ministerio de turismo la oportunidad de la debida aplicación de la normativa en el caso recurrido, toda vez que el Derecho a la Seguridad Jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, establece la aplicación de normas jurídicas claras, previas y aplicables por autoridad competente.”*
9. Finalmente, adujo la vulneración de la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) porque la Sala Provincial habría inobservado la existencia de otros mecanismos expeditos en la vía ordinaria para que quienes fungían como guías de turismo soliciten la revocatoria del acto administrativo contenido en el oficio Nro. MT-SRC-2017-0028-0 de 08 de junio de 2017.
10. Por todo lo expuesto, solicita que se acepte la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y las medidas de reparación que fueron dictadas; y, que se determine la responsabilidad administrativa de los juzgadores.

B. Fundamentos de la judicatura accionada

11. Mediante oficio No. 4-JAE-CNJ-2023 de 01 de marzo de 2023⁶, Oscar Chamorro y Julio Arrieta, quienes fueron los juzgadores de apelación en el juicio No. 17250-2017-00069, presentaron su informe de descargo, en el cual, en lo medular, señalaron que *“[e]n la especie, el legitimado activo de modo alguno cumple la exigencia de demostrar que nuestra resolución, haya violentado los derechos que arguye, al contrario nuestra actuación es constitucional y jurídica, por lo tanto nos ratificamos en el criterio expuesto en la sentencia materia del recurso extraordinario de protección.”*

pronunciamiento esgrimido y ampliamente desarrollado por los jueces de mayoría, así como tampoco se consideraron el Oficio No. SENESCYT-CGAJ-2014-0164-00 de fecha 24 de abril de 2014, suscrito por el abogado Daniel Ruiz Calvachi, COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA DE SENESCYT, en el cual textualmente se indica: `...el Centro de Capacitación Ocupacional particular ESHOTEG no es una entidad educativa autorizada para conferir títulos profesionales en el área de turismo, específicamente en la formación de guías de turismo`; el Oficio No. CES-CPIC-2014-0296-0 de fecha 26 de agosto de 2014, en el cual el señor Germán Rojas, Presidente de la comisión permanente de institutos y conservatorios superiores, comunica al Ministro de Educación que el Consejo de Educación Superior recibió una denuncia en contra del Centro Ocupacional Escuela de Hotelería, Turismo y Gastronomía ESHOTEG, por una supuesta oferta de carreras Técnico en Turismo, a fin de que ejecute las acciones pertinentes para que dichos centros se limiten a ofertar los cursos para los que han sido autorizados ni el Oficio No. MT-MINTUR-2014-0223 de 28 de enero de 2014, mediante el cual se consideró improcedente la emisión de las referidas licencias en virtud de que el Centro Ocupacional Escuela de Hotelería, Turismo y Gastronomía ESHOTEG al ser un centro de educación ocupacional.”

⁶ Mediante auto de 24 de febrero de 2023, el juez sustanciador dispuso a los jueces cuestionados que remitan su informe de descargo.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. Pese a que no se ha identificado un cargo completo en las alegaciones presentadas respecto de la motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva⁷, esta Corte estima que, con un esfuerzo razonable, es posible analizar la supuesta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) en lo que respecta a su suficiencia, dado que la entidad accionante afirma que los jueces de la Sala Provincial omitieron referirse a la normativa sectorial turística en tanto que estos señalan que su actuación fue constitucional y jurídica; asimismo, la Corte estima que es posible plantear un problema jurídico para analizar la posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, teniendo como base fáctica que en la sustanciación de la acción de protección se omitió constatar la existencia de derechos constitucionales violentados. De lo expuesto se derivan dos problemas jurídicos.
- a) ¿La sentencia impugnada contiene una motivación insuficiente, por no haber referido la normativa sectorial de turismo para analizar el caso?
 - b) ¿Los jueces de la Sala Provincial vulneraron la seguridad jurídica al sustanciar la acción de protección cuando procedía que el caso sea conocido en la vía ordinaria?

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿La sentencia impugnada contiene una motivación insuficiente, por no haber referido la normativa sectorial de turismo para analizar el caso?

13. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, dado que la Sala Provincial enunció la normas que fundamentaron la decisión, la aplicación de las mismas a los hechos sometidos a su conocimiento y realizó un análisis sobre la existencia de vulneración a los derechos constitucionales alegados por los accionantes. De tal manera, la decisión impugnada se motivó de manera suficiente.
14. En el artículo 76 numeral 7 literal I), la Constitución protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos: “*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*

⁷ El cargo sintetizado en el párrafo 7 no es susceptible de ser analizado dado que no corresponde a la Corte pronunciarse sobre la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley, a través de la acción extraordinaria de protección. Asimismo, tampoco está facultada a apreciar la prueba que la entidad accionante aduce que no fue valorada por el juez de apelación, tanto más cuando no ha precisado qué prueba habría sido desatendida, porque ello excede el ámbito de competencia de la Corte Constitucional en el marco de esta garantía jurisdiccional, siendo que este ejercicio corresponde a la competencia de los jueces de instancia, y de hecho, constituye una causa de inadmisión a trámite de este tipo de garantías. En cuanto al cargo descrito en el párrafo 8, la Corte verifica que el accionante arguye que la decisión judicial impide al Mintur actuar al amparo de las normas que estima que convergieron para la resolución de la solicitud de los accionantes, en la sede administrativa; más no se encausa que sea el contenido de la decisión judicial la que atente contra su derecho; y respecto a la tutela judicial efectiva, los cargos no atañen al contenido de este derecho.

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 debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

15. Sobre la actividad de los jueces en las garantías jurisdiccionales, la Corte ha identificado en sus fallos las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁸
16. La entidad accionante, esencialmente, alegó que en la sentencia impugnada no se evidencia que la Sala Provincial haya analizado el caso considerando el contenido de normativa infra constitucional para la resolución de la acción de protección. De su parte, los jueces accionados sostuvieron que la decisión se encuentra debidamente motivada.
17. En función de las consideraciones expuestas, corresponde a la Corte verificar si la sentencia impugnada cumplió con los estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales, particularmente con la fundamentación normativa suficiente. A este efecto, la Corte observa lo siguiente:
 - 17.1. La Sala Provincial identificó y constató las actuaciones administrativas con las que los guías de turismo alegaron que sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la igualdad y a la equidad fueron violentados (antecedentes de hecho).
 - 17.2. En el acápite tercero de la sentencia de apelación los jueces analizaron las disposiciones del Reglamento de guianza turística, particularmente la transitoria primera, en relación a los artículos 82, 33, 11.2 y 66 de la Constitución (fundamentación normativa).

⁸ Corte Constitucional, Sentencias No. 1158-17-EP/21, párr. 58; No. 1285-13-EP/19, párr. 28; No. 1178-19-JP/21, párr. 43-48. Para el análisis de la suficiencia de la motivación, la Corte ha establecido dos criterios: i) una fundamentación normativa suficiente, esto es, la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso; y ii) una fundamentación fáctica suficiente, esto es, una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

- 17.3.** Finalmente, concluyeron que la negativa a la renovación de las licencias de guías de turismo no es en sí misma violatoria a sus derechos, sino que se la hizo sin que medie un procedimiento administrativo en el que la administración pública desvirtúe el principio de legalidad que reviste a las licencias previamente emitidas a favor de los accionantes, declarando la nulidad de las mismas (fundamentación fáctica).
- 17.4.** Con base en estas argumentaciones, la Sala Provincial resolvió revocar la sentencia de primera instancia que rechazó la acción de protección y aceptó el recurso de apelación interpuesto por los guías de turismo, concediendo la garantía jurisdiccional.
- 18.** Así, se desprende que la Sala Provincial identificó los hechos de la demanda, explicó la pertinencia de la aplicación de la normativa enunciada en relación a los elementos fácticos, y constató que existió una afectación a los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo de los guías de turismo, porque se les revertió una situación jurídica consolidada sin un debido procedimiento. Por lo expuesto, se verifica que la sentencia impugnada contiene una fundamentación suficiente, por lo que no vulneró la garantía de la motivación.
- B. ¿Los jueces de la Sala Provincial vulneraron la seguridad jurídica al sustanciar la acción de protección cuando procedía que el caso sea conocido en la vía ordinaria?**
- 19.** En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en tanto los jueces constitucionales de apelación analizaron y determinaron que los cargos y pretensiones presentados en la acción de protección violentaron los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo de los accionantes, y declararon la procedencia de la misma, por lo que no cabía identificar otras vías.
- 20.** La entidad accionante alega que la Sala Provincial inobservó que la acción de protección planteada por quienes fungieron la legitimación activa en ese proceso estaba dirigida en contra del acto administrativo contenido en el oficio Nro. MT-SRC-2017-0028-0 de 08 de junio de 2017, cuya impugnación correspondía conocerse en la sede administrativa o en la vía judicial ordinaria, y no a través de una garantía jurisdiccional constitucional. De tal manera, se habría inobservado el artículo 88 de la Constitución⁹ al conceder una acción de protección que, a criterio de la entidad accionante, no era procedente.
- 21.** La Constitución en su artículo 82 protege el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto*

⁹ Sobre la acción de protección, el artículo 88 de la Constitución establece que su objeto es: *“el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales.”*

a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

22. En la sentencia No. 016-13-SEP-CC expedida dentro de la causa No. 1000-12-EP de 16 mayo de 2013 la Corte señaló que: *“la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales”*, pero también precisó que la acción de protección no es un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.¹⁰
23. Siguiendo el análisis, en la sentencia No. 1357-13-EP/20, la Corte manifestó que: *[...] en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, así se puedan tener discrepancias con las conclusiones que se arriben en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desnaturalizando su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados.”*
24. En atención a lo señalado, la Corte examinará si la Sala Provincial revisó la demanda de acción de protección y llegó a determinar si existieron vulneraciones a los derechos constitucionales alegados y, en consecuencia, sustanció la garantía jurisdiccional; o si, en su defecto, la Sala Provincial estableció que el caso contaba con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria.
25. Al efecto, esta Corte advierte que los derechos que los destinatarios del acto administrativo alegaron como violentados fueron: la seguridad jurídica, el trabajo, y la igualdad y equidad. En el análisis, la Sala Provincial precisó que frente a una situación jurídica consolidada a favor de los guías de turismo por efecto de la emisión del acto administrativo de licenciamiento de los guías turísticos Nro. 785, 782, 789, 766, 792, 778 y 740 del año 2002, la norma reglamentaria instituyó un régimen transitorio que no podía derivar en la negativa de la renovación de las licencias por la falta de cumplimiento de requisitos incorporados en la nueva normativa.
26. En el acápite 2) de la sentencia impugnada, la Sala Provincial llegó a la convicción de que la negativa a la renovación de las licencias de guías de turismo de los accionantes al amparo de un supuesto incumplimiento de requisitos sin que medie un debido

¹⁰ En estos casos, el juzgador está obligado a hacer dos ejercicios argumentativos. En un primer momento ha de verificar la existencia, o no, de vulneración de derechos constitucionales a partir de la base fáctica y las pretensiones que se presenten en la demanda, dado que son los hechos presentados por el accionante los que conducen la actuación del juez, más que la técnica jurídica con que se estructuran los argumentos. En un segundo momento, y sólo cuando el juez ha llegado al convencimiento de que no se trata de un problema jurídico que trascienda en la órbita constitucional, ha de encausar el problema jurídico hacia la vía ordinaria pertinente.

procedimiento administrativo constituye una vulneración al derecho a la seguridad jurídica; y que los efectos de no contar con las licencias administrativas y la imposibilidad de laborar en el sector turístico, constituyen una afectación al derecho al trabajo.

27. En función de las consideraciones expuestas, se concluye que la Sala Provincial detectó la existencia de una vulneración a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el trabajo de los accionantes por parte del Ministerio de Turismo, y, en este sentido, prosiguió con la sustanciación de la acción de protección, sin que exista obligación de identificar otras vías.

VI. Decisión

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

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

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

047718EP-5693b



Caso Nro. 0477-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1488-18-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 1488-18-EP

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

SENTENCIA No. 1488-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de casación en un proceso contencioso administrativo, tras verificar que este auto se limitó a examinar los requisitos de admisibilidad del recurso; por lo que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 28 de marzo de 2017, María Teresa Fernández Bravo presentó una acción subjetiva en contra del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador (en adelante, “Registro Civil”)¹ y la Procuraduría General del Estado (en adelante, “PGE”), en la que impugnó la negativa del pago de la diferencia de remuneración mensual a su favor de USD 590,00 más los beneficios legales correspondientes durante el tiempo que estuvo en “*subrogación o encargo de las funciones de Supervisor de Registro y Cedulación en la Agencia de Manta*”².
2. En sentencia de 29 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo declaró con lugar la demanda y dispuso “*el pago de la diferencia de remuneraciones existentes entre los cargos de Servidor Público de Apoyo 2 y Supervisor de Registro y Cedulación de la Agencia de Manta desde el 4 de junio de 2015 hasta el 18 de noviembre de 2016, más los beneficios legales e intereses legales respectivos*”. En contra de esta decisión, el Registro Civil presentó recurso de ampliación que fue negado en auto de 17 de octubre de 2017.

¹ El proceso fue identificado con el número 13802-2017-00101.

² Específicamente, la accionante señaló que el 25 de marzo de 2003 ingresó a trabajar en el Registro Civil en calidad de asistente administrativo C, el cual se lo clasificó posteriormente como servidor público de apoyo 2, con un sueldo de USD 622,00; el 4 de junio de 2015 se efectivizó su traspaso administrativo a supervisora de registro y cedulación provincial de Manta, cargo que correspondía a servidor público 5 con un sueldo de USD 1 212,00; el 18 de noviembre de 2016, fue desvinculada de sus funciones, sin que se le haya pagado la diferencia de remuneración que, a su juicio, por ley le correspondía por el cambio de cargo desde el 2015. La cuantía se estableció en USD 15 000,00.

3. El 30 de octubre de 2017, la PGE interpuso un recurso de casación. De igual forma, en escritos de 31 de octubre y 1 de noviembre de 2017, el Registro Civil interpuso un recurso de casación. En auto de 10 de enero de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió los recursos propuestos. El Registro Civil solicitó la aclaración del mencionado auto, lo que fue rechazado por improcedente, el 26 de abril de 2018.
4. En escritos de 15 y 29 de mayo de 2018, María Teresa Fernández Bravo solicitó el inicio de la etapa de ejecución de la sentencia y que se nombre liquidador de costas *“para que proceda a la liquidación de los intereses de los valores mandados a pagar en sentencia”*.
5. El 28 de mayo de 2018, Jorge Oswaldo Troya Fuertes, en calidad de director general del Registro Civil (también, “entidad accionante”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de septiembre de 2017 y los autos de 17 de octubre de 2017, 10 de enero y 26 de abril de 2018.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 25 de junio de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Por el sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 8 de julio de 2022, avocó su conocimiento y solicitó los correspondientes informes de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos fundamentales; que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas; que se ordene la reparación integral por los daños causados; y, que se disponga como medida cautelar, la suspensión provisional del auto de 10 de enero de 2018³.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

9.1. La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previsto en el artículo 76.1 de la Constitución, porque los jueces habrían concedido más allá de lo solicitado por la parte actora en el proceso contencioso administrativo al aceptar la demanda con el argumento de que se dio una subrogación o encargo cuando realmente existió un traspaso administrativo. En consecuencia, indica que el tribunal incurrió en *“una aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos”*. Específicamente, la entidad accionante señala:

³ De acuerdo con el tercer inciso del artículo 27 de la LOGJCC, las medidas cautelares no proceden dentro de una acción extraordinaria de protección.

- i) La pretensión de la causa y el objeto de la controversia fijado fue determinar si procedía “*el pago de la diferencia de remuneración por ‘SUBROGACIÓN O ENCARGO’*” [mayúsculas en el original]; sin embargo, según su criterio, esta situación jurídica no existió porque se habría dado un traspaso administrativo –previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante, “LOSEP”) y el artículo 69 del Reglamento de esta norma– que fue aceptado por María Teresa Fernández Bravo y fue probado por la entidad accionante en la audiencia respectiva.
 - ii) Cualquier ascenso se debe realizar mediante concurso de méritos y oposición según los artículos 65, 66, 67 y 68 y la disposición general décimo séptima de la LOSEP, por lo que al no existir un concurso no se podía proceder a un ascenso para María Teresa Fernández Bravo.
- 9.2.** La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, al no haber respetado normas jurídicas previas, claras y públicas cuando se dispuso un pago indebido, ya que no existió subrogación o encargo, sino un traspaso administrativo que no daba derecho a una mayor remuneración. Esto, porque el cambio de puesto se realizó “*tomando en consideración de que no haya impacto presupuestario con la remuneración mensual, ya que de forma previa se verificó que no existía, como tampoco existe la partida presupuestaria del puesto de ‘supervisor de agencia’*”. En consecuencia, se alega que no se adeuda ningún valor reclamado.
- 9.3.** La sentencia impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución y desarrollado en la sentencia 021-13-SEP-CC, al debido proceso y a la seguridad jurídica, debido a que inobservó normas al no reconocer que se dio un traspaso administrativo y no una subrogación o encargo, conforme lo habilitan los artículos 37, 126 y 127 de la LOSEP y 69 de su Reglamento. Además, agrega que María Teresa Fernández Bravo no pudo probar en la causa que existió subrogación y/o encargo.
- 9.4.** El auto de 10 de enero de 2018 vulneró sus derechos establecidos en los artículos 75, 76.1 y 82 de la Constitución por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre la procedencia (el fondo) de sus alegaciones impidiendo que la respectiva Sala de la Corte Nacional de Justicia conozca el recurso de casación interpuesto.

C. Informes de descargo

- 10.** El 20 de julio de 2022, Yorky Anatoly Calva Suarez, Yolanza Elizabeth Izquierdo Duncan y Oswaldo Remigio Avilés Cevallos, jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, presentaron el informe de descargo requerido en el que indicaron los antecedentes del caso –inclusive la fase de

ejecución de la causa–, los hechos relevantes para su resolución y las principales conclusiones a las que arribó el tribunal.

11. El 21 de julio de 2022, Daniella Camacho Herold, quien emitió el auto de inadmisión del recurso de casación, informó que la entidad accionante no cumplió con la fundamentación requerida para que su recurso sea admitido y que

en el texto del auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, la seguridad jurídica; y, la tutela judicial efectiva, encontrándose la misma debidamente motivada.

II. Competencia

12. De conformidad con 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 (también, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁴.
14. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección, se advierte que, si bien la entidad accionante señaló como decisiones judiciales impugnadas a la sentencia de primera instancia, el auto que negó su ampliación, el auto que inadmitió el recurso de casación y el auto que negó su aclaración, no esgrime argumentos en contra de los autos que resuelven los recursos horizontales, por lo que no es posible formular problemas jurídicos al respecto.
15. De los cargos sintetizados en los párrafos 9.1, 9.2 y 9.3 *supra*, se verifica que la entidad accionante cuestiona la procedencia del pago de la diferencia de remuneración mensual a favor de María Teresa Fernández Bravo ya que, a su juicio, no existió subrogación o encargo sino traspaso administrativo. Con ello, pretende únicamente que esta Corte se pronuncie sobre la corrección de la decisión adoptada en la sentencia del tribunal distrital.
16. Al respecto, cabe señalar que, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente algún derecho constitucional, y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en dicho proceso, lo que

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “examen de mérito”. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia 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 administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

17. Por otro lado, en lo atinente a la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica en el auto que inadmitió el recurso de casación, mencionada en el cargo constante en el párrafo 9.4 *supra*, se identifica que el argumento principal de la entidad accionante se refiere a la inobservancia de lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos (en adelante, “COGEP”) sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación. Por lo tanto, para verificar la procedencia del cargo basta con examinar la presunta vulneración de la garantía prevista en el artículo 76.1 de la Constitución, pues el cargo puede examinarse de mejor manera a la luz de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes que en relación a los derechos a la seguridad jurídica⁵ y a la tutela judicial efectiva⁶, por referirse a la inobservancia de una regla de trámite. De allí que el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Registro Civil por cuanto adoptó su decisión mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

IV. Resolución del problema jurídico

D. ¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Registro Civil por cuanto adoptó su decisión mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

18. La garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes se encuentra contemplada en el artículo 76.1 de la Constitución, de la siguiente forma:

⁵ La Corte ha señalado, en la sentencia 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, lo siguiente: “[a]sí pues, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica [...]”.

⁶ La Corte en el párr. 122 de la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, estableció que: “[p]or 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”.

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.*

19. Esta Corte, en su sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó:

27. [...] *el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original].*

20. Conforme al esquema mencionado en el párr. 19 *supra*, primero se debe identificar si la regla de trámite –artículos 267 y 270 del COGEP–, que regula la fase de admisibilidad, fue vulnerada⁷.

21. El cargo de la entidad accionante cuestiona al auto de inadmisión de casación porque la conjuenza se habría extralimitado al haber tomado su decisión mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones. Así, argumentó que el auto no habría sido claro y que habría hecho caso omiso a las alegaciones realizadas al no permitir que se conozca el fondo de su recurso porque la conjuenza no se limitó a revisar los requisitos formales, sino que realizó un examen del fondo del recurso calificando “*la procedencia o validez jurídica de los argumentos de casación expuestos, facultad que solo le compete a la respectiva Sala o Tribunal de Casación*”. Por lo que dicha actuación inobservó lo establecido en la Resolución 06-2015 expedida por el pleno de la Corte Nacional de Justicia el 25 de mayo de 2015 y el artículo 270 del COGEP.

⁷ Al respecto, los artículos 267 y 270 del COGEP prevén: “*Art. 267.- Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente:*

1. *Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacue la solicitud de aclaración o ampliación.*

2. *Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido.*

3. *La determinación de las causales en que se funda.*

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.*

Art. 270.- Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará exclusivamente que el recurso se lo haya presentado en el término legal y que la forma del escrito de fundamentación tenga la estructura señalada en el artículo 267. Cumplidas estas formalidades, lo admitirá”. [énfasis añadido]

22. Al respecto, la Corte observa que en el auto de inadmisión del recurso de casación se afirmó lo siguiente:

22.1. Respecto al recurso de casación interpuesto por la PGE, el auto estableció:

TERCERO: [...] es menester señalar que, indica la sentencia, individualiza el proceso y las partes procesales; señala que se han infringido las siguientes normas: Arts. 76 numeral 7, literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador; 89 del Código Orgánico General de Procesos; y, 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; fundamenta su recurso en el caso dos del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos.

22.2. En cuanto al requisito de fundamentación del caso dos del artículo 268 del COGEP y que fue alegada por la PGE, el auto manifestó lo siguiente:

Dicho caso está constituido de tres partes: la primera, hace referencia a la falta de requisitos de ley en la sentencia; la segunda, se presenta cuando en la parte dispositiva de la sentencia se adoptan decisiones contrarias o incompatibles; y, la tercera, al incumplimiento del requisito de motivación; siendo por tanto necesario que, el recurrente en la fundamentación del recurso realice un análisis concreto y exacto que justifique la presencia de los vicios de la sentencia.- Si se alega que la sentencia no contiene el requisito de motivación, se debe fundamentarlo señalando razonadamente porqué la sentencia carece de tal motivación; esto es que, se debe especificar en qué parte de la sentencia se ha incumplido con la obligación del juez de motivar la decisión tomada en sentencia; si se alega la adopción de decisiones contradictorias, el recurrente obligatoriamente debe identificar, en que parte de la sentencia impugnada el Tribunal A quo ha incurrido en este vicio, demostrando así la inconsistencia o incongruencia [sic] acusadas, al Conjuer de casación para que determine, si existe o no el vicio argüido; en cambio, si se alega la falta de requisitos exigidos por la ley, es imperativo que el recurrente determine taxativamente cuales [sic] son los requisitos exigidos por la ley que no contiene la sentencia recurrida y que norma ha sido conculcada por el vicio alegado. Por consiguiente, la fundamentación de la infracción debe hacerse en forma clara y precisa, sin incurrir en imputaciones vagas, vinculando el contenido de las normas que se pretenden infringidas con los hechos y circunstancias a que se refiere la violación, esto es que la infracción debe ser demostrada sin que a tal efecto baste señalar que la sentencia no está motivada o carece de motivación, es necesario que se demuestre cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la infracción, a más de ello debe hacerse constar en forma concreta, clara y precisa, que la sentencia recurrida carece de razonabilidad, lógica o comprensibilidad, condicionamientos que la Corte Constitucional, ha considerado necesarios para que una decisión judicial, en este caso, una sentencia se encuentre motivada (sentencia No. 227-14-SEP-CC, caso No. 126-13-EP, sentencia No. 104-14-SEP-CC, caso 1604-11-EP). [...] Este caso contempla el vicio de violación de normas relativas a la estructura y forma de la sentencia o auto, que se configura de dos formas: 1) Por defectos en la estructura del fallo, que se da por falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto; 2) Incongruencia en la parte dispositiva del fallo, en cuanto se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Es más, el impugnante debe explicar cuáles son los requisitos

exigidos por la ley que no contiene la sentencia dictada por el Tribunal Inferior. [...] Es el recurrente quien debe demostrar en forma analítica la falta de motivación la cual denuncia que existe en la sentencia, para poder apreciar si existe o no realmente el vicio que se alega, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo del caso dos del Art. 268 del COGEP.- Por lo expuesto y toda vez el recurso de casación deducido no cumple con los requisitos del Art. 267 del Código Orgánico General de Procesos, específicamente su numeral 4 y puesto que los Conjueces de casación no tiene [sic] la facultad para suplir o enmendar de oficio los errores o deficiencias de quien interpone el recurso extraordinario de casación, como las que se registran en el presente caso, por lo que se inadmite el recurso de casación deducido. [énfasis añadido]

- 22.3.** Por otro lado, respecto del recurso de casación interpuesto por el Registro Civil, la conjueza indicó:

QUINTO: [...] es menester señalar que indica la sentencia recurrida, individualiza el proceso y las partes procesales, alega como normas infringidas los Arts.75, 76 numeral 1; 82, 169 de la Constitución de la República del Ecuador; 92, 164 del Código Orgánico General de Procesos; 126, 127 de la LOSEP; 69 numeral 1, literales a), b), e), f), g), h) de la Reglamento General a la LOSEP; fundamenta su recurso en los casos 3 y 4 del Art 268 del COGEP.

- 22.4.** En referencia a las alegaciones del caso tres del artículo 268 del COGEP, efectuadas por el Registro Civil el auto examinado señaló lo siguiente:

SEXTO: El primer cargo que el recurrente imputa a la sentencia lo hace al amparo del caso tres del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, bajo el cual acusa que el Tribunal inferior ha concedido más de lo pedido, [...] en la fundamentación, el recurrente debe señalar los puntos que configuran el objeto del litigio, refiriéndose a las pretensiones de la demanda, a las excepciones presentadas por los demandados al momento de contestar la demanda, y a las conclusiones del fallo; debe determinar con exactitud el punto o puntos que se han resuelto sin ser parte del litigio (extra petita), o de la cuestión o cuestiones que se han resuelto en demasía o más allá de lo pedido (ultra petita), o la especificación de los aspectos que no se han resuelto habiendo sido parte del litigio (mínima o citra petita); y, debe determinar la norma o normas jurídicas infringidas con los antes referidos vicios, pues el caso tres del Art. 268 del COGEP se configura por los vicios que se refieren al objeto del litigio, como lo señala esta Corte Nacional en publicada en la Edición Especial del Registro Oficial N° 352, [...] en este sentido, el recurrente no determina con exactitud no realiza la confrontación entre las pretensiones que planteo [sic] la actora en su demanda, las excepciones planteadas por la parte demandada en su contestación, así como lo resuelto por el Tribunal A quo, para de esta manera demostrar la configuración del vicio argüido, por otro lado, tampoco nomina ninguna norma como infringida, dejando incompleta su fundamentación [...] por lo que al no contener estos requisitos indispensables no puede prosperar el cargo alegado al amparo del caso tres del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos. [énfasis añadido]

22.5. En cuanto al caso cuatro del artículo 268 del COGEP, invocado por el Registro Civil se determinó:

SÉPTIMO: El último cargo que el recurrente imputa a la sentencia recurrida, lo realiza al amparo del caso cuatro del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, bajo el cual acusa la falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, al respecto es necesario señalar que, la valoración de la prueba, es una atribución de los Tribunales Distritales, y que la Sala está facultada únicamente para controlar que esta tarea del Tribunal a quo se haya efectuado sin contravenir el ordenamiento jurídico. Por tal razón, para que prospere un recurso fundado en el caso cuatro, es imprescindible que el recurrente: a) identifique la prueba o pruebas respecto de las cuales el Tribunal Distrital ha infringido el ordenamiento jurídico; b) establezca la norma o normas de casación o procesales que estima infringidas; c) demuestre razonadamente la manera en que el Tribunal ha incurrido en la infracción; d) señale la norma o normas de derecho sustantivo que, por efecto de la violación de orden procesal, han dejado de ser aplicadas o han sido aplicadas defectuosamente ; y e) la manera en que esto último se ha producido. En este contexto, en el escrito contentivo del recurso de casación, el recurrente señala la prueba que presuntamente no fue apreciada, mas no señala el precepto jurídico aplicable a la valoración de la prueba que como resultado de esta defectuosa valoración probatoria ha sido quebrantado, así mismo no determina de manera razonada como influyo lo acusado dentro de la presente causa; los cuales constituyen un requisito sine qua non para la prosperidad del recurso de casación al amparo del caso cuatro del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos; a su vez se acusa entre otras disposiciones, la violación del artículo 164 del Código Orgánico General de Procesos [...] Este artículo no contiene, en realidad, una regla sobre valoración de la prueba, sino un método para que el juzgador valore la prueba, y según el crea conveniente le otorgue el valor que corresponda; por otro lado es imperativo señalar que, el recurrente pretende alegar la falta de aplicación, indebida aplicación y errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, [...], lo cual es improcedente dada la naturaleza de los yerros y causales de casación, ya que los mismos son independientes y excluyentes entre sí y no coadyuvantes, por lo que se determina que el recurrente incurrió en una alegación simultanea de yerros, al respecto la doctrina dice en relación a este punto que: [...] por lo que al no fundamentar conforme a derecho su recurso de casación, se inadmite 'el cargo alegado al amparo del caso cuatro del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos.- Por lo expuesto y toda vez el recurso de casación deducido no cumple con los requisitos del Art. 267 del Código Orgánico General de Procesos, específicamente su numeral 4 y puesto que los Conjuces de casación no tiene la facultad para suplir o enmendar de oficio los errores o deficiencias de quien interpone el recurso extraordinario de casación, como las que se registran en el presente caso, por lo que se inadmite el recurso de casación deducido. [énfasis añadido]

22.6. Finalmente, el auto calificó como inadmisibles los recursos de casación interpuestos por no haber cumplido con los requisitos del artículo 267 del

COGEP, específicamente el numeral 4, por falta de fundamentación de los vicios alegados.

23. Ahora bien, una vez descrito el contenido del auto, corresponde analizar la razón esgrimida por el accionante, es decir, la de que se habría examinado el fondo de la fundamentación de su recurso de casación.
24. A partir de las citas previas, se observa que el auto de inadmisión se limitó a examinar los elementos del recurso de casación relevantes para el juicio de admisibilidad y no el fondo de las alegaciones contenidas en el mismo. Así, estableció que (i) el cargo sobre el caso dos del artículo 268 del COGEP no procedía porque la PGE no fundamentó en qué vicio de la motivación incurrió la sentencia de primera instancia; (ii) el cargo respecto del caso tres de la norma procesal, formulado por el Registro Civil no cumplió con la confrontación para demostrar el vicio de haberse concedido más allá de lo solicitado ni detalló la norma infringida; y, (iii) el cargo sobre el caso cuatro, también planteado por el Registro Civil, no señaló el precepto jurídico aplicable a la valoración de la prueba que habría sido vulnerado, no estableció cómo esto influyó dentro de la causa e incurrió en una alegación simultánea de yerros. En este sentido, esta Corte ha podido constatar que la conjueza, al efectuar el examen de admisibilidad del recurso de casación, verificó únicamente el cumplimiento del requisito de fundamentación establecido en el artículo 267 del COGEP y lo calificó de inadmisibles al amparo del artículo 270 *ibídem*. Por lo que, en definitiva, el auto examinado actuó dentro del marco propio de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.
25. Por otro lado, respecto de la alegación realizada por la entidad accionante de que no se habría permitido que una Sala de la Corte Nacional de Justicia conozca el fondo de su recurso, cabe precisar que únicamente el recurso de casación que supere la fase de admisibilidad permite valorar sus pretensiones y alegaciones, y emitir un pronunciamiento sobre las mismas. Este diseño procesal del recurso de casación no es contrario a los derechos de la entidad accionante pues, si no, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima⁸.
26. Por todo lo expuesto, dado que la inadmisión del recurso de casación se basó en errores en la fundamentación del recurso, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.
27. Finalmente, se debe mencionar que la mera inconformidad o desacuerdo con el auto impugnado no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso

⁸ Véase, en igual sentido las sentencias 660-16-EP/21, de 17 de marzo de 2021, párr. 23; y, 1808-15-EP/21, de 18 de agosto de 2021, párr. 23.

contrario, podría configurarse un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC⁹.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **1488-18-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 1348-17-EP/21 (párrafos 35 y 36); 2160-17-EP/22 (párrafo 30), 3020-17-EP/23 (párrafo 34); y, 2155-17-EP/23 (párrafo 25).

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

148818EP-5670d



Caso Nro. 1488-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1844-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 1844-18-EP

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

SENTENCIA No. 1844-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de un juicio laboral. Este Organismo encuentra que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica por la aplicación retroactiva de una norma para el cálculo del fondo global de jubilación patronal.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 30 de septiembre de 2013, José Jaime Cevallos Arana (“José Cevallos”) presentó una demanda laboral, en la que impugnó un acta de finiquito, en contra de la compañía Contrachapados de Esmeraldas S.A. CODESA (“la compañía”).¹
2. El 11 de mayo de 2016, la Unidad Judicial del Trabajo de Esmeraldas (“Unidad Judicial”) aceptó la demanda, reconoció que la liquidación no se hizo de forma correcta y dispuso a la compañía el pago de USD 36,530.64 a favor de José Cevallos. Frente a esta decisión, la compañía interpuso un recurso de apelación.
3. El 31 de agosto de 2017, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación propuesto por la compañía y confirmó en todas sus partes la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Frente a esta decisión, la compañía interpuso un recurso de ampliación, el cual fue rechazado el 15 de septiembre de 2017 por la Corte Provincial. Frente a esta decisión, la compañía interpuso un recurso de casación.
4. El 12 de octubre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”) admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por la compañía.

¹ La causa fue signada con el número 08351-2013-0269. En la demanda, José Cevallos mencionó que el 31 de enero de 2011, se dio por terminada la relación laboral con la empresa y se acogió al beneficio de jubilación patronal. Alegó que el cálculo que efectuó la empresa para liquidar el fondo global de jubilación patronal no era el correcto. Según el accionante, existía una diferencia de USD 36,652.69.

5. El 16 de abril de 2018, la Corte Nacional aceptó parcialmente el recurso de casación presentado por la compañía y dispuso que esta última pague a favor de José Cevallos la cantidad de USD 10,295.70 por concepto de fondo de jubilación patronal. Frente a esta decisión, la compañía interpuso un recurso de aclaración, el cual fue resuelto el 18 de junio de 2018.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 3 de julio de 2018, José Cevallos (en adelante “accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia emitida el 16 de abril de 2018 por la Corte Nacional.
7. El 8 de agosto de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 1844-18-EP.²
8. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.³
9. El 27 de enero de 2023, en atención al orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y requirió a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que, en el término de 5 días, presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
10. El 1 de febrero de 2023, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe solicitado.

II. Competencia

11. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

² El Tribunal de Admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Marien Segura Reascos y Pamela Martínez Loayza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

³ El 10 de febrero de 2022, en el proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

12. El accionante alega que la sentencia impugnada vulnera su derecho a la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y a los principios de no regresión de derechos, de favorabilidad e *in dubio pro operario*.⁴ Para sustentar su afirmación, el accionante hace un recuento de los hechos del caso y cita partes de la sentencia impugnada.
13. Afirma que la Corte Nacional en la sentencia impugnada aplicó el acuerdo ministerial No. MDT.2016-0099, publicado en el R.O No. 732 de 13 de abril del 2016 “*cuando la controversia versa sobre un fondo global de jubilación patronal definido en el año 2009, y frente a una controversia que inició [...] el 30 de septiembre del 2013, cuya sentencia de primer nivel se dicta el 11 de mayo del 2016*”. Señala que, en vista de lo anterior, se aplicó una norma que al momento de los hechos no existía. Argumenta que esto vulnera el principio de irretroactividad y la seguridad jurídica.
14. En la misma línea, el accionante manifiesta que la Corte Nacional no tomó en cuenta que el cálculo del fondo de jubilación patronal se lo realizaba con base en fallos de triple reiteración⁵ que tenían fuerza vinculante. Señala que, “*de ninguna manera se puede acoger el criterio y el procedimiento dictado en el año 2016 y aplicarlo a una controversia que se inició tres años antes a la vigencia del Acuerdo, pues este actuar transgrede y viola directamente el derecho [...] a la seguridad jurídica*”.
15. De igual manera, el accionante señala que en la sentencia impugnada se genera una afectación al principio de irreversibilidad, pues “*al retrotraer los efectos de una norma no aplicable para realizar el cálculo del fondo de jubilación patronal, menoscabaron un derecho ya reconocido y desmejoraron una situación jurídica favorable para el trabajador*”.
16. Por otra parte, el accionante argumenta que al aceptarse el recurso de casación propuesto por la compañía “*se han violentado los derechos tutelados por la Constitución de la República por parte de la Justicia Ecuatoriana, lesionándose los derechos del trabajador y el derecho efectivo a la tutela judicial*”.
17. Como pretensión, el accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Posición de la parte accionada

18. El 1 de febrero de 2023, la Corte Nacional presentó su informe de descargo. En dicho informe realiza un recuento de los hechos del caso y explica el criterio jurídico expuesto en la sentencia. De igual manera señala que:

18.1 *la sentencia observa la normativa constitucional y legal aplicable al caso en cuestión, por lo que cumple con la garantía de motivación contemplada en el artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución de la República, al haberse determinado de forma clara la*

⁴ El accionante señala los artículos 11(9), 75, 82, 76(5), 326 (2) (3), 423 y 424 de la CRE.

⁵ El accionante menciona las siguientes resoluciones: Resolución No. 362-2012, juicio No. 1001-2010; Resolución No. 365-2012, juicio No. 1039-2010 y Resolución No. 367-2012, juicio No. 1076-2010.

pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos admitidos y probados en el proceso.

- 18.2** *la decisión también cumple con el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, en tanto respeta la Constitución, y basa su decisión en normas jurídicas previas, claras y públicas, sin que se advierta vulneración al principio de irretroactividad de la ley, toda vez que, conforme he indicado anteriormente, es con base en el mismo artículo 7 del Código Civil, [...] que fue aplicado el Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0099 del Ministerio de Trabajo, que regula el pago del fondo global de jubilación.*

IV. Análisis constitucional

4.1. Formulación del problema jurídico

- 19.** Conforme al artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOJGCC, 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.
- 20.** La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)⁶ que le permitan analizar la violación de derechos.
- 21.** De la revisión de la demanda, el accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva y de los principios de no regresión de derechos, de favorabilidad e *in dubio pro operario*. Dichos cargos guardan una misma línea argumentativa con la alegación del derecho a la seguridad jurídica. Por tal motivo se analizarán de forma conjunta.
- 22.** Es decir, el accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (tesis). Como base fáctica, el accionante señala que se aplicó el acuerdo ministerial No. MDT.2016-0099, publicado en el R.O No. 732 de 13 de abril del 2016, para el cálculo del fondo de jubilación patronal, sin tomar en cuenta que este fue expedido posterior (i) al momento en el que él se jubiló de la empresa; y, (ii) al momento en el que se inició el proceso. Como justificación jurídica, el accionante señala que, al aplicar una norma que no se encontraba vigente al momento de los hechos, es decir de forma retroactiva, se afectaría su derecho a la seguridad jurídica. En tal sentido, al ser claro el argumento del accionante, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, vulnera el derecho a la seguridad jurídica del accionante al haber aplicado el acuerdo ministerial No. MDT-2016-0099 de forma retroactiva?

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo.18.

23. Por otra parte, el accionante alega que la Corte Nacional no tomó en cuenta que el cálculo del fondo de jubilación patronal se lo realizaba con base en fallos de triple reiteración y no en la aplicación del acuerdo ministerial No. MDT.2016-0099, publicado en el R.O No. 732 de 13 de abril del 2016, el cual fue expedido con posterioridad a los hechos del caso. Al respecto, esta Corte observa que el argumento no desarrolla una justificación jurídica que demuestre como la acción de la judicatura vulnera su derecho. No obstante, la línea argumentativa gira en torno al razonamiento expuesto en el párrafo *ut supra*. En tal virtud, esta Corte no formula un problema jurídico al respecto y analizará el cargo con base en el problema jurídico planteado previamente.

4.2. Resolución del problema jurídico

24. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que “[e]l 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”.

25. La Corte Constitucional ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos (i) confiabilidad; (ii) certeza; y, (iii) no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.⁷

26. Por otra parte, el derecho a la seguridad jurídica comprende el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación.⁸

27. En esta línea de ideas, este Organismo ha sostenido que “el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”.⁹

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párrafo 52.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párrafo 21.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párrafo 25; sentencia No. 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párrafo 27; sentencia No. 1596-16-EP/21, 8 de septiembre de 2021, párrafo 23; sentencia No. 668-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párrafo 42.

- 28.** En el caso *sub judice*, la Corte Nacional de Justicia calculó el fondo global de jubilación patronal del accionante conforme lo dispuesto en el acuerdo ministerial No. MDT.2016-0099, publicado en el R.O No. 732 de 13 de abril del 2016. Esto se verifica cuando la Corte Nacional realiza el siguiente análisis:

Sobre las impugnaciones formuladas, se precisa lo siguiente: a) Los artículos 1 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0099 del Ministerio de Trabajo, en el que se instrumenta las normas que regulan el cálculo de la jubilación patronal [...] normas que no han sido aplicadas por el tribunal de instancia en la sentencia impugnada, pues se ha efectuado la reliquidación del fondo global de jubilación, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 218 del Código del Trabajo, que establece los coeficientes para el cálculo de la jubilación patronal mensual determinada en la regla primera del artículo 216 ibídem. [...] al haber emitido el Ministerio de Trabajo el Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0099, en el que se establece las normas que regulan el cálculo de la jubilación patronal, este tribunal de casación, al verificar que se ha producido el vicio alegado, por ser parte del ordenamiento jurídico al tenor de la disposición del artículo 425 de la Constitución de la República, acoge el mencionado acuerdo, y el procedimiento allí establecido, y procede a verificar si el monto entregado al trabajador, a través del acta de jubilación patronal, es el que le correspondía percibir por este concepto.

- 29.** No obstante, de la revisión del expediente, se colige que el accionante terminó su relación laboral con la compañía el 31 de enero de 2011. Es decir, el cálculo del fondo global de jubilación patronal fue calculado por parte de la Corte Nacional con una norma que entró en vigencia después de haberse terminado la relación laboral. Esto es contrario al deber de aplicar la normativa vigente al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado.
- 30.** De esta forma se verifica que la actuación en que incurrió la autoridad judicial demandada, al no aplicar la norma que estaba vigente al momento en que el accionante accedió a su jubilación patronal y en su lugar aplicar una norma posterior (acuerdo ministerial MDT-2016-0099), violó el derecho a la seguridad jurídica del accionante en tanto que provocó una transgresión del principio de irretroactividad garantizado por el artículo 11.4 de la CRE.
- 31.** No obstante, además de traducir la aplicación retroactiva de una norma, lo realizado por la autoridad judicial demandada tradujo en una lesión y regresión respecto de los derechos laborales adquiridos por el accionante.¹⁰
- 32.** En esta línea, esta Corte ha admitido en ocasiones previas que:

los principios de legalidad, progresividad en el desarrollo de los derechos y de irretroactividad, configuran pilares fundamentales para la tutela de la seguridad jurídica

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No.184-14-SEP-CC, Caso No. 2127-11-EP, 22 de octubre de 2014, página. 7 “El derecho adquirido es una situación creada cumpliendo todas las condiciones necesarias para adquirirlo, en estricta observancia de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente. Una vez consolidada no puede ser desconocida ni vulnerada por los actos o disposiciones posteriores, es decir, debe respetar los derechos adquiridos: en tal virtud, se entienden incorporadas como válidas y definitivas, y pertenecen al patrimonio de una persona”.

en un Estado Constitucional, en cuanto mandan que los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente a la época, y proscriben la afectación y la regresión arbitraria (no justificada) de derechos adquiridos, a través de la emisión de una norma posterior. En otras palabras, prohíben que una norma ulterior tenga efectos negativos sobre situaciones jurídicas anteriores más favorables.¹¹

- 33.** En esta misma línea, en las sentencias No. 1127-16-EP/21, 1596-16-EP/21 y 668-17-EP/22, la Corte Constitucional declaró la violación del derecho a la seguridad jurídica, porque los jueces de casación aplicaron el acuerdo ministerial MDT-2016-0099 (R.O. No. 732 de 13 de abril de 2016) para el cálculo del fondo global de jubilación patronal, sin tomar en cuenta que los hechos objeto de análisis sucedieron antes de la entrada en vigencia de dicho acuerdo.
- 34.** En consecuencia y por los motivos expuestos, dado que los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia aplicaron una norma que no se encontraba vigente a la época de jubilación del accionante, se acepta el cargo de violación del derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 1844-18-EP**.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho del accionante a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la CRE.
- 3.** Disponer las siguientes medidas de reparación:
 - a.** Dejar sin efecto la sentencia emitida el 16 de abril de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia;
 - b.** Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación interpuesto por la compañía Contrachapados de Esmeraldas S.A. CODESA;
 - c.** Remitir el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
- 4.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párrafo. 28. sentencia No. 668-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párrafo 42.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

184418EP-5674e



Caso Nro. 1844-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1876-18-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 1876-18-EP

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

SENTENCIA No. 1876-18-EP/23

Tema: La Corte descarta que las sentencias dictadas dentro de una acción de protección hayan vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante. Para tal efecto, se verifica que la sentencia de primera instancia sí examinó las alegadas violaciones de derechos constitucionales, y que la sentencia de apelación sí expresó razones suficientes para comprender por qué adoptó la decisión.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 22 de marzo de 2018, Diana Catalina Morejón Andrade presentó una demanda de acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, "IESS") en la que se impugnó la resolución 2018-918-CNV-S2 de 26 de enero de 2018 dictada por la Sala 2 del Comité Nacional Valuador, que negó la solicitud de jubilación por invalidez presentada por la accionante¹. El proceso fue identificado con el número 01283-2018-00697.
2. El 4 de abril de 2018, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Cuenca rechazó la demanda. En contra de esta decisión, la parte accionante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 31 de mayo de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay negó el recurso interpuesto y, en consecuencia, confirmó la sentencia de instancia.

¹ De la demanda se advierte que la accionante (persona con una discapacidad física del 53 %) manifestó, entre otros, que presentó una solicitud de jubilación por invalidez al IESS por cuanto, a su criterio, se encontraría incapacitada para desarrollar su actividad de contadora. Específicamente, expuso que adolece de las patologías [...], que ha sido intervenida quirúrgicamente dos veces por el segundo diagnóstico, lo que evidencia que ha estado en tratamiento regular y continuo de su enfermedad, sin que haya mejorado su condición de salud. Su trámite fue negado de manera definitiva por la Sala 2 del Comité Nacional Valuador del IESS en resolución 2018-918-CNV-S2 de 26 de enero de 2018, que señaló: "*Negar la solicitud de la señora MOREJON ANDRADE DIANA CATALINA, por no cumplir con los criterios de inclusión establecidos en la Resolución C.D. 553 de fecha 8 de junio de 2017 que en su parte pertinente del artículo 13, numeral 2 inciso 2. Que haya recibido tratamiento previamente y no obstante de eso haya quedado una secuela o falta de respuesta al tratamiento; e inciso 3. Que sea incapacitante para su actividad fundamental de su ocupación o profesión habitual; inciso 5. Que no sea una condición congénita o hereditaria con la que ha venido desempeñándose laboralmente, siempre y cuando dicha condición le permita ejerciendo [sic] una actividad o labor*". De este acto administrativo, la accionante presentó acción de protección por cuanto a su criterio vulneró sus derechos.

4. El 28 de junio de 2018, Diana Catalina Morejón Andrade (en adelante, “la accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera instancia y de apelación.
5. El correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 3 de abril de 2019, admitió a trámite la demanda presentada. La sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Ali Lozada Prado.
6. Mediante auto de 11 de enero de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y a la Unidad Judicial Penal de Cuenca, remitan un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La accionante pretende que la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos constitucionales y, en consecuencia, se deje sin efecto las decisiones impugnadas. Además, como medida de reparación integral pide que se disponga al IESS “[el] otorgamiento de la jubilación por invalidez a la que tengo derecho y que requiero imperiosamente para procurarme condiciones materiales de subsistencia debido a mi delicada condición médica y el impedimento de por ella realizar actividades laborales normales”.
8. Como fundamento de sus pretensiones, esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. La sentencia de primera instancia vulneró sus derechos constitucionales porque:
 - 8.1.1. Se habría limitado a realizar un análisis formal de la garantía jurisdiccional presentada y, en consecuencia, habría omitido realizar un examen de los derechos que fueron alegados como vulnerados, específicamente, de su derecho a la seguridad social, que fue la alegación principal en su demanda.
 - 8.1.2. Para resolver el caso, no habría dado la relevancia necesaria a la protección reforzada y su vinculación con los grupos de atención prioritaria (art. 35), a la que tenía derecho por ser una persona con discapacidad física (53%), que padece de una enfermedad que conforme se desprende de su historia clínica, le provoca un enorme dolor, lo que le dificulta trabajar.
 - 8.2. La sentencia de apelación vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad social (art. 34), a los derechos de las personas con discapacidad (art. 35), a la tutela judicial efectiva (art. 75), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1) y a la seguridad jurídica (art. 82), porque habría concluido que no existe vulneración de derechos y que el asunto planteado era de legalidad, sin

esgrimir razones que sustenten la decisión. Al respecto, la accionante explica que la Sala habría limitado su razonamiento a referencias dogmáticas y jurídicas para sustentar sus conclusiones, inobservando lo establecido en la sentencia 001-16-PJO-CC, sobre la obligación de analizar de manera “*profunda y sesuda*” los hechos del caso en concreto con la vulneración de sus derechos constitucionales.

C. Informes de descargo

9. Mediante documento de 20 de enero de 2021, Iliana Beatriz Pachar Rodríguez, jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Cuenca indicó que la sentencia de 4 de abril de 2018, se emitió conforme el artículo 76.7.1 de la Constitución y del artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), por cuanto en esta “*consta a detalle la mención de los hechos fácticos, la cita de los hechos probados (considerando SEXTO), y la subsunción de esos hechos probados en las normas constitucionales cuya vulneración era acusada por la actora (considerando SEPTIMO), es decir la sentencia evidencia el examen de razonabilidad realizado en la resolución del caso*”.
10. Asimismo, enfatiza que en el considerando octavo de la sentencia cuestionada se examinó de manera detallada todos los derechos constitucionales que fueron alegados como vulnerados en la acción de protección (artículos 3.1, 34, 35, 76.7.1 y 82 de la Constitución).
11. Los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay que integraron el tribunal que emitió la sentencia impugnada, mediante documento de 19 de enero de 2021, señalaron, entre otros, que en la sentencia cuestionada “*previo un análisis sobre la real ocurrencia de los hechos, se declaró sin lugar la acción de protección de la ciudadana Diana Catalina Morejón Andrade por considerar que aquella estaba incurso en lo dispuesto en los artículos 40 y 42.1, 3, 4 y 5 de la LOGJCC, decisión adoptada sobre las pruebas actuadas y en cumplimiento de las sentencias No. 016-13-SEP-CC y, la sentencia No. 001-16-PJO*”. En este contexto, concluyen que la sentencia de apelación se encuentra motivada y no vulnera los derechos constitucionales de la accionante.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental².

14. Teniendo en cuenta lo anterior, respecto del cargo referido en el párrafo 8.1.1 *supra*, esta Corte advierte que la accionante no lo relaciona de manera directa con ningún derecho constitucional, por tanto, dado que este se refiere a la argumentación de la sentencia impugnada, por cuanto lo que se cuestiona es que la sentencia de instancia no habría considerado su alegación principal, se debe aplicar el principio *iura novit curia*³ (principio que es favorable a las partes porque permite examinar sus alegaciones en su versión más plausible) y formular el problema jurídico en relación con el derecho al debido proceso en la garantía de la de motivación. Para el efecto, se debe plantear el siguiente primer problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de primera instancia, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, porque no habría examinado las violaciones de los derechos constitucionales alegadas?**
15. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 8.1.2. *supra*, este sostiene que en la sentencia de primera instancia existiría un error, al no haber considerado como un asunto relevante el estado de salud de la accionante y la incapacidad física que padece. Por tanto, esta razón busca que la Corte examine el fondo de la decisión emitida en el proceso de origen, es decir, la procedencia o no de la acción de protección. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional, por lo que no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores. En ese sentido, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “examen de mérito”.
16. Respecto de este examen, en el párrafo 55 de la sentencia 176-14-EP/19⁴, se estableció que el control de mérito se realiza excepcionalmente y de oficio, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción

² Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

³ LOGJCC, artículo 4 numeral 13: “*Iura Novit Curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56: “55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo”.

extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formulará un problema jurídico a partir del cargo contenido en el párrafo 8.1.2. *supra*.

17. Sobre el cargo contenido en el párrafo 8.2.1. *supra*, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la seguridad social, a los derechos de las personas con discapacidad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica partiendo de hechos y justificaciones comunes. Específicamente, la accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos porque en la sentencia de apelación no se habría esgrimido razones para justificar su decisión. Dado que dicho cargo cuestiona, principalmente, la suficiencia de la motivación, la Corte considera que bastará con analizar dicha garantía, por tanto, se formula el segundo problema jurídico de esta forma: **¿Vulneró, la sentencia de apelación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, porque no habría esgrimido razones que justifiquen su decisión?**

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de primera instancia, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, porque no habría examinado las violaciones de los derechos constitucionales alegadas?

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

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.

19. Al respecto, en la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la garantía de la motivación, la Corte Constitucional estableció que las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “*eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica*” y, conforme a este:

*[e]n materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto”. [...Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]*⁵.

20. La accionante sostiene que esta garantía habría sido vulnerada porque la judicatura de primera instancia no analizó la violación de los derechos constitucionales, específicamente, a la seguridad social, que fue la alegación principal en la acción de

⁵ Párrs. 103 y 103.1

protección. Además del derecho referido, la accionante alegó la vulneración de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica.

- 21.** Al respecto, de la revisión de la sentencia impugnada se advierte que, en su considerando octavo, se analizó si la actuación del Comité Nacional Valuador respecto de la solicitud de jubilación por invalidez presentada por Diana Catalina Morejón Andrade vulneró los derechos constitucionales alegados como vulnerados, en los siguientes términos:

- 21.1.** Sobre los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria indicó que:

no se advierte tal vulneración pues la accionante desde el momento que presenta la solicitud en el IESS para acceder a la Jubilación [sic] por invalidez, se le ha dado el trámite previsto en la ley [sic] de Seguridad Social y en los Reglamentos [sic] aplicables para dichos trámites, recibiendo la respuesta por parte de los diferentes departamentos administrativos, e incluso ha hecho uso del derecho de impugnación, esto frente a ciertas violaciones constitucionales remediadas por las instancias administrativas superiores.

- 21.2.** Sobre el derecho de igualdad y no discriminación señaló que:

[n]o se advierte vulneración alguna por cuanto esta norma constitucional contempla o impone el deber al estado ecuatoriano a través de las diferentes instituciones prestatarias de la seguridad social, en este caso la accionante precisamente por el derecho de seguro que le asiste por ser Afiliada [sic] al IESS pretendía acceder a una de las prestaciones sociales como es la jubilación por invalidez, la misma que no pudo concretarse al no cumplir con los requisitos regulados en la ley [sic] de Seguridad Social.

- 21.3.** Sobre el derecho a la seguridad social mencionó que:

los informes médicos a los cuales debemos someternos necesariamente porque son los que determinan si existe o no incapacidad para el trabajo, son concluyentes en señalar que ninguno de los padecimientos de la accionante, esto es la artroplastia y la miopía causan imposibilidad permanente para el trabajo, lo que limitaría el acceso a contar con ingresos para satisfacer sus necesidades y garantizar una vida digna. Diferente sería el caso si dichos informes médicos serian [sic] favorable [sic] y concluyentes para determinar la jubilación por invalidez y la Comisión Valuadora haciendo caso omiso de esas conclusiones negare el derecho fundamentándose en cuestiones formales o legales regresivas como por ejemplo que la incapacidad es congénita.

- 21.4.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica manifestó que:

no se observa vulneración [...] por cuanto en la Resolución D.C.553 en la Disposición Transitoria Primera establece que todos los casos de invalidez que se encuentren pendientes de determinación, calificación y resolución, deberán ejecutarse de conformidad a lo determinado en este Reglamento [sic], y es lo

por que la Sala 2 del Comité Nacional Valuador asume la competencia para conocer y pronunciarse sobre el trámite administrativo de calificación, determinación y revisión de la jubilación por invalidez, en concordancia con lo previsto en la Ley de Seguridad Social en el literal c del artículo 27.

22. Finalmente, con base en el análisis realizado, se resolvió “*la NO existencia de la vulneración de derechos constitucionales*” y, en consecuencia, se negó por improcedente la demanda presentada por Diana Catalina Morejón Andrade en contra del IESS.
23. Como se verifica a partir de lo referido en el párrafo 21 *supra*, la decisión de primera instancia rechazó la acción de protección por cuanto la solicitud de jubilación de invalidez presentada por Diana Catalina Morejón Andrade al IESS, habría sido negada, principalmente, porque los informes médicos señalaron que las enfermedades que padece la accionante, por las cuales pretende acceder a la jubilación por invalidez, no le causan incapacidad permanente para la actividad laboral que desempeña.
24. Asimismo, respecto del derecho a la seguridad social, concretamente, la judicatura determinó que este no fue vulnerado, ya que de los criterios técnicos que forman parte del trámite administrativo, se podía advertir que ninguno de los padecimientos de la accionante causan imposibilidad permanente para el trabajo, lo que limitaría el acceso a contar con ingresos para satisfacer sus necesidades y garantizar una vida digna; en consecuencia, no existiría una justificación para el acceso a la jubilación por invalidez.
25. Por lo dicho, esta Corte verifica que lo afirmado por la accionante no coincide con el contenido de la sentencia en análisis, pues la judicatura de primera instancia sí realizó un análisis a los derechos constitucionales que fueron alegados como vulnerados en su acción de protección.
26. En conclusión, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los términos del cargo examinado.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de apelación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, porque no habría esgrimido razones que sustenten su decisión?

27. Respecto de la garantía de la motivación, en la sentencia 1158-17-EP/21, esta Corte estableció que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica, en relación con las argumentaciones jurídicas formuladas para responder los problemas jurídicos. Específicamente, en dicha sentencia, se señaló lo siguiente:

61. [...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

- 28.** En el presente caso, el cargo de la accionante cuestiona la suficiencia de la motivación de la sentencia de apelación por cuanto no se habrían especificado razones que sustenten la decisión de negar el recurso y, en consecuencia, la de confirmar la sentencia recurrida.
- 29.** Para establecer la procedencia del cargo, conviene exponer el razonamiento empleado en la decisión judicial impugnada respecto de la solicitud de jubilación por invalidez presentada por Diana Catalina Morejón Andrade. Así, en la sentencia de apelación se encuentra lo siguiente:

29.1. Sobre la jubilación por invalidez mencionó que: “[e]n el proceso que analizamos los médicos tratantes, no refieren que la accionante tenga una incapacidad absoluta y permanente para el trabajo, siendo ésta una exigencia normativa, que no puede quedar al libre albedrío de quien o quienes hacen la valoración”.

29.2. Sobre la referencia a la discapacidad de la accionante indicó que: “las normas contenidas en la legislación sobre discapacidades, concretamente los artículos 4 numeral 3, y 84, determinan cuando corresponde una pensión por discapacidad”.

29.3. Respecto de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica mencionó lo que sigue:

La accionante a través de su defensor ha referido que no es aplicable al trámite de su defendida la resolución C.D. 533 del IESS de fecha 8 de junio de 2017 que, en lo que interesa, refiere a la clasificación, determinación, revisión de la jubilación por invalidez y del subsidio transitorio por incapacidad; no obstante, el trámite en [el] que solicita la jubilación por invalidez es de fecha 27 de enero de 2017, en definitiva asuntos de legalidad que no pueden ser dilucidados en la vía constitucional, dado que si nos remitimos a la Ley de seguridad [sic] Social, el artículo 27 literal c), otorga competencia al Consejo Directivo del IESS para la expedición de normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS, y esto consta en el Registro Oficial No. 465 del 30 de noviembre del 2001, es decir norma aplicable a la causa.

29.4. Respecto de la vulneración de la garantía de la motivación expresó que: “una resolución o decisión no sea favorable a los intereses de quien solicita, no implica por ese solo hecho que no esté motivada”.

29.5. Respecto de la vulneración del derecho a la seguridad social señaló que:

no se ha justificado que el IESS, le haya negado la atención en los servicios de salud y, por lo tanto, la resolución de la negativa a concederle el seguro por invalidez, no vulnera sus derechos, dado que la decisión fue adoptada sobre la base de lineamientos y parámetros legales y técnicos, es decir, las enfermedades que padece la accionante no le generan incapacidad absoluta y permanente para el trabajo.

- 29.6.** Finalmente, manifestó que: *“no existe acción u omisión del Director General del IESS ni de los miembros de la Comisión Nacional Valuadora del IESS que se traduzca en la vulneración de derechos de contenido constitucional, pues se debatió únicamente sobre asuntos de mera legalidad”*.
- 30.** Del párrafo anterior, se verifica que la sentencia cuestionada sí esgrimió razones –tanto de hecho como de derecho– en sustento de su decisión de negar el recurso de apelación interpuesto por Diana Catalina Morejón Andrade. Así, atendió las alegaciones de la garantía jurisdiccional planteada y determinó, en un primer momento, la inexistencia de las vulneraciones a derechos constitucionales que fue alegada por la accionante (derechos de las personas con discapacidad, seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad social) para posteriormente señalar que, dada la naturaleza de la pretensión de la accionante, el asunto de fondo es un tema de legalidad. Asimismo, este Organismo observa que la Sala de apelación, para fortalecer su examen constitucional, citó criterios doctrinarios y jurisprudenciales.
- 31.** Por lo tanto, se debe concluir que la sentencia de apelación sí expresó razones suficientes para comprender por qué adoptó la decisión de negar el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, la de confirmar la sentencia recurrida.
- 32.** En consecuencia, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1876-18-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero

Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

187618EP-5670e



Caso Nro. 1876-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1933-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 1933-19-EP

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

SENTENCIA No. 1933-19-EP/23

Tema: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Nelson Galo Corozo Ayoví contra la sentencia dictada el 12 de abril de 2019 por la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Guayas dentro del proceso N°. 09332-2018-11232. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 11 de octubre de 2018, el señor Nelson Galo Corozo Ayoví presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"). Consideró que la falta de respuesta a su solicitud para acogerse a la jubilación por invalidez, vulneró sus derechos a la seguridad social, a la petición, a la atención prioritaria y especializada de las personas discapacitadas, así como el derecho a una vida digna.¹ El proceso fue sorteado a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**") y signado con el número 09332-2018-11232.
2. En sentencia del 16 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial resolvió declarar sin lugar la demanda presentada por cuanto no existió vulneración de derechos constitucionales.² Inconforme con esta decisión, el señor Nelson Galo Corozo Ayoví interpuso recurso de apelación.

¹ El señor Nelson Galo Corozo Ayoví señaló que fue diagnosticado con epilepsia lo cual afectó su salud al punto de crearle una secuela de enfermedades cerebro vasculares que afectaron su sistema nervioso, sus funciones corporales, cognitivas y físicas, lo que le impedía asistir a su trabajo como obrero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Guayaquil. Por este motivo, el 22 de junio de 2018 solicitó, a través de la página web del IESS, acogerse a la jubilación por invalidez; sin embargo, señaló que hasta la fecha de presentación de la acción de protección, su solicitud no había sido contestada.

² El juez de la Unidad Judicial verificó que, en primer lugar, al ingresar la solicitud no se puso en conocimiento del IESS la calidad de discapacitado absoluto del señor Nelson Galo Corozo Ayoví, por ende, consideró que "*no existían informes que le permitieran conocer al accionado que la persona que realizó dicha petición electrónica fuera discapacitado*" por este motivo, consideró que el IESS no podía dar continuidad al trámite. En segundo lugar, observó que el hijo del señor Corozo era quien estaba ayudándolo a realizar el trámite, por lo tanto, concluyó que sí estaba recibiendo ayuda de una persona que gozaba de

3. El 12 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**") resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar en todas sus partes a la sentencia subida en grado.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 13 de mayo de 2019, el señor Nelson Galo Corozo Ayoví ("**accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 12 de abril de 2019 ("**sentencia impugnada**"). La causa fue signada con el N°. 1933-19-EP y fue admitida a trámite el 26 de septiembre de 2019.⁴
5. La presente causa fue sorteada el 15 de agosto de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 30 de enero de 2023 el pleno de la Corte Constitucional aceptó el adelanto del orden cronológico de la presente causa.⁵
7. El 24 de febrero de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

8. De conformidad con 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.

buena salud y capacidad física. Asimismo, constató que uno de los requisitos era obtener y presentar el carné de discapacidad del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades en el Ministerio de Salud, lo cual no se realizó. Por lo tanto, el juez de la Unidad Judicial determinó que *“la omisión vulneratoria de Derechos Constitucionales (...) recae expresamente en los familiares del accionante, quienes tenían la obligación legal y constitucional de conocer la Ley, incluidas las resoluciones con efectos de ley aplicables a la solicitud de jubilación por invalidez; y, sobre todo, en caso de no saber cómo proceder, acudir a cualquiera de las ventanillas de atención al cliente de la institución y asesorarse gratuitamente del trámite”*.

³ La Sala verificó que el trámite de jubilación fue suspendido porque no era posible realizar el análisis del caso, debido a que no se adjuntó un examen físico, ni *“existe evaluación por neuropsicología que describa cuales (sic) son las secuelas cognitivas y motoras”* que sufrió el señor Nelson Galo Corozo Ayoví, constatando que no se le permitió al IESS conocer cuál era el estado del señor. Por lo que, la Sala concluyó que el señor realizó el trámite de jubilación por invalidez, pero incumpliendo los requisitos para acceder a la misma, por lo que no se le puede atribuir la vulneración de derechos al IESS.

⁴ La causa fue admitida por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet.

⁵ El accionante ingresó un escrito solicitando que se adelante el orden cronológico, en el mismo, indicó que presenta un frágil estado de salud y que tiene discapacidad pues se encuentra inmóvil tras haber sufrido un accidente cerebro vascular. Por lo tanto, el Pleno resolvió aceptar el adelanto del orden cronológico toda vez que la situación del accionante se enmarca en el supuesto previsto en el numeral 1 del artículo 5 de la Resolución No. 003-CCE-PL-2021, pues las particularidades del caso hacen que el transcurso del tiempo prive a la decisión de su efecto útil al ser el accionante parte de un grupo en situación de vulnerabilidad.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. El accionante alega que se vulneró sus derechos a la igualdad material y no discriminación, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
10. En primer lugar, el accionante sostiene que en el considerando 6.2 de la sentencia impugnada la Sala señala que la acción de protección presentada por el mismo no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC y que pretende que se declare su derecho a recibir la jubilación por invalidez. No obstante, considera que aquello es errado y precisa que su pretensión fue que el IESS, dentro de un plazo no mayor a 15 días, “*proceda a generarle la pensión por invalidez*” conforme a la normativa vigente.
11. Asimismo, el accionante en cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación sostiene que:

El tribunal no puede rechazar sin más una acción de protección planteada sin antes revisar sobre la existencia de una real vulneración de derechos constitucionales alagado (sic) como vulnerados por el compareciente, previamente debe motivar su decisión en base un razonamiento factico (sic) y análisis jurídico de normas que regulan la procedencia de la acción de protección y no en la forma que lo hace el tribunal, esto es, simplemente mencionar el artículo 40 de la LOGAJCC (sic).

12. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante considera que estos se vulneraron en virtud de que:

[E]l tribunal no me garantizó el derecho a la seguridad jurídica a (sic) no cumplir con el objeto de la acción de protección previsto el artículo 88 de la Constitución, pues ha se ha (sic) omitido resolver sobre una real vulneración de mis derechos constitucionales alegados, en base una debida motivación de su sentencia al no cumplir lo previsto en los artículos 11 numerales 3,4 5 y artículo 88 de la Constitución de la Republica.

13. Por otro lado, arguyó que la Sala debió considerar que la jubilación es parte fundamental del derecho a una vida digna y que el mismo se concreta cuando la persona jubilada acceda al seguro social, por lo que señala que “*la institución accionada debió atender prioritariamente la solicitud de acceso al seguro social por invalidez y revisar los requisitos legales*”.
14. Con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante alega que la Sala le negó este derecho al rechazar la acción de protección y al señalar que “*es una mera cuestión de legalidad*”.

15. Bajo la misma línea, el accionante sostiene que su derecho a la tutela judicial efectiva fue transgredido en virtud de que la Sala no le garantizó el acceso al seguro social y además que el IESS *“no le brindó una atención preferente y especializada de su petición (...), no le ha permitido el derecho a una vida digna, el derecho a la igual (sic) material, padeciendo discriminación fundado en su condición social de extrema pobreza, estado crítico de salud e indefensión.”*
16. En consecuencia, el accionante pretende que: i) se disponga al IESS que proceda conforme la normativa vigente y le otorgue la pensión jubilar por invalidez garantizándole una atención preferente y especializada acorde a su estado de salud y condición social, ii) que se disponga al IESS que realice una capacitación al personal administrativo de atención al usuario sobre métodos y técnicas especializadas de atención especial a personas con discapacidad o vulnerables, iii) que se disponga al IESS ofrecer disculpas públicas en su página web y una publicación por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional sobre la vulneración de sus derechos constitucionales, iv) que se disponga al Consejo de la Judicatura ofrecer disculpas públicas por la vulneración de sus derechos constitucionales *“mediante una publicación en su página web institucional, y en carteles en el lugar más visible concurrente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la torre de la Unidad Judicial Civil del Cantón Guayaquil, señalando la Sala Especializada y los Jueces que dictaron la sentencia de segunda instancia, así como nombre del juez que dictó la sentencia en primera instancia.”*

3.2. De la parte accionada

17. El 3 de marzo de 2023, la Sala remitió su informe de descargo en el cual señala los antecedentes procesales del caso, así como que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada. Sostiene que en ella se enunciaron las normas jurídicas en que se funda, así como su pertinencia a los antecedentes de hecho. Finalmente, manifestó que en ningún momento realiza un trato diferenciado o desigual en relación con los hechos expuestos que implique la vulneración del derecho a la igualdad del accionante.

IV. Análisis

18. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por el accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
19. En este orden de ideas, la sentencia N°. 1967-14-EP/20 ha señalado que la carga argumentativa de una demanda de acción extraordinaria de protección, debe reunir, al menos, tres elementos: (1) la afirmación de que se ha vulnerado un derecho; (2) la indicación de la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional que generó dicha vulneración; y, (3) la explicación del nexo de causalidad entre los elementos (1) y (2), es decir, la explicación de cómo la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional habría generado la vulneración de derechos alegada. Empero, ya en la sustanciación

de los casos, un cargo no puede ser rechazado, sin que previo a ello se haya realizado un esfuerzo razonable que permita establecer la violación de un derecho fundamental.

20. Ahora bien, en lo referente a los cargos expuestos en los párrafos 14 y 15, este Organismo descarta su análisis por falta de argumentos claros y completos. Esto, en virtud de que dichas alegaciones no cuentan con una carga argumentativa suficiente para ser analizadas por la Corte pese a realizar un esfuerzo razonable. Pues, el accionante dentro de sus cargos, si bien señala como transgredido el derecho a la tutela judicial efectiva (1) e indica cual fue la acción u omisión cometida por la Sala que resultó en la vulneración de sus derechos (2), no expone el nexo de causalidad entre los elementos (1) y (2), por lo que no es posible inferir cómo la acción u omisión cometida por la Sala habría vulnerado su derecho. En consecuencia, la Corte no analizará estos cargos.⁶
21. Por otro lado, del argumento resumido en el párrafo 10, esta Corte advierte que carece de los tres elementos que constituyen un argumento claro, señalados en el párrafo 19 *supra*. Debido a que, omite señalar cuál es el derecho vulnerado e indicar la acción u omisión cometida por la Sala que vulneró dicho derecho. Por ende, al no ser un argumento completo, y pese a hacer un esfuerzo razonable, esta Corte no procederá con el análisis de la mentada alegación.⁷
22. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 13, se verifica que no contiene el tercer elemento de un argumento claro, puesto que no presenta la explicación de cómo la acción u omisión cometida por la Sala vulneró sus derechos. Además, la presente alegación se encamina a que la Corte resuelva el mérito del caso, por lo que dicha alegación podría tratarse, excepcionalmente, si se constata la vulneración a un derecho fundamental que haya sido cometida por la autoridad judicial que emitió la decisión impugnada.
23. Respecto al cargo contenido en el párrafo 12, sobre la posible vulneración a la seguridad jurídica, la Corte estima que el accionante no formula un cargo autónomo respecto a la vulneración del derecho alegado, sino que reitera el mismo argumento que sirve de base para sostener la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. Por ello, la Corte no se pronunciará sobre el derecho a la seguridad jurídica; sin embargo, se analizará el presente cargo a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación
24. Esta Corte advierte que respecto a la posible vulneración del derecho a la igualdad material y no discriminación, el accionante no presentó cargos que respalden la misma, por lo que no es posible analizar una posible vulneración a este derecho.
25. Finalmente, respecto al cargo sintetizado en el párrafo 11, esta Corte advierte, a través de un esfuerzo razonable, que el accionante alega como tesis una presunta vulneración

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 30-17-EP/21 de 21 de julio de 2021, párr. 21.

a la garantía de motivación por existir un análisis insuficiente en la sentencia impugnada. Por lo que, tomando en cuenta este cargo y lo expuesto en el párrafo 23, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 12 de abril de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante, por adolecer de insuficiencia motivacional?

- 26.** Esta Corte ya ha fijado estándares claros respecto del análisis de la motivación, y en su sentencia N°. 1158-17-EP/21 dispuso que:

Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado criterio rector; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.⁸

- 27.** De igual manera, el artículo 76, numeral 7, letra l de la CRE, contempla y garantiza el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación⁹. La Corte ha establecido que dicha garantía requiere una argumentación jurídica suficiente lo cual se configura cuando una sentencia cuenta con los siguientes elementos: “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”¹⁰. Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.¹¹
- 28.** En tal sentido, el accionante considera que ha existido una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en cuanto considera que la decisión

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. “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”.

¹⁰ En otras palabras: “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”; mientras que, la fundamentación fáctica “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

impugnada carece de “*un razonamiento factico (sic) y análisis jurídico de normas que regulan la procedencia de la acción de protección*”, así como que “[E]l tribunal no cumplió con el objeto de la acción de protección previsto el artículo 88 de la Constitución, pues ha se ha (sic) omitido resolver sobre una real vulneración de mis derechos constitucionales alegados”, por lo que este Tribunal analizará la suficiencia motivacional que se exige dentro de las garantías jurisdiccionales.

29. Al respecto, se observa que la sentencia impugnada se divide en nueve considerandos. El primero se refiere a la competencia, el segundo a la validez procesal, el tercero a la demanda de acción de protección presentada por el accionante, el cuarto a los antecedentes y el quinto a las consideraciones que realiza el juez de la Unidad Judicial en la sentencia para declarar sin lugar la demanda de acción de protección.
30. Por consiguiente, el considerando sexto la Sala lo divide en dos partes, la primera siendo el **6.1)**, en el cual se precisa sobre la garantía de la acción de protección y las consideraciones del Tribunal Constitucional, citando los artículos 82, 88, y 76 numeral 7, literal l) de la CRE, así como el artículo 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 40 y 42 de la LOGJCC.
31. Por otro lado, en la segunda parte del considerando sexto, siendo el **6.2)**, la Sala procede a revisar los hechos del caso de modo que pueda verificar si existió la vulneración de los derechos constitucionales del accionante por parte del IESS. Consecuentemente, verifica que la acción de protección no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC, en cuanto a los derechos constitucionales alegados como vulnerados. Asimismo, la Sala considera que a partir del estudio del proceso no se observa que existió una transgresión de derechos por parte del IESS, toda vez que:
 - i. Considera que la pretensión del accionante se encamina a que la Sala declare que el mismo tiene derecho a recibir pensión por invalidez. Pues considera que “(...) *para el accionante los hechos se originan por la no actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al no dar respuesta a la solicitud de jubilación por invalidez (...)*”.
 - ii. En segundo lugar, constata que el accionante ingresó una solicitud electrónica de jubilación por invalidez a través de la página web del IESS el 22 de junio de 2018. Sin embargo, la Sala observa que a foja 34 del proceso consta el memorando N°. IESS-CNV-2018-1751-M de 25 de octubre de 2018, a través del cual se recomendó al accionante que complete el proceso de calificación médica y los requisitos establecidos en la Ley para que su caso sea asignado a una de las salas del Comité Nacional Valuador del IESS y que se dé respuesta a su trámite. De igual manera, la Sala verifica que en el memorando se precisa que no se ha negado al accionante el derecho a la jubilación por invalidez, únicamente se le solicita que complete el proceso de calificación médica para

continuar con la tramitación. A partir de esto, la Sala observa lo siguiente:

[A]demás en los numerales 3. y 4. del memorando en referencia, se indica que de la revisión del sistema Historia Clínica MIS AS400, se evidencia que el señor Nelson Galo Corozo Ayoví, con fecha 25 de julio del 2018, registra una consulta de calificación inicial con el Médico (sic) Calificador, Dr. Víctor Barrera Guerrero, del Centro de Especialidades Central Guayas, en la cual solicita jubilación por invalidez por diagnóstico (sic) secuelas de enfermedad cerebro vascular, pero asimismo, el médico (sic) solicita a Nelson Galo Corozo Ayoví; interconsulta a neurovascular y neurología para que emitan el informe en el cual se debe incluir la valoración de acuerdo a los parámetros del especialista; por lo que, los miembros médicos de la Sala, realizan la revisión del Sistema Automatizado de Historia Clínica MIS AS 400, para dar respuesta a la solicitud de jubilación por invalidez, y evidencian que no existe consultas posteriores a la de calificación médica inicial del 25 de julio del 2018 además, indica que el último (sic) ingreso que registra en el sistema fue el 19 de noviembre al 11 de diciembre del 2017, por un cuadro convulsivo y la última consulta de neurología es de diciembre del 2017, en el cual no se detalla examen físico (sic) que permita conocer cuáles son las secuelas del accionante Nelson Galo Corozo Ayoví, tampoco existe evaluación por neuropsicología que describa cuales son las secuelas cognitivas y motoras (...).

- iii.** En virtud de lo señalado, la Sala comprueba que no existen informes de médicos especialistas que le hubiesen permitido al IESS conocer sobre el grado de afectación del accionante y por este motivo se suspendió el análisis del caso, hasta que se cuenten con las consultas de médicos especialistas y el informe de calificación final. Por lo tanto, considera que:

[E]l accionante Nelson Galo Corozo Ayoví, no realizó el trámite de cumplimiento de los requisitos para acceder a la jubilación por invalidez, como también el proceso de calificación médica, por lo que no puede atribuírsele al accionado Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, vulneración de derechos constitucionales; considerándose que la pretensión de la parte accionante son cuestiones de mera legalidad, en virtud que para acogerse a la jubilación por invalidez, deberá cumplir con los requisitos administrativos y legales correspondientes, no entrando a la esfera constitucional su pretensión, por no haber continuado con el trámite respectivo, compartiendo el criterio del Juez A quo, ya que al encontrarse a cargo de sus hijos, deberán ayudar a su padre con el proceso de calificación médica y demás requisitos para que puede acceder al derecho de jubilación por invalidez.

- iv.** Finalmente, reitera que:

[L]a acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, ya que la finalidad de la acción de protección es impedir e interrumpir la vulneración de derechos fundamentales que afecten de manera directa a las personas.

32. En el considerando séptimo, procede a citar jurisprudencia de esta Corte, en cuanto a la procedencia de la acción de protección señalando las sentencias No. 001-10-PJO-CC, 0016-13-SEP-C y No. 070-12-SEP-CC. Bajo este contexto, en el considerando octavo concluye que de los hechos expuestos en la demanda de acción de protección y demás piezas procesales “(...) *se desprende que en ningún momento el Instituto de Seguridad Social se negó a cumplir con el proceso de jubilación por invalidez al accionante, y que esta situación realmente se encuentre vulnerando su derecho universal de Seguridad Social o su derecho a una jubilación digna y sostenible.*”

33. Finalmente, con base al análisis anteriormente expuesto, la Sala determina que:

Es evidente, en la especie, se ha determinado que el objeto y pretensión formal que se persigue con la garantía jurisdiccional incoada es la declaración de un derecho, y que se aprecia de la misma demanda constitucional de acción de protección, no es la idónea para esta clase de procesos constitucionales, conforme queda expuesto. (...) Por tanto, al no existir acto u omisión que viole las garantías constitucionales aludidas por el accionante Nelson Galo Corozo Ayoví, ni se ha demostrado la concurrencia de los presupuestos establecidos en el artículo 88 de la Carta Magna, esta Sala considera que esta acción propuesta, se encuentra prevista en los casos de improcedencia, determinado en el art. 42 numerales 1, 4, y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

34. En mérito de lo expuesto, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada sí cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, ya que contiene una enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Además, cuenta con un análisis real respecto a la presunta violación de derechos. Por ende, este Organismo evidencia que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

35. Respecto de lo anterior, cabe remarcar que no corresponde a esta Corte la verificación de si es que la motivación contenida en la decisión impugnada es correcta o incorrecta, sino simplemente si es que esta es suficiente. Así, se ha manifestado que:

[L]a mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos [...] “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales” (énfasis añadido).¹²

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 36.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1933-19-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

193319EP-56ac1



Caso Nro. 1933-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 457-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M. 08 de marzo de 2023

CASO No. 457-18-EP

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

SENTENCIA No. 457-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional rechaza por improcedente una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, que declaró la nulidad del procedimiento a partir de un auto que aceptó un recurso de hecho de quien no fue parte procesal. La Corte Constitucional concluye que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 20 de marzo de 2013, la jueza del entonces Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha (“el juzgado”) dictó un auto de llamamiento a juicio en contra de Galo Augusto Valencia Gavilanes y Pedro Alfonso Recalde Vicuña por el delito tipificado en el artículo 563 del Código Penal, vigente cuando inició el caso concreto.¹
2. El 16 de julio de 2013, se llevó a cabo la audiencia de suspensión condicional del proceso por pedido de la fiscal a cargo. En dicha audiencia, tras revisar el acuerdo entre el procesado y Fiscalía, el juzgado aceptó la suspensión condicional del procedimiento e impuso una serie de condiciones,² entre las que se encontraba la

¹ Código Penal, art. 563.- *El que, con propósito de apropiarse de una cosa perteneciente a otro, se hubiere hecho entregar fondos, muebles, obligaciones, finiquitos, recibos, ya haciendo uso de nombres falsos, o de falsas calidades, ya empleando manejos fraudulentos para hacer creer en la existencia de falsas empresas, de un poder, o de un crédito imaginario, para infundir la esperanza o el temor de un suceso, accidente, o cualquier otro acontecimiento quimérico, o para abusar de otro modo de la confianza o de la credulidad, será reprimido con prisión de seis meses a cinco años y multa de ocho a ciento cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América. Será sancionado con el máximo de la pena prevista en el inciso anterior y multa de quinientos a mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, el que cometiere el delito utilizado medios electrónicos o telemáticos. La pena será de reclusión menor ordinaria de tres a seis años, si la defraudación se cometiera en casos de migraciones ilegales.* El proceso fue signado con el No. 17255-2012-1027.

²El auto dispuso: “se establece en relación a VALENCIA GAVILÁNEZ GALO AUGUSTO las siguientes condiciones, mismas que se encuentran contempladas en los literales d; f; h; i del Art. 37.3 del cuerpo legal antes referido, esto es: d) Tener o ejercer un trabajo o profesión, oficio, empleo o someterse a realizar trabajos comunitarios; f) Reparar el daño o pagar una determinada suma al ofendido a título de indemnización de perjuicio o garantizar debidamente su pago, conforme lo manifestado en esta audiencia,

reparación del daño a la víctima. El juzgado dispuso que las condiciones se debían cumplir dentro de los tres meses siguientes.

3. El 2 de diciembre de 2013, se llevó a cabo la audiencia para verificar el cumplimiento de las condiciones de las que dependía la suspensión del procedimiento y el juzgado verificó que no se cumplieron, por lo que dispuso la continuación del trámite ordinario.
4. El 23 de abril de 2014, el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha (“el Tribunal”)³ ratificó el estado de inocencia de Galo Augusto Valencia Gavilanes (“Galo Valencia”). Jacinto Boanerges Sevilla Reinado (“Jacinto Sevilla”) –presunta víctima— presentó un recurso de nulidad y un recurso de apelación.
5. El 5 de mayo de 2014, el Tribunal negó los recursos por extemporáneos. Jacinto Sevilla interpuso un recurso de hecho que fue negado el 12 de mayo de 2014, con base en el primer inciso del artículo 321 del Código de Procedimiento Penal.⁴ Jacinto Sevilla solicitó la aclaración y ampliación de la providencia de “13 de mayo de 2014”, por lo que, al no identificar una providencia dictada en dicha fecha, el Tribunal rechazó la solicitud por improcedente.
6. El 2 de junio de 2014, Jacinto Sevilla presentó una acción extraordinaria de protección, que fue aceptada por la Corte Constitucional del Ecuador a través de la sentencia dictada el 26 de octubre de 2016.⁵ Como medidas de reparación dispuso que se retrotraiga el proceso y que el Tribunal “sustancie y resuelva el recurso de hecho”.⁶

el hoy procesado ofrece el lote de terreno No. 1819A, primera etapa, manzana 95, de la urbanización de Interés Social Progresiva “BELLAVISTA DEL SUR”, ubicada en la Av. Simón Bolívar y Camino del Inca, barrio Tumbamba Bajo, Parroquia Chillogallo, mismo que tiene una superficie de 230 metros cuadrados, al señor SEVILLA REINALDO JACINTO, persona de quien dependerá el perfeccionamiento en el Registro de la Propiedad, si al haber transcurrido el plazo de la suspensión condicional y no se ha hecho, el procesado consignará la cantidad de \$ 6.000.00 dólares en el Banco de Fomento al ofendido a título de indemnización; h) Presentarse periódicamente ante esta Judicatura, esto es, una vez al mes en horas laborables (08H00 – 17h00); e, i) No tener instrucción fiscal por un nuevo delito. Todas las condiciones impuestas deben ser cumplidas por un lapso de tres meses a pedido de Fiscalía”.

³ Debido a un conflicto de competencias que se dirimió por la Corte Provincial de Pichincha, el competente para resolver la suspensión condicional del procedimiento fue el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha.

⁴ Código de Procedimiento Penal, art. 321.- procedencia.- *El recurso de hecho se concederá cuando el Juez de Garantías Penales o el Tribunal de Garantías Penales hubieren negado los recursos oportunamente interpuestos y que se encuentran expresamente señalados en este Código.*

⁵ Este proceso fue signado con el No. 975-14-EP, sentencia No. 346-16-SEP-CC.

⁶ La Corte Constitucional concluyó en su análisis que: “Una vez que se ha determinado que el auto dictado el 12 de mayo de 2014 a las 12:54, vulnera el derecho a recurrir y el principio de legalidad adjetiva, esta Corte estima pertinente precisar que tal determinación implica dejar sin efecto el auto en mención y devolver el expediente al tribunal de primera instancia para que se sustancie el recurso de hecho conforme a la normativa adjetiva penal aplicable. Es decir que le corresponderá al Tribunal de la Corte Provincial, analizar las circunstancias fácticas y jurídicas que envuelven la interposición de los recursos de nulidad y apelación -ante cuya negativa se interpone el recurso de hecho-; entre estas, determinar si los mismos

7. El 16 de noviembre de 2016, el Tribunal dispuso que se envíe el proceso a la sala de sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para que se conozca el recurso de hecho.
8. El 8 de diciembre de 2016, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha (“la Sala Penal”) aceptó el recurso de hecho, señaló la fecha para llevar a cabo la audiencia y no impuso una multa al Tribunal *“debido a que la fecha de envió (sic) de la correspondencia electrónica al correo o mail de la defensoría pública es un aspecto tecnológico”*.
9. El 25 de enero de 2017, la Sala Penal aceptó el recurso de apelación interpuesto por Jacinto Sevilla y declaró la culpabilidad de Galo Valencia como autor del delito por el que fue procesado.
10. El 7 de febrero de 2017, la Sala Penal rechazó el recurso de aclaración interpuesto por el procesado. Tanto este como la víctima interpusieron recursos de casación.
11. El 16 de octubre de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala Especializada”) resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto dictado por la Sala Penal que aceptó el recurso de hecho interpuesto por Jacinto Sevilla. La Sala Especializada resolvió lo señalado, debido a que se dio paso a un recurso que fue interpuesto por quien no tenía legitimación en la causa, pues Jacinto Sevilla no presentó acusación particular.
12. El 9 de enero de 2018, la Sala Especializada negó los recursos de aclaración y ampliación.

1.2.Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 29 de enero de 2018,⁷ Jacinto Boanerges Sevilla Reinado (“el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada. El caso fue signado con el No. 457-18-EP.
14. El 6 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁸

fueron interpuestos dentro del término de ley, en razón de la notificación realizada por la actuaría del tribunal de juicio”.

⁷ El 15 de noviembre de 2017, el accionante presentó la misma demanda, sin embargo, aún no se habían resuelto los recursos de aclaración y ampliación, por lo que volvió a presentar la demanda en la fecha indicada en este párrafo.

⁸ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. El 29 de mayo de 2019, 13 de septiembre de 2021, 31 de marzo de 2022, 28 de junio de 2022, 4 de julio de 2022, 3 de octubre de 2022 y 9 de febrero de 2023, el accionante ingresó escritos en donde solicitó el despacho de la causa.

15. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁹ quién mediante auto de 26 de enero de 2023 avocó conocimiento de la causa, de acuerdo con el orden cronológico para sustanciar, y solicitó a la Sala Especializada que presente su informe de descargo debidamente motivado.
16. El 31 de enero de 2023, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia presentaron su informe de descargo.

II. Competencia

17. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución; y, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

18. El accionante afirma que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, motivación y recurrir; y, al derecho de las víctimas de gozar de protección especial en los procesos penales y a la reparación integral.¹⁰ De igual forma, solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, que se deje sin efecto el auto impugnado y que se reconozca la sentencia No. 346-16-SEP-CC dictada dentro de la causa No. 975-14-EP.
19. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante alega que el auto impugnado carece de los elementos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, pues, a su juicio, no existe una coherencia entre las premisas y la conclusión y además *“no se funda en principios constitucionales (...) (y) NO DESARROLLA MI DERECHO A RECURRIR QUE ME OTORGÓ LA CORTE CONSTITUCIONAL CUANDO ACEPTÓ MI ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN (...)”* (mayúsculas en el original). De igual forma, alega que tiene una sentencia de la Corte Constitucional a su favor que declaró la vulneración a su derecho a recurrir y pesar de ello la Sala Especializada no le permitió fundamentar su recurso de casación.

⁹ El 10 de febrero de 2022, en el proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

¹⁰ Los derechos alegados están previstos en los artículos 75; 76, numeral 7, literales a, b, l y m; y, 78 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

20. Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante afirma que la declaratoria de nulidad procesal fue arbitraria y vulnera su derecho, pues le habría impedido obtener una resolución sobre el fondo de sus pretensiones.
21. En referencia del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, el accionante afirma que la Sala Especializada le impidió pronunciarse sobre su recurso de casación a pesar de haber sido oportunamente interpuesto. Asimismo, señala que el auto impugnado no motivó respecto de en qué medida solo la contraparte podía fundamentar su recurso y él no.
22. En el mismo sentido del señalado en el párrafo precedente, el accionante alega que se violentó su derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.
23. En relación con el derecho al debido proceso, de forma general, el accionante alega que al declarar la nulidad la Sala Especializada desconoció la sentencia dictada por la Corte Constitucional dentro del proceso 975-14-EP, ya que las sentencias del organismo son de obligatorio cumplimiento.
24. A propósito del derecho de las víctimas de gozar de especial protección en un proceso penal, el accionante transcribe el articulado constitucional que lo prevé¹¹ y hace referencia a las sentencias No. 114-14-SEP-CC y No. 0001-09-SCN-CC dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador.

3.2. Posición de la parte accionada

25. En su informe, la Sala informó que los jueces que emitieron la decisión impugnada ya no forman parte de esta, por lo que no se pronunciaron de forma alguna respecto de la demanda.

IV. Cuestión previa

26. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar si contra el auto de declaratoria de nulidad del proceso cabe la acción extraordinaria de protección.
27. El artículo 94 de la Constitución señala que “[l]a acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional”. Por su parte, el artículo 58 de la

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, “Art. 78.- Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales”.

LOGJCC dispone que *“(l) a 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”*.

28. Así, 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.
29. En la sentencia No. 0037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
30. En la sentencia No. 154-12-EP/19, este Organismo estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, señaló que *“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*.¹² Preciso que *“las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos de la acción”*.¹³
31. En esa misma línea, la Corte ha señalado que *“estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”*.¹⁴
32. En el caso concreto, esta Corte identifica que el accionante presentó su acción extraordinaria de protección en contra de un auto dictado por la Sala Especializada que declaró la nulidad del proceso a partir del auto que aceptó el recurso de hecho (párrafo 11 *supra*). En este sentido, el auto impugnado no puso fin al proceso (1), pues no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (1.1), ni impidió la continuación del proceso (1.2), pues un auto de nulidad

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52

¹³ *Ibíd*, párr. 53.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

“tiene como efecto retrotraer el proceso al momento anterior al que se dictó el acto declarado nulo”¹⁵ y que el proceso continúe sustanciándose.

- 33.** Así mismo, por lo expuesto en el párrafo anterior, el auto no causa un gravamen irreparable, pues, conforme lo alegado por el accionante, la decisión impugnada no genera una vulneración de derechos. En definitiva, el auto impugnado no es susceptible de ser analizado a través de una acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones.

V. Decisión

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

- 1. Rechazar** la acción extraordinaria de protección **No. 457-18-EP.**
- 2. Disponer** la devolución del expediente.
- 3.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1723-14-EP/19 de 18 de diciembre 2019, párr. 23. Ver también sentencias No. 2169-15-EP/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 28 y 29; y, 1751-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 16.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 457-18-EP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, en sesión del Pleno del miércoles 08 de marzo de 2023, la sentencia correspondiente al caso No. **457-18-EP**, en la que se rechazó por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Jacinto Boanerges Sevilla Reinado, (en adelante, “**el accionante**”) en contra del auto de nulidad de 16 de octubre de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, (en adelante, “**la Sala**”). En la sentencia de mayoría, la Corte consideró que el auto impugnado no era objeto de esta acción. Así sostuvo:

“En el caso concreto, esta Corte identifica que el accionante presentó su acción extraordinaria de protección en contra de un auto dictado por la Sala Especializada que declaró la nulidad del proceso a partir del auto que aceptó el recurso de hecho (párrafo 11 supra). En este sentido, el auto impugnado no puso fin al proceso (1), pues no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (1.1), ni impidió la continuación del proceso (1.2), pues un auto de nulidad “tiene como efecto retrotraer el proceso al momento anterior al que se dictó el acto declarado nulo” y que el proceso continúe sustanciándose.

Así mismo, por lo expuesto en el párrafo anterior, el auto no causa un gravamen irreparable, pues, la decisión impugnada implica que se subsane el vicio que causó la nulidad y que el proceso penal retome su sustanciación desde el momento procesal válido, de conformidad con la normativa pertinente”.

2. Mi criterio, sobre la improcedencia de la acción extraordinaria de protección por falta de objeto no coincide con la decisión de mayoría. Por ello, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

II. Análisis

3. En el presente voto sostengo que el auto de 16 de octubre de 2017, dictado por la Sala es objeto de acción extraordinaria de protección, al generar un posible gravamen irreparable a derechos constitucionales que no puede ser subsanado a través de otro mecanismo procesal. Por tanto, el auto impugnado debía ser tratado como definitivo y por ende era objeto de una acción extraordinaria de protección. En ese contexto, la Corte debía continuar con el análisis de los cargos alegados por el accionante y recibir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda de esta acción, en lugar de rechazar la demanda por falta de objeto.

Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección

4. La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales.¹ En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión, respecto a las impugnaciones de autos que, a pesar de haber sido admitidos a trámite, no corresponde al tipo de decisiones señaladas. En ese caso, “...*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*”.
5. Al respecto, esta Corte Constitucional a través de la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuando un auto es definitivo y cuando pone fin al proceso. La Corte señaló que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifique estos supuestos: (1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2.) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.² Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19, la que estableció 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”.³
6. En la especie, el accionante presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de nulidad emitido el 16 de octubre del 2017 emitido por la Sala. En este auto, la Sala consideró que:

“...si bien el señor Jacinto Sevilla Reinado se identifica como ofendido -pues la investigación se inicia por denuncia presentada por el prenombrado de la revisión del expediente no existe constancia procesal de que, dentro del término legal, se haya presentado acusación particular, menos aún su reconocimiento, por lo que no se hallaba legitimado para actuar, como en el caso presentar recursos de nulidad y apelación”.

Conforme el artículo 324 inciso segundo del CPP, la Sala sostuvo que el derecho a impugnar, “...*se le reconoce únicamente a los sujetos procesales, y en esta condición el ofendido puede intervenir solo cuando formaliza su acusación particular*”.

Con base en lo anterior la Sala resolvió: “*Declarar, de conformidad con el artículo 330. 3 del Código de Procedimiento Penal, la nulidad de todo lo actuado a partir del auto dictado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha,*

¹ Arts. 94 y 437 de la CRE y 58 de la LOGJCC

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019. Párr. 16

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. Párr. 45: “También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable”.

de fecha 8 de diciembre de 2016, las 10h21, que acepta el recurso de hecho propuesto por Jacinto Boanerges Sevilla Reinado, y que inicia el trámite de los recursos de nulidad y apelación”.

7. De allí que se verifica que el auto impugnado si bien no cumple con los presupuestos 1.1 y 1.2, expuestos en el párrafo 5 de este voto salvado, al no resolver el fondo de la controversia, ni impedir la continuación del proceso penal, a mi criterio el auto objeto de esta acción, sí causa un gravamen irreparable que no puede ser subsanado a través de otro mecanismo procesal.
8. En este sentido, encuentro que, *prima facie*, el auto que declaró la nulidad tiene la potencialidad de vulnerar derechos y no existe otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones, distinto a la acción extraordinaria de protección, para que, en el caso de verificarse, sean reparados los derechos alegados como vulnerados. Así, en lo principal el accionante refiere que, el auto impugnado: “...*(no) desarrolla su derecho a recurrir que me otorgó la Corte Constitucional, cuando aceptó mi acción extraordinaria de protección*”. Se pregunta cómo el auto impugnado puede indicar que el accionante no es sujeto procesal, cuando en el mismo auto se: “...*reconoce que la Corte Constitucional ha establecido que se ha violentado el [mi] derecho del recurrente al debido proceso en el principio de legalidad adjetiva y el derecho a recurrir, contemplados en el artículo 76 numerales 3 y 7, literal m de la Constitución*”.
9. Agrega que existe una violación flagrante al debido proceso, pues si bien existe la sentencia de la Corte Constitucional “*con efectos inter partes y de cumplimiento obligatorio*”, en la que se reconoce su derecho a recurrir, sin embargo, se declara la nulidad procesal. Así como manifiesta que se violó el derecho a la protección especial de las víctimas dentro de un proceso penal, así como el derecho a la reparación integral, según el artículo 78 de la Constitución.
10. De lo expuesto, los argumentos presentados por el accionante se dirigen, principalmente a alegar que el auto impugnado impidió el ejercicio de su derecho a recurrir e inobservó lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia No. 0975-14-EP, en la que se reconoció el derecho a recurrir en favor del accionante.
11. En este contexto, el accionante no cuenta con un medio procesal idóneo para dejar sin efecto el auto de nulidad impugnado, mediante el cual la Sala determinó que: **i)** el accionante no se hallaba legitimado para presentar los recursos de nulidad y apelación; y, **ii)** la Sala no habría tomado en cuenta la sentencia No. 0975-14-EP de la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró vulnerado el derecho a recurrir del accionante, así como el principio de legalidad adjetiva, y dispuso que se analice el recurso de hecho interpuesto por el accionante, “... *según las circunstancias fácticas y jurídicas que envuelven la interposición de los recursos de nulidad y apelación -ante cuya negativa se interpone el recurso de hecho-; entre estas, determinar si los mismos fueron interpuestos dentro del término de ley, en razón de la notificación realizada por la actuaría del tribunal de juicio*”.⁴

⁴ Ver párrafo 6 de la sentencia de mayoría.

12. Tal como fue analizado, en mi criterio, existen razones para que esta Corte estime que en el presente caso existe un posible daño irreparable y, en consecuencia, entre a examinar los cargos del accionante a fin de verificar si se produjeron las vulneraciones de los derechos alegados. En suma, el auto impugnado se enmarca en el supuesto (2) arriba indicado, y debe ser tratado como definitivo, por tanto, es objeto de acción extraordinaria de protección.
13. Cabe aclarar que lo examinado en este voto salvado no implica el reconocimiento de la vulneración de los derechos invocados por el accionante, sino que al no poder ser discutidos en otra instancia procesal, requiere la emisión de una sentencia sobre el fondo de las pretensiones de la demanda de esta acción y no el rechazo de la demanda por falta de objeto.

III. Decisión

Consecuentemente, considero que se debían analizar los cargos alegados por el accionante y emitir una sentencia sobre el fondo de las pretensiones de su demanda y no rechazarla por falta de objeto, sin que aquello implique reconocer como vulnerados los derechos alegados por el accionante.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 457-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 14:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



045718EP-5454f

**Caso Nro. 0457-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y, el día jueves veintitrés de marzo de dos mil veintitrés por el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación No. 457-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 26 de abril de 2023.

VISTOS.- Agréguese al expediente la solicitud de aclaración y ampliación presentada por Jacinto Boanerges Sevilla Reinado respecto de la sentencia No. 457-18-EP/23. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 26 de abril de 2023, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes procesales

1. El 29 de enero de 2018, Jacinto Boanerges Sevilla Reinado (“el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de octubre de 2017 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala Especializada”). El caso fue signado con el No. 457-18-EP.
2. El 8 de marzo de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 457-18-EP, en la cual rechazó por improcedente la demanda.¹
3. El 30 de marzo de 2023, el accionante presentó un escrito mediante el cual solicitó que se aclare y amplíe la sentencia referida en el párrafo precedente y que se tome en cuenta la existencia de la sentencia No. 346-16-SEP-CC², dictada por la Corte Constitucional a su favor; y, que se indique si la presentación de una acción extraordinaria de protección interrumpe los plazos de prescripción.

II. Oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte, en el término de tres días contados desde su notificación.
5. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 30 de marzo de 2023 respecto de una sentencia que fue notificada el 23 del mismo mes y año. En tal virtud, se verifica que el pedido de aclaración y ampliación fue presentado fuera del término de tres días establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Por tanto, la solicitud es improcedente.

III. Decisión

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

1. **RECHAZAR** la solicitud de aclaración y ampliación presentada por Jacinto Boanerges Sevilla Reinado el 30 de marzo del presente año.

¹ La sentencia fue notificada el 23 de marzo del presente año.

² La sentencia fue dictada dentro de la causa No. 975-14-EP.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia **No. 457-18-EP/23**.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 15-19-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 08 de marzo de 2023

CASO No. 15-19-IS

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

SENTENCIA No. 15-19-IS/23

Tema: La Corte Constitucional analiza el alegado incumplimiento de la sentencia No. 177-18-SEP-CC. Al determinar que la pretensión del accionante consiste en que el fondo de la acción de protección del proceso de origen sea nuevamente revisado, la Corte desestima la acción de incumplimiento.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de marzo de 2015, Wilson Gabriel Veintimilla Pincay (en adelante, “el accionante”) presentó una acción de protección en contra de Fausto Alejandro Tamayo Cevallos y José Serrano Salgado, en sus entonces calidades respectivas de comandante general de la Policía Nacional y ministro del Interior, y de la Procuraduría General del Estado. Mediante esta acción impugnó el Acuerdo Ministerial No. 4728 del 23 de septiembre de 2014, el cual calificó de no idóneos a veinte servidores policiales, entre quienes se encontraba incluido¹. Este proceso fue signado con el número 09201-2015-02279.
2. El 12 de junio de 2015, la Unidad Judicial Norte de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil (en adelante, “la Unidad Judicial”) negó la acción de protección, al considerar que no se vislumbraba una vulneración de derechos y considerar que el accionante tenía disponible la vía ordinaria para su pretensión. El accionante interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 11 de agosto de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (en adelante, “la Sala” o “la Corte Provincial”) negó la apelación interpuesta y, por lo tanto, confirmó la sentencia subida en grado. El accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de dicha decisión, caso que fue signado con el número 2178-15-EP en esta Corte².
4. El 16 de mayo de 2018, este Organismo emitió la sentencia No. 177-18-SEP-CC, la cual aceptó la acción extraordinaria de protección y ordenó como medidas de

¹ El Acuerdo Ministerial No. 4728 emitido por el Ministerio del Interior señaló que separaba de forma definitiva a los servidores policiales “*por haberse alejado de su misión constitucional (...)*”.

² El 02 de febrero de 2016, la Sala de Admisión, conformada por las exjuezas Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza, admitió a trámite la demanda.

reparación integral: **i)** dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala, y **ii)** previo sorteo, otro tribunal de la Corte Provincial emita una nueva sentencia³.

5. El 21 de marzo de 2019, la Corte Provincial, en cumplimiento de la sentencia No. 177-18-SEP-CC, emitió la nueva decisión en la que conoció el recurso de apelación interpuesto por el accionante, confirmó la sentencia de primera instancia y negó la acción de protección presentada.
6. El 28 de marzo de 2019, el accionante presentó una acción de incumplimiento relacionada con la alegada inobservancia de la sentencia No. 177-18-SEP-CC emitida por esta Corte.⁴

II. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 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”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones y fundamentos

A. Por el accionante Wilson Gabriel Veintimilla Pincay

³ Textualmente la parte resolutive de la sentencia No. 177-18-SEP-CC estableció lo siguiente:

“1.- Declarar la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 75 y 76, numerales 1 y 7 literal 1), de la Constitución de la República.

2.- Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3.- Disponer, como medidas de reparación integral, lo siguiente:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 11 de agosto de 2015 a las 09h36 por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 02279-2015, sustanciada en dicho órgano judicial.

3.2. Disponer que, previo sorteo correspondiente, sea otra Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas la que expida una nueva sentencia, conforme a los méritos procesales y los lineamientos expuestos en la presente sentencia constitucional.”

⁴ Después del sorteo correspondiente, la causa recayó en el conocimiento del entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. El 10 de febrero de 2022 se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. Así, el 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa el 09 de febrero de 2023 y dispuso que la judicatura accionada presente un informe de descargo sobre el presunto incumplimiento de la sentencia referida. El 13 de febrero de 2023, Pedro Ortega Andrade y Juan Paredes Fernández, jueces de la Corte Provincial, presentaron el informe de descargo solicitado.

El accionante presentó escritos de insistencia en las siguientes fechas: el 04 de marzo, el 18 y el 19 de agosto, el 03 de septiembre, el 16 y 28 de octubre y el 03 de diciembre de 2020; el 11 y el 27 de enero, el 18 de febrero, el 04 de marzo, el 06 de mayo, el 02 de julio, el 05 de agosto, el 02 de septiembre, el 14 de octubre y el 09 de noviembre de 2021; el 24 de enero, el 21 de febrero, los días 01, 02 y 22 de agosto, el 20 y el 21 de septiembre, el 14 de noviembre y el 12 de diciembre de 2022; y, el 09 de enero y el 09 de febrero de 2023.

8. En su demanda, el accionante relata los antecedentes procesales que originaron su acción de protección. Cita los artículos 158 y 163 de la CRE, y hace un recuento sucinto de las decisiones emitidas por la Unidad Judicial y por la Sala, así como de la sentencia No. 177-18-SEP-CC emitida en la acción extraordinaria de protección que presentó. En consecuencia, menciona que “[t]ras reiteradas peticiones y requerimientos, para que se dicte la sentencia, con fecha 8 de febrero se [l]e notifica” sobre la conformación del tribunal que resolvió la apelación ordenada mediante la sentencia antes mencionada, y señala que uno de los jueces no podía conformarlo, puesto que “fue parte de la sentencia tachada”. Menciona que, posteriormente, este juez había sido reemplazado, hecho que no le notificaron.
9. En cuanto a la sentencia dictada el 21 de marzo de 2019, señala que, “*simplemente procede a resolver la apelaci[ó]n, como que recién subiera la misma, y se allana a la sentencia emitida*” por la Unidad Judicial. Manifiesta entonces que esta decisión no consideró el derecho reclamado y señala que “*nuevamente se viola [sus] derechos constitucionales*”, puesto que esta decisión indica “*que la Acción, no puede ser usada para solicitudes como las que ha realizado (...), en contra de un Acuerdo Ministerial. En otra parte se hace aparecer que esta causa puede demandarse eficazmente por la Justicia ordinaria, (vía Contenciosa y Administrativa) sin considerar, lo que el Régimen Jurídico Administrativo de la Función Administrativa establece el fin de la Vía Administrativa, por lo que la Acción planteada es Legal y la Sentencia Constitucional tiene que ser aceptada en todas sus partes*” (sic).
10. Cita varios extractos del razonamiento usado en la sentencia alegada como incumplida, e indica que el nuevo fallo de la Corte Provincial no ha cumplido “*los parámetros de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, como aspectos determinados (...) para la observancia del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, lo han hecho a conveniencia de decisión y de parte, violando mis derechos (...)*”.

B. Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

11. Los jueces Pedro Ortega Andrade y Juan Paredes Fernández presentaron su informe de descargo. Señalan que la demanda, “*contiene argumentos confusos y contradictorios entre sí, tan trascendentes porque parte de premisas diferentes, que tienen diversos orígenes, merecen diversa sustanciación y la consecuencia lógica, es que, al haberse agrupado ex profeso, en esta acción, se convierte en improcedente y así debe ser declarada*” (sic). Manifiestan también que no se ha singularizado en qué consiste el supuesto incumplimiento cuando el accionante, además, ha presentado una nueva acción extraordinaria de protección en contra del fallo de 21 de marzo de 2019.
12. Así, manifiestan que el accionante no está “*conforme con la sentencia de segunda instancia, [por lo que] extendió la discusión del asunto de fondo*”, y así, pretende emplear la acción de incumplimiento en lugar de la acción extraordinaria de

protección. De tal manera, alegan que el accionante pretende la declaración de un derecho a su favor relacionado con su desvinculación de la Policía Nacional.

IV. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

13. El accionante manifiesta que la sentencia que habría sido incumplida es la No. 177-18-SEP-CC⁵ dictada en el caso No. 2178-15-EP, en la que él fue parte actora. Esta decisión, en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

*“1.- Declarar la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 75 y 76, numerales 1 y 7 literal 1), de la Constitución de la República.
2.- Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3.- Disponer, como medidas de reparación integral, lo siguiente:
3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 11 de agosto de 2015 a las 09h36 por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 02279-2015, sustanciada en dicho órgano judicial.
3.2. Disponer que, previo sorteo correspondiente, sea otra Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas la que expida una nueva sentencia, conforme a los méritos procesales y los lineamientos expuestos en la presente sentencia constitucional.”*

V. Planteamiento y resolución del problema jurídico

14. El accionante manifiesta que sus derechos habrían sido vulnerados con la emisión de la nueva sentencia del 21 de marzo de 2019 por la Corte Provincial, puesto que esta no habría respetado los parámetros de motivación ordenados en la sentencia No. 177-18-SEP-CC. Por su parte, los jueces de la Sala de la Corte Provincial manifiestan que el accionante pretende un nuevo pronunciamiento sobre el fondo de la acción de protección, que responde únicamente a su inconformidad con la decisión emitida.
15. Para atender el cargo y el descargo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia No. 177-18-SEP-CC fue incumplida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas al haber negado la acción de protección y presuntamente haber inobservado los parámetros de motivación ordenados en dicha sentencia?

16. En esta sección, la Corte determinará que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas cumplió con la sentencia No. 177-18-SEP-CC, puesto que emitió un nuevo fallo de apelación conforme lo ordenó la sentencia de la acción extraordinaria de protección. De tal forma, se verifica que fue cumplida la disposición del reenvío a la Corte Provincial y la emisión de una nueva sentencia de apelación, por lo que la inconformidad del

⁵ En el presente caso, al verificarse el supuesto del numeral 4 del artículo 164 de la LOGJCC, no resulta necesario analizar los otros supuestos del mismo artículo conforme se ha venido desarrollando en la jurisprudencia de esta Corte desde la sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022.

accionante con no haber aceptado su acción de protección resulta ajena a la naturaleza de la acción de incumplimiento.

17. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente. En tal sentido, el objetivo de la acción de incumplimiento está enfocado en garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de la ejecución de la sentencia, y así, lograr la materialización de las medidas ordenadas en procesos de garantías jurisdiccionales o dictámenes constitucionales⁶.
18. En el caso concreto, el accionante manifiesta que sus derechos habrían sido vulnerados con la emisión de la sentencia del 21 de marzo de 2019 de la Corte Provincial. A decir del accionante, dicha decisión no habría respetado los parámetros de motivación ordenados en la sentencia No. 177-18-SEP-CC. Al respecto, tal como está transcrito en el párr. 13 *supra*, dicha sentencia dispuso dos medidas de reparación concretas: **i)** dejar sin efecto la sentencia de 11 de agosto de 2015 emitida por la Corte Provincial; y, **ii)** disponer que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emita otra decisión “*conforme a los méritos procesales y los lineamientos expuestos en la presente sentencia constitucional*”.
19. En cuanto a la primera medida, esta Corte ya ha establecido que las medidas que disponen dejar sin efecto actos que vulneran derechos se constituyen medidas dispositivas que se ejecutan desde la notificación de la sentencia, sin que resulten necesarias otras medidas para verificar su ejecución⁷. De tal forma, esta medida ha sido cumplida.
20. En cuanto a la segunda medida, si bien este Organismo dispuso la emisión de una nueva decisión “*conforme a los méritos procesales y los lineamientos expuestos en la presente sentencia constitucional*”, la inconformidad del accionante radica en que esta no habría observado los parámetros de motivación expuestos en el mismo fallo y que su acción de protección debía haber sido aceptada. Según lo ha establecido la jurisprudencia de este Organismo, la acción de incumplimiento tiene como objeto “*proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional*”⁸, de lo cual no se desprende que estas conlleven la corrección o incorrección de las decisiones de fondo que puedan emitir las judicaturas de instancia cuando este Organismo haya ordenado la emisión de una nueva sentencia. Por tal motivo, no resulta procedente verificar el fondo de una nueva decisión que haya sido ordenada como medida de reparación en una sentencia de acción extraordinaria de protección, ni así como tampoco corresponde examinar su corrección mediante una acción de incumplimiento, pues esto implicaría una

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67; Sentencia No. 39-18-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 50; Sentencia No. 16-19-IS/21 de 13 de octubre de 2021, párr. 42.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 35-12-IS/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 15; Sentencia No. 69-19-IS/22 de 14 de diciembre de 2022, párr. 33.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 37-14-IS/20 de 22 de julio de 2020, párr. 15.

desnaturalización del objeto de la acción⁹. Así, esta Corte constata que la segunda medida ordenada en sentencia ha sido cumplida integralmente.

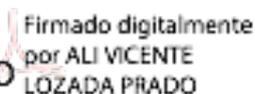
- 21.** Para responder al problema jurídico planteado, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas al haber emitido una nueva decisión de apelación cumplió con lo dispuesto en la sentencia No. 177-18-SEP-CC, por lo que la inconformidad con esta decisión que ratificó la negativa de una acción de protección no puede ser revisada a través de una acción de incumplimiento, puesto que esta pretensión resulta ajena a la naturaleza de la acción planteada.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento No. 15-19-IS presentada por el señor Wilson Gabriel Veintimilla Pincay.
2. Declarar el cumplimiento integral de la sentencia No. 177-18-SEP-CC.
3. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 68-18-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párrs. 22 y 23.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 08 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

001519IS-5414b



Caso Nro. 0015-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación No. 15-19-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito D.M., 26 de abril de 2023.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 26 de abril de 2023, dentro de la causa **No. 15-19-IS**, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado el 21 de marzo de 2023, por el señor Wilson Gabriel Veintimilla Pincay (en adelante, “el accionante”), quien solicita aclaración de la sentencia **No. 15-19-IS/23**.

I. Antecedentes

1. El 08 de marzo de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de acción de incumplimiento **No. 15-19-IS/23**, mediante la cual resolvió el alegado incumplimiento de la sentencia No. 177-18-SEP-CC. Esta decisión fue notificada a las partes el 17 de marzo de 2023.
2. El 21 de marzo de 2023, el accionante presentó la solicitud de “*aclaración, ampliación, revocatoria y reforma*” respecto de la sentencia No. **15-19-IS/23**.
3. El 03 de abril de 2023, el accionante presentó un escrito de insistencia a su solicitud.

II. Oportunidad

4. De conformidad con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “CRSPCCC”), se establece que “[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (...)”
5. En vista de que la sentencia No. 15-19-IS/23 fue aprobada el 08 de marzo de 2023 y notificada el 17 de marzo de 2023, y que el pedido fue presentado el 21 de marzo de 2023, dicho pedido se encuentra presentado dentro del término establecido en el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”) y en el artículo 40 de la CRSPCCC. Sin embargo, dado que el escrito ingresado el 03 de abril de 2023 se encuentra fuera de este término, dicha insistencia no será considerada para el presente auto.

III. Fundamentos de la solicitud

6. El accionante cita la parte resolutive de la sentencia No. 177-18-SEP-CC. Respecto a la resolución de la sentencia No. 15-19-IS/23 sobre la primera medida de la sentencia alegada como incumplida, cita la definición textual de “*dispositiva*” del Diccionario Jurídico Elemental, e indica:

“(...) la presente Sentencia al referirse a la primera medida, de dejar sin efecto la Sentencia dictada el 11 de agosto de 2015, no se cumplió, pues la Sala al emitir una

supuesta nueva Apelación se la hace aparecer implícitamente, como que se ha cumplido con lo que manda la sentencia.”

7. Sobre el análisis hecho en la sentencia No. 15-19-IS/23 de la segunda medida de la sentencia alegada como incumplida, indica que esta última *“no manda a corregir, manda a que se emita una nueva sentencia con los respectivos parámetros de violación a [sus] derechos y garantías constitucionales (...)”*. Añade:

“(...) no es cierto que mi inconformidad radique en que no se observó los parámetros de motivación expuestos en el fallo, simplemente demande a través de la ACCION DE CUMPLIMIENTO, se haga cumplir la SENTENCIA No. 177-18-SEP-CC, en su numeral III (...)” (sic)

8. Así manifiesta que no ha *“pedido corrección del fallo”*, sino que la sentencia alegada como incumplida *“no se había cumplido, conforme manda la Constitución y la Ley Orgánica (...)”*.
9. Indica que este Organismo *“fue sorprendid[o] con el mamotreto que la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (...) expuso en su alegato que cumplió con emitir nueva decisión de apelación, (que no es nueva Sentencia) (...)”*. Así señala que las autoridades judiciales de la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas *“se lavaron las manos amparándose que se debió demandar el hecho por la vía administrativa, olvidando lo que dice LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR artículo # 173” (sic)*.
10. Concluye señalando que la Corte Constitucional en la sentencia No. 177-18-SEP-CC *“mando (sic) a confeccionar una NUEVA SENTENCIA con LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS DE VIOLACIÓN de DERECHOS Y GARANTÍAS, por lo que se desobedeció el mandato de la máxima AUTORIDAD ECUATORIANA (...)”*.

IV. Análisis de la petición

11. Esta Corte Constitucional ha señalado que los dictámenes y sentencias constitucionales son aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión y pueden ser ampliados en aquellos casos en los que se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración o ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional¹.
12. Conforme se observa, la solicitud presentada por el accionante indica *“aclaración, ampliación, revocatoria y reforma”*, pero sus alegaciones están encaminadas a cuestionar el fallo, denotan inconformidad con la decisión y se relacionan con los mismos argumentos planteados en su demanda de acción de incumplimiento. En tal sentido, para este Organismo no es posible vislumbrar que los argumentos de esta

¹ Corte Constitucional. Auto de aclaración y ampliación de la Sentencia No. 1149-19-JP/21, párr. 11.

solicitud se relacionen con la oscuridad o la falta de claridad de la sentencia emitida en la causa No. 15-19-IS, ni tampoco refieren a un hecho que no haya sido resuelto. Consecuentemente, su pedido deviene en improcedente.

V. Decisión

13. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** el pedido respecto de la sentencia **No. 15-19-IS/23**.
2. **DISPONER** a las partes que deben atenerse a lo resuelto en la **sentencia No. 15-19-IS/23** emitida el 08 de marzo de 2023.
3. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable. NOTIFÍQUESE.-

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 93-20-IN/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO No. 93-20-IN

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

SENTENCIA No. 93-20-IN/23

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad que impugna, en su integridad, el literal d) del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos. Esta disposición impone la descalificación “*de por vida*” de las compañías auditoras externas que (i) no apliquen las normas de auditoría ni las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos; (ii) coadyuven a la presentación de datos o estados financieros no acordes a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; y, (iii) incurran en una infracción que amerite una nueva sanción de suspensión temporal. Luego de realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los hechos constitutivos de infracción y de la sanción prevista en este artículo, se acepta parcialmente la demanda y se declara la inconstitucionalidad por el fondo del inciso final de la disposición impugnada tras determinar su incompatibilidad con el principio de proporcionalidad.

Tabla de Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	
2. Competencia	
3. Norma impugnada	
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	
4.1. <i>Fundamentos de la acción y pretensión.....</i>	
4.2. <i>Argumentos de la Superintendencia de Bancos</i>	
4.3. <i>Argumentos de la Procuraduría General del Estado</i>	
4.4. <i>Argumentos de réplica presentados por el accionante</i>	
5. Consideraciones previas	
6. Problemas jurídicos identificados	
7. Análisis constitucional	
7.1. ¿La norma impugnada, que sanciona con la descalificación de por vida a las firmas de auditoría externa que incurrieren en alguno de los tres hechos constitutivos de infracción previstos en ella, es incompatible con el principio de proporcionalidad?	
8. Efectos de la presente sentencia	

9. Decisión.....

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 23 de septiembre de 2020, Germán Patricio Varela Villota (“**el accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad “*por el fondo*” en contra del artículo 42 (cuarto apartado) de la sección VII, capítulo I, título XXI de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y de la Junta Bancaria, actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos, (“**norma impugnada**”, “**disposición impugnada**” o “**artículo impugnado**”). En la misma fecha, se realizó el sorteo automático de la causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
2. El 25 de septiembre de 2020, el accionante remitió varios documentos adjuntos como sustento de su demanda.
3. El 16 de octubre de 2020, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda y ordenó, en lo principal, que, en el término de quince días, la Junta de Política y Regulación Monetaria Financiera¹ (“**Junta**” u “**órgano emisor**”) se pronuncie defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.
4. Mediante escritos de 16 y 17 de noviembre de 2020, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y la Superintendencia de Bancos, respectivamente, presentaron escritos solicitando que se rechace la presente acción. A su vez, el 25 de noviembre de 2020, el accionante presentó sus argumentos en relación con los escritos de 16 y 17 de noviembre de 2020. Posteriormente, el 8 de febrero de 2021, el accionante solicitó que se convoque a audiencia.
5. Mediante auto de 29 de marzo de 2022, en atención al orden cronológico de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, por considerar que para resolver no se requería convocar a audiencia pública, continuó con la tramitación del caso.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1

¹ Ex Junta Bancaria de la Superintendencia de Bancos. Cabe precisar que, actualmente, tras la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 443 de 3 de mayo de 2021, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera se dividió en dos personas jurídicas de derecho público: la Junta de Política y Regulación Monetaria y la Junta de Política y Regulación Financiera.

literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Norma impugnada

7. El accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 42 (cuarto apartado) de la sección VII, capítulo I, título XXI de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y de la Junta Bancaria que quedó sin efecto como consecuencia de la disposición derogatoria única de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras de Valores y Seguros². Pese a ello, esta Corte verifica que la norma que se impugna en la presente acción está vigente, en su integridad, en el actual literal d) del artículo 44 del título XVII, capítulo I (Normas para la contratación y funcionamiento de las auditoras externas que ejercen su actividad en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros) de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos³. Este artículo, en su literalidad, determina:

Art. 44.- Los auditores externos estarán sujetos a las siguientes sanciones: [...].

d. Descalificación, cuando la Superintendencia de Bancos comprobare que el auditor externo no ha aplicado las normas de auditoría, las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos; o, coadyuve a la presentación de datos o estados financieros no acordes con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Si un auditor o una firma auditora externa que, habiendo sido sancionado con la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones en entidades controladas por la Superintendencia de Bancos, incurriere en una infracción que amerite una nueva sanción de suspensión temporal, será descalificado.

La descalificación se entenderá de por vida. La descalificación y sus efectos recaerán sobre el auditor o la firma auditora externa, así como sobre sus socios, representante legal, gerentes e intervinientes, si sus informes son los que originaron la descalificación [...].

8. Dado que el artículo impugnado consiste en una norma emitida por la Superintendencia de carácter general, que no se agota en su cumplimiento; y, tras

² Disposición derogatoria única de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras de Valores y Seguros, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 22 de 26 de junio de 2017: “Deróguense: la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, la Codificación de Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador, las Regulaciones expedidas por la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, y las resoluciones expedidas por la Junta de Regulación del Mercado de Valores (Consejo Nacional de Valores), que se encuentran contempladas en la presente Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera”.

³ Correspondiente a la resolución de la Superintendencia de Bancos No. 810 “Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos”, Libro I, Tomo V, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 123 de 31 de octubre de 2017.

verificar que existe unidad normativa conforme al artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, corresponde a esta Corte continuar con el análisis de constitucionalidad.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. De forma preliminar, el accionante menciona que, en el presente caso, el órgano emisor de la norma sí posee personería jurídica, por lo que el procurador general del Estado no debe comparecer al proceso constitucional como parte y, si interviene, se debe considerar el desbalance que se generaría entre las partes procesales y que se requiere de una justificación de interés del Estado para autorizar su intervención.
10. En cuanto a los cargos de la demanda, el accionante sostiene que la norma impugnada es inconstitucional por cuanto resulta contraria: (i) a los principios de legalidad y reserva de ley (artículos 76 numeral 3 y 132 numeral 2 de la Constitución); (ii) al principio de proporcionalidad (artículo 76 numeral 6 de la Constitución); (iii) al derecho al trabajo y al desarrollo de actividades económicas (artículos 33, 326 y 66 numeral 15 de la Constitución); (iv) al derecho al buen nombre (artículo 66 numeral 18 de la Constitución); y, (v) al principio de concordancia práctica.
11. Respecto al primer cargo, el accionante explica que, a través de una resolución de carácter infralegal, se tipificó una infracción y su respectiva sanción a las firmas encargadas de la auditoría externa. A su juicio, esta disposición es inconstitucional porque contraviene los principios de legalidad de la infracción y de la sanción (artículo 76 numeral 3 de la Constitución) y de reserva de ley (artículo 132 numeral 2 de la Constitución) según los cuales, las disposiciones que establecen infracciones y sanciones deben constar en una norma de carácter constitucional o legal. El accionante agrega que, si bien la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero —que fue derogada con la entrada en vigencia del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF)— preveía la posibilidad de que la Superintendencia de Bancos y la Junta Bancaria desarrollen normativas para ejercer sus atribuciones, la norma impugnada es consecuencia de una extralimitación de atribuciones. En suma, el accionante solicita que la norma impugnada se expulse del ordenamiento jurídico con efecto retroactivo por cuanto la Junta se atribuyó competencias exclusivas de la Asamblea Nacional para desarrollar infracciones y sanciones.
12. En segundo lugar, el accionante menciona que la norma impugnada contraviene el principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción (artículo 76 numeral 6 de la Constitución). Este cargo lo fundamenta en dos razones: (i) arguye que la disposición impugnada, en la práctica, se aplica de “*forma caprichosa e impredecible*” dejando a los afectados “*en una situación de inconformidad y protesta mediante recursos subjetivos, que no constituyen medios adecuados ni eficaces*”; (ii) indica que la norma impugnada tiene un carácter “*ilimitado*” porque prevé la descalificación “*de por vida*” de la auditora o auditor externo que hubiere incurrido, de manera reincidente, en alguno de los hechos constitutivos de infracción previstos en la misma norma

impugnada. Añade que, además de que la sanción es desproporcionada por comprender la totalidad de la vida de la persona infractora, se extiende, en el entendido de la resolución de la Junta, a la firma auditora externa, sus socios, su representante legal, su gerente, sus intervinientes, entre otros.

13. Posteriormente, el accionante formula como tercer cargo que, incluso si se considera que la norma impugnada prevé una escala de proporcionalidad para llegar a la sanción de destitución “*de por vida*”, esta “*anula por completo el contenido de varios derechos constitucionales*”. Señala, en este sentido, que la sanción prevista frente al cometimiento de uno de los hechos constitutivos de infracción previstos en la norma impugnada, genera una afectación indirecta a los derechos constitucionales al trabajo y al desarrollo de actividades económicas en forma individual o colectiva (artículos 33, 326 y 66 numeral 15 de la Constitución) de la compañía auditora externa. En su criterio, la norma impugnada restringe los derechos mencionados pero, al hacerlo, no persigue un fin constitucional válido. Así, concluye que esta disposición no es idónea por no existir una relación directa entre principios constitucionales y el ejercicio del *ius puniendi* del Estado.
14. En relación al cuarto cargo de la demanda, el accionante indica que el derecho al buen nombre y a la imagen (artículo 66 numeral 18 de la Constitución) se vulneró por cuanto la descalificación “*de por vida*” frente a la conductas sancionables previstas en el artículo acusado de inconstitucionalidad, impide la futura rehabilitación o reinserción de la persona infractora en la sociedad. Como consecuencia, a criterio del accionante, se afecta el prestigio laboral de la persona, condenándola al subempleo y a la estigmatización social e institucional.
15. Para fundamentar el quinto cargo de la demanda, el accionante alega que la sanción de la norma impugnada es incompatible con el principio de concordancia práctica. A su juicio, dado que en el ámbito penal no existen sanciones perpetuas y, que en el régimen civil no hay sanciones imprescriptibles, el ordenamiento no puede establecer una sanción “*de por vida*” frente a los hechos constitutivos de infracción previstos en la norma impugnada⁴.
16. Luego de formular estos cargos, el accionante realiza ciertas consideraciones adicionales. En primer lugar, hace referencia a la sentencia No. 17-14-IN/20 que desarrolla el criterio de consultar al colectivo o a personas relacionadas con la aplicación del acto normativo de efectos generales, y a la sentencia No. 20-12-IN/20 sobre del derecho a la consulta prelegislativa. Al respecto, señala que en el presente

⁴ En términos del accionante, en el “*derecho penal tenemos la acumulación de sanciones por los casos de concursos reales de infracciones que resulta en la sanción máxima de 45 años de prisión; por otra parte las sanciones en contra de las personas jurídicas en el ámbito del derecho económico o del derecho de mercado, también en el derecho societario, pueden ir hasta, la extinción de la persona jurídica, pero las sanciones colaterales a las personas relacionadas con cargos de administración y dirección son insignificantes, otra parte en el caso de las acciones tributarias, tenemos una prescripción de siete años para el ejercicio de la acción; y finalmente en el caso de los delitos contra la administración pública nuestro sistema jurídico ha reconocido la imprescriptibilidad de la acción y de la pena, pero eso no significa que la pena no tenga un límite*”.

caso no hubo información, participación colectiva ni consulta previa, como correspondía. Indica que correspondía a la Superintendencia y a la Junta consultar a las personas relacionadas con la aplicación de la norma impugnada sobre su contenido o sobre los aspectos relacionados a su aplicación y eficacia normativa, lo cual no ocurrió.

- 17.** A mayor abundamiento, señala que las leyes, normas de carácter general y ordenanzas gozan de la presunción de constitucionalidad, pero que los actos administrativos de carácter normativo solo gozan de presunción de legitimidad y ejecutividad. A su vez, sostiene que se ha inobservado el informe presentado por el perito experto Eduardo Muñoz Vinuesa⁵, según el cual la norma impugnada vulnera garantías constitucionales vinculadas a la supremacía de la Constitución, el orden jerárquico de aplicación de normas, el principio de reserva de ley, el principio de proporcionalidad y los derechos de libertad y de trabajo.
- 18.** Posteriormente, el accionante cuestiona la forma de aplicación de la norma impugnada en el marco de un proceso administrativo sancionador. Al respecto, identifica que, en la práctica: i) la misma autoridad que impone la decisión de primera instancia es la que resuelve el recurso extraordinario de revisión; ii) no se imponen sanciones previas a la más grave; iii) no se consideran las circunstancias atenuantes ni de ninguna de las defensas planteadas por el sujeto sancionado; iv) no se aplica el principio de interpretación más favorable; y, v) se inobserva el principio de interpretación más favorable a los derechos de la persona trabajadora.
- 19.** Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, respecto de los tres hechos constitutivos de sanción y la consecuencia frente a su cometimiento, y que se determine la aplicación retroactiva de la sentencia de inconstitucionalidad. Subsidiariamente, solicita que se realice una interpretación conforme y se determine la aplicación retroactiva de aquella interpretación.

4.2. Argumentos de la Superintendencia de Bancos

- 20.** La Superintendencia menciona que el artículo impugnado fue derogado por la disposición transitoria primera del COMF⁶ y la disposición derogatoria única de la Codificación de las Normas de la Superintendencia⁷. Reconoce que, pese a ello, la

⁵ Este peritaje fue realizado bajo solicitud del accionante con la intención de respaldar y fortalecer los argumentos y cargos formulados en la acción de inconstitucionalidad bajo análisis.

⁶ Publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 332 del 12 de septiembre de 2014. Disposición Transitoria Primera: “*Vigencia de resoluciones y regulaciones. Las resoluciones que constan en la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, las regulaciones que constan en la Codificación de Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador, las regulaciones expedidas por la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, y las normas emitidas por los organismos de control, mantendrán su vigencia en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero, hasta que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera resuelva lo que corresponda, según el caso*”.

⁷ Ver nota al pie 3 *ut supra*.

disposición impugnada se encuentra reproducida en el actual artículo 44 del título XVII, capítulo I de las Normas para la contratación y funcionamiento de las auditoras externas que ejercen su actividad en las entidades sujetas al control de la Superintendencia.

- 21.** La entidad accionada describe el proceso administrativo sancionador del año 2008 en el cual se descalificó a la firma auditora externa F.M. Varela Auditores S.A., representada por el accionante Germán Patricio Varela Villota, inhabilitándose el ejercicio de auditoría externa de las instituciones controladas por la Superintendencia. Señala que la sanción se impuso dado que, en una auditoría, la referida empresa omitió hechos relevantes respecto de la compañía auditada, incurriendo en la causal establecida en el entonces artículo 42 numeral 4 del capítulo I de las Normas para la Contratación y Funcionamiento de las Auditoras Externas que ejercen su actividad en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros⁸. A su vez, describe que el accionante realizó distintas actuaciones para que la mencionada firma sea descalificada y no pueda ejercer nuevamente como auditora externa de las instituciones controladas por la Superintendencia de Bancos.
- 22.** La Superintendencia señala que el artículo que se aplicó para sancionar a la referida empresa nació de las atribuciones conferidas en el artículo 222 de la Constitución de 1998, el cual sirvió de antecedente para la emisión de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que, en ese entonces, regía el accionar de la actual Superintendencia y de la Junta.
- 23.** Por otra parte, sostiene que el artículo 132 numeral 6 de la actual Constitución otorga a los organismos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales, lo cual se armonizaba con los entonces vigentes artículos 1, 138, 171, 175 literal b, y 180 literal b de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Así, menciona que dichas disposiciones legales otorgaron a la Junta la competencia para expedir la resolución en la que consta la norma impugnada. Señala que, como resultado, la norma impugnada está debidamente motivada, cuenta con fundamentos jurídicos claros y fue dictada por el órgano competente en ejercicio de sus atribuciones legales. Agrega, en este sentido, que en la actualidad el artículo 276 del COMF asigna tal competencia a la Superintendencia.
- 24.** En cuanto al principio de legalidad, la entidad accionada señala que este no se contravino por cuanto los entonces vigentes artículos 138, 175 literal b) y 180 literal j) de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero ya preveían la sanción de suspensión o eliminación del registro de compañías auditoras según la gravedad de la falta a juicio de la Superintendencia. Menciona, a su vez, que el actual artículo 276 del COMF asigna expresamente la competencia de sancionar a entidades financieras, auditores internos y externos, entre otros.

⁸ Actual artículo 44 del título XVII, capítulo I de la Codificación de las Normas la Superintendencia de Bancos.

- 25.** Respecto al principio de proporcionalidad, la Superintendencia alega que las firmas auditoras desempeñan actividades extremadamente delicadas y, por consiguiente, deben cumplir con un perfil profesional altamente calificado. Añade que la alegación del accionante sobre “*una presunta aplicación ‘caprichosa e impredecible’*” no es fundamento para la interposición de una acción pública de inconstitucionalidad y que, en todo caso, podría haber impugnado la sanción en la vía contencioso administrativa. Sostiene que, pese a que el accionante sí interpuso una acción de protección, signada con el No. 17574-2015-00791 –respecto de la cual se presentó la acción extraordinaria de protección No. 680-16-EP que fue inadmitida— no interpuso una acción subjetiva u objetiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo, vía que era la más adecuada y expedita para el caso.
- 26.** En respuesta al cargo de que la sanción establecida en la norma impugnada es contraria a los derechos al trabajo, a desarrollar actividades económicas y al buen nombre, la Superintendencia sostiene que no puede considerarse que esta disposición genera una privación absoluta de estos derechos pues la aplicación de la sanción se aplica exclusivamente para el desempeño de actividades respecto de la Superintendencia pero no en otros ámbitos ni sectores. Así, la Superintendencia concluye que no hay afectación a los derechos al trabajo y desarrollar actividades, y que la prueba de esto es que la firma se mantiene como empresa activa y que en el informe societario de 2 de marzo de 2020 se refleja que la empresa continuó facturando en el 2019 y que seguirá prestando sus servicios en el año 2020.
- 27.** Por añadidura, la Superintendencia impugna el peritaje presentado por el accionante por cuanto el perito es magíster en administración de empresas y no es experto constitucional. Hace referencia a los principios y reglas del control abstracto de constitucional que constan en el artículo 76 de la LOGJCC y cita doctrina y jurisprudencia para explicar el objeto del control abstracto de constitucionalidad y su límite respecto de actos con efectos particulares y cuestiones de legalidad.
- 28.** En virtud de lo expuesto, la Superintendencia solicita que se rechace la demanda por improcedente y se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 29.** Respecto a los principios de legalidad y reserva de ley, la PGE señala que los argumentos del accionante se refieren, en realidad, a un control de constitucionalidad por la forma y, por tanto, la demanda es extemporánea, de conformidad con el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC. En la misma línea, señala que el artículo impugnado no contraviene el principio de reserva de ley por cuanto la Superintendencia sí tiene competencia normativa para emitir disposiciones que forman parte de las regulaciones del sistema financiero ecuatoriano y, por tanto, al no haberse interpuesto la demanda por la forma, las alegaciones son improcedentes por extemporáneas.

- 30.** Posteriormente, sobre la supuesta inobservancia del principio de proporcionalidad, la PGE sostiene que el accionante no ha tomado en cuenta los fines constitucionales, legales e infralegales de la norma impugnada. Manifiesta que la infracción y la sanción sí son proporcionales por cuanto resultan necesarias para evitar que profesionales que no cumplan sus funciones adecuadamente, ocasionen inconvenientes en el funcionamiento del régimen económico y financiero nacional, de conformidad con el artículo 308 y siguientes de la Constitución. Además, en respuesta al argumento del accionante respecto a que la forma de aplicar la norma es “*caprichosa e impredecible*”, menciona que la acción pública de inconstitucionalidad no es la vía para la impugnación de actos que presuntamente vulneren derechos subjetivos. Añade que el cuestionamiento sobre la proporcionalidad es un análisis de legalidad, lo cual se tornó improcedente en la presente acción. Enfatiza en que la norma impugnada se aplica para los casos de reincidencia, y no de forma directa.
- 31.** Respecto de los derechos al trabajo y al libre desarrollo de actividades económicas, la PGE establece que dicha alegación carece de sustento jurídico en razón de que estos derechos constitucionales se ejercen de forma libre y voluntaria, de forma individual o colectiva, sin que aquello implique una vulneración de derechos.
- 32.** Para finalizar su pronunciamiento respecto de los argumentos de la demanda, la PGE indica que los cargos relativos al derecho al buen nombre y a la imagen, y a la falta de reinserción ante la descalificación “*de por vida*”, consisten en meras especulaciones que no tienen sustento jurídico válido y que se enfocan en un tema particular que no ha sido desarrollado con claridad en la demanda, por lo que carecen de una base fáctica.
- 33.** Adicionalmente, la PGE hace referencia a que el artículo impugnado se encuentra derogado tras la expedición del Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, normativa que se encuentra vigente a la fecha. Agrega que, en la actual Codificación se establecen reglas para la contratación y funcionamiento de auditorías externas que ejercen su actividad en las entidades sujetas a la Superintendencia. Señala que, bajo la mencionada Codificación, los profesionales externos conocen cuáles son las sanciones aplicables en caso de no acatar sus funciones.
- 34.** Posteriormente, la PGE se pronuncia sobre la norma impugnada tomando en consideración: **(i)** las competencias de la Superintendencia, la naturaleza jurídica y el espíritu de las normas en las que se sustentó la norma impugnada; **(ii)** los principios constitucionales previstos en la norma impugnada a través del análisis de proporcionalidad; y, **(iii)** la no violación de normas constitucionales.
- 35.** Sobre el primer punto **(i)**, la PGE sostiene que la Superintendencia tiene competencia para emitir y aplicar la norma impugnada por ser un órgano de control de acuerdo con la Constitución. Menciona que esta competencia proviene del entonces vigente artículo 222 de la Constitución y del actual artículo 132 numeral 6 de la Constitución, así como de los entonces vigentes artículos 1, 171, 175 literal b) y 180 literal b) de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

36. Luego, respecto al segundo punto (ii), la PGE menciona que corresponde realizar el *test* de proporcionalidad para determinar si la disposición impugnada (ii.1) protege o no un fin constitucionalmente válido; (ii.2) es idónea; (ii.3) es necesaria; y, (ii.4) es proporcional, es decir, si existe o no un equilibrio entre la protección y la necesidad de garantizarlo. Luego de realizar el *test* respectivo, la entidad demandada precisa que la norma sí tiene un fin constitucional válido (ii.1) porque persigue la eficiencia del sistema económico y financiero a través del control que ejerce la Superintendencia, de conformidad con sus atribuciones constitucionales y legales.
37. Posteriormente, la PGE menciona que la norma impugnada es idónea para lograr el fin constitucional que persigue (ii.2), esto es, que existan regulaciones que protejan las actividades que se efectúan en respeto del artículo 308 y siguientes de la Constitución, en sus componentes que son regulados por la Superintendencia en virtud de sus facultades previstas en el artículo 213. Añade que, debido a que la norma impugnada se refiere exclusivamente a casos de reincidencia, la descalificación “*de por vida*” es una medida idónea para evitar la comisión de delitos o infracciones en el sistema financiero, por parte de agentes externos que colaboren con la Superintendencia.
38. En relación con el parámetro de necesidad, la PGE sostiene que la existencia de regulaciones sobre auditoría externa que presten sus servicios a la Superintendencia es necesaria (ii.3) pues, de esta manera, la institución puede cumplir su misión de controlar y verificar el funcionamiento del sistema económico y financiero y el manejo financiero de los recursos públicos y privados.
39. En cuanto al elemento de proporcionalidad en estricto sentido, la PGE alega que, a través de la medida impugnada, se protege la estabilidad del sistema económico y financiero nacional, y los derechos generales de los inversionistas y demás agentes del mercado de posibles infracciones que podrían ser contrarias al ordenamiento jurídico (ii.4). Añade que, por lo anterior, todas las conductas que causen un daño al mercado son de responsabilidad del Estado y deben ser prevenidas y sancionadas adecuadamente sobre la base de disposiciones legales e infralegales claras y previamente determinadas.
40. Por las razones expuestas, la PGE concluye que no se ha vulnerado el principio de proporcionalidad.
41. Sobre el tercer punto (iii), la PGE alega que la argumentación del accionante no se centra en una inconstitucionalidad sino en un conflicto de aplicación normativa que puede presentarse entre normas, no solamente infraconstitucionales, sino también infralegales. Bajo el criterio de la PGE, la demanda tiene por finalidad que se deje sin efecto de forma retroactiva un acto administrativo impugnado en sede judicial. En tal virtud, concluye que la vía idónea no es la acción pública de inconstitucionalidad y que la demanda es improcedente.
42. Por todo lo anterior, la PGE solicita que se rechace la demanda y se declare la constitucionalidad de la norma impugnada.

4.4. Argumentos de réplica presentados por el accionante

43. En contestación a los escritos presentados por la PGE y la Superintendencia, el accionante reconoce que la norma impugnada ha sido derogada, pero sostiene que la disposición se mantiene en la nueva Codificación de Resoluciones de la Junta de Política Monetaria y Financiera. Además, reitera que una sanción sin límite y perpetua no puede considerarse proporcional. Al respecto, sostiene que el test de proporcionalidad no se cumple por inobservancia del principio de idoneidad.
44. A mayor abundamiento, el accionante sostiene que las entidades referidas no han formulado una argumentación completa respecto del principio de reserva de ley pues se limitan a señalar que la tipificación de infracciones y sanciones está limitada a la Asamblea Nacional. Al respecto, el accionante agrega que los fundamentos relativos a derecho financiero y económico no se respaldan en opiniones de expertos, informes periciales, estudios o literatura científica. Indica, por añadidura, que no es cierto que la presente acción tenga como objetivo la producción de efectos particulares pues, por el contrario, su finalidad es perseguir el control abstracto de la norma y demostrar que la Superintendencia y la PGE han pretendido descalificarle como persona. Alega también que las instituciones señaladas se pronunciaron fuera de término por lo que no deben tomarse en cuenta sus argumentos. Por último, sobre el peritaje, arguye que este tiene sustento y, al menos, debe considerarse como opinión de experto.

5. Consideraciones previas

45. Como se refirió en el párrafo 10 *ut supra*, el accionante sostiene que la disposición impugnada es incompatible por el fondo con: (i) los principios de legalidad y reserva de ley; (ii) el principio de proporcionalidad; (iii) el derecho al trabajo y al desarrollo de actividades económicas; (iv) el derecho al buen nombre; y, (v) el principio de concordancia práctica. Además de estos cargos para justificar la presunta inconstitucionalidad de la disposición impugnada, la demanda contiene otras alegaciones sobre las cuales esta Corte se pronunciará de manera previa.
46. Primero, como consta en el párrafo 9 *ut supra*, el accionante alega de manera preliminar que se habría generado una situación de desbalance entre las partes procesales por la intervención del procurador general del Estado. Al respecto, se recuerda al accionante que el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece que una de las funciones del procurador general del Estado es representar al Estado, organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, en la defensa del patrimonio nacional e interés público, así como “[s]upervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica o a las personas jurídicas de derecho privado que cuenten con recursos públicos, **sin perjuicio de promoverlos o de intervenir como parte en ellos, en defensa del patrimonio nacional y del interés público**” (énfasis añadido). Por lo cual, esta norma no restringe la participación de la PGE, sino que determina su

obligación de representar a las entidades que no tienen personería jurídica, lo cual no obsta para que la PGE pueda intervenir en defensa de los intereses del Estado.

- 47.** Adicionalmente, dado el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la Corte no puede desconocer todos los elementos que forman parte del proceso, lo que incluye los argumentos y aportes de todos los intervinientes, incluyendo entidades públicas como, en este caso, la PGE. En el presente caso, mediante auto de admisión de 16 de octubre de 2020, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión ordenó que se notifique a dicha institución para asegurar que, en el marco de la presente acción pública de inconstitucionalidad, se escuche a una pluralidad de voces, con el fin de que el control de constitucionalidad se constituya en un foro de diálogo público, en el que todas las personas tengan la posibilidad de participar del control constitucional, dotando así de mayor legitimidad a la decisión que adopte la Corte.
- 48.** En esta línea, el artículo 80 numeral 2 literal e) de la LOGJCC establece como regla de admisibilidad la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y portal electrónico de la Corte Constitucional. Esta actuación persigue que cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, intervenga en defensa o en contra de la constitucionalidad de la normativa impugnada. Así, a través de la acción pública de constitucionalidad se abre el espacio para que la Corte conozca argumentos y voces que podrían no haberse atendido previamente como, en el caso en análisis, la de PGE.
- 49.** Por estas consideraciones y debido a que el ordenamiento jurídico permite la comparecencia del procurador –quien en el caso concreto ha presentado argumentos para respaldar la constitucionalidad de la norma, “*en defensa de los intereses del Estado*”— no procede emitir pronunciamiento adicional respecto de este argumento de la demanda.
- 50.** Segundo, como se sintetizó en el párrafo 11 *ut supra*, el accionante solicita que se expulse la norma impugnada del ordenamiento jurídico con efecto retroactivo. Por la naturaleza de esta pretensión, este Organismo se pronunciará sobre tal solicitud luego de analizar los problemas jurídicos de la demanda.
- 51.** Tercero, como consta en los párrafos 16, 17 y 18 *ut supra*, el accionante formula las siguientes consideraciones adicionales: (i) falta de consulta previa a los particulares afectados por la disposición impugnada; (ii) falta de consideración del informe pericial; e, (iii) indebida aplicación de la norma impugnada en el marco de un proceso administrativo. Para fundamentar el argumento (i) –relativo a la falta de consulta previa— el accionante señala que correspondía a la Superintendencia consultar a las personas relacionadas con la aplicación de la disposición impugnada sobre su contenido, aplicación y eficacia, según lo resuelto por la Corte Constitucional en los casos No. 20-12-IN/20 y No. 17-14-IN/20. Al respecto, este Organismo observa que las sentencias referidas por el accionante no se relacionan con el presente caso por cuanto versan sobre la consulta a pueblos indígenas, supuesto distinto que no resulta aplicable a la causa bajo análisis. Además, las alegaciones sobre el argumento (i) se enfocan en una supuesta vulneración de derechos en situaciones concretas pero no se

refieren a un incompatibilidad en abstracto entre la disposición impugnada y la Constitución.

- 52.** Posteriormente, respecto del argumento (ii) referido en el párrafo *ut supra*, si bien el accionante señala que no se habría considerado el informe pericial, no ofrece argumentos que, en abstracto, evidencien una inconstitucionalidad objeto de análisis a través de la presente acción⁹. De todas formas, en lo que fuere necesario y pertinente, los argumentos del informe agregado serán valorados por este Organismo en la medida en que aporten al análisis de incompatibilidad entre la Constitución y las disposiciones infralegales objeto de esta sentencia.
- 53.** Así, debido a que las alegaciones (i), (ii) y (iii) del párrafo 51 *ut supra* no presentan argumentos respecto a la presunta inconstitucionalidad de la norma impugnada, sino que se refieren a presuntas vulneraciones de derechos concretos y particulares de la compañía auditora F.M. Valera Auditores S.A, no son objeto de control abstracto ni ameritan un pronunciamiento de la Corte en el marco de la presente acción, por las razones que se exponen a continuación.
- 54.** Al respecto, es necesario resaltar que no corresponde que esta Corte, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, analice presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos pues, para ello, existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico. Como se reconoce en la 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 norma¹⁰. Así, como ha enfatizado esta Corte Constitucional:

[...] corresponde a este Organismo analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición [...] con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad¹¹.

- 55.** Por lo anterior, para realizar el control abstracto de constitucionalidad, este Organismo debe someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación y así garantizar la

⁹ En esta línea, cabe también mencionar que, en su informe de descargo, la Superintendencia impugna el informe pericial incorporado al proceso por el accionante por la supuesta falta de experticia del perito, lo cual habría vulnerado sus derechos constitucionales. Más allá de cuestionar este informe, la Superintendencia no ofrece argumentos que evidencien una incompatibilidad entre la Constitución y disposiciones infraconstitucionales, por lo cual, sus argumentos se sustentan en una supuesta afectación de derechos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador específico.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149-150.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 26-18-IN/20 y acumulados, párr. 96 y No. 45-17-IN/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 40.

supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico¹². Siendo así, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, esta Corte mal podría analizar y pronunciarse sobre estas alegaciones del 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*”¹³.

- 56.** Una vez contestados los argumentos adicionales de la demanda, este Organismo se pronunciará también sobre la alegación de la PGE relativa a la supuesta extemporaneidad de la acción en análisis. Como se refirió previamente, la PGE señala que los argumentos de la demanda atienen a una inconstitucionalidad por la forma y, por tanto, considera que se habría vencido el término para presentar la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC. Al respecto, cabe señalar que el artículo 138 de la LOGJCC –recogido en el Capítulo XII “*Control Constitucional de los Actos Normativos No Parlamentarios y Actos Administrativos de Carácter General*”— establece que, tratándose de actos no parlamentarios, la acción de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo¹⁴. Así, al ser la norma impugnada un acto normativo no parlamentario –por tratarse de una resolución emitida por la Superintendencia— se aplica a este análisis lo dispuesto en el artículo 138 de la LOGJCC, en virtud del cual la acción de inconstitucionalidad puede ser presentada en cualquier tiempo. Como consecuencia, se desestima el argumento de la PGE respecto a su extemporaneidad por no ser aplicable al caso concreto el numeral 2 del artículo 78 de la LOGJCC.

6. Problemas jurídicos identificados

- 57.** En razón de lo anterior, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre los cargos de inconstitucionalidad sintetizados en el párrafo 45 *ut supra*. Tras revisar estos argumentos se identifica que, respecto a la presunta incompatibilidad entre la norma impugnada y el principio de concordancia práctica¹⁵, el accionante no se refiere a un precepto constitucional en particular; es decir, se limita a alegar la “*vulneración*” de este principio sin atarlo a un artículo de la Constitución. El accionante concluye que, por analogía, no deberían existir sanciones administrativas de por vida.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-20-IA/20 de 18 de septiembre de 2020, párr. 35 y Sentencia No. 65-16-IN/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 45.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/21 de 01 de julio de 2020, párr. 149. Ver, además, Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 73.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Ver, entre otros, los autos de la Sala de Admisión Nos. 7-21-IN, 14-20-IA, 12-20-IA, 1-22-IA, 111-21-IN y 122-21-IN. Ver Sentencia No. 37-19-IN/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 25.

¹⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 3 numeral 8: “[...] *Otros métodos de interpretación.- La interpretación de las normas jurídicas, cuando fuere necesario, se realizará atendiendo los principios generales del derecho y la equidad, así como los principios de unidad, concordancia práctica, eficacia integradora, fuerza normativa y adaptación*”.

58. En virtud de lo anterior, es claro para esta Corte que la argumentación sobre el principio de concordancia práctica se enfoca en la inconformidad del accionante respecto de la gravedad y amplitud de la sanción de “*descalificación de por vida*” prevista en la norma impugnada. Por lo cual, para atender este cargo, este Organismo se pronunciará sobre los argumentos del accionante al resolver el cargo de incompatibilidad entre la norma impugnada y el principio de proporcionalidad. A través de dicho análisis, que constituye el argumento central la demanda, se determinará si existe una adecuada correspondencia entre la sanción de descalificación “*de por vida*” y los hechos constitutivos de infracción que se sancionan. A fin de analizar la presunta inconstitucionalidad entre la sanción de descalificación “*de por vida*” y el principio de proporcionalidad, este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La norma impugnada, que sanciona con la descalificación de por vida a las firmas de auditoría externa que incurrieren en alguno de los tres hechos constitutivos de infracción previstos en ella, es incompatible con el principio de proporcionalidad?

59. Adicionalmente, para resolver los demás cargos de la demanda, se formulan los siguientes problemas jurídicos, respecto de los cuales esta Corte se pronunciará únicamente si se verifica que no existe una incompatibilidad entre la disposición impugnada y el principio de proporcionalidad. Esto, en virtud de los principios de eficiencia y economía procesal:

¿La norma impugnada, que sanciona con la descalificación de por vida a las firmas de auditoría externa que incurrieren en alguno de los tres hechos constitutivos de infracción previstos en ella, es incompatible con los principios de legalidad, reserva de ley y tipicidad?

¿La norma impugnada, que sanciona con la descalificación de por vida a las firmas de auditoría externa que incurrieren en alguno de los tres hechos constitutivos de infracción previstos en ella, es incompatible con los derechos al trabajo, al desarrollo de actividades económicas y al buen nombre?

7. Análisis constitucional

7.1. ¿La norma impugnada, que sanciona con la descalificación de por vida a las firmas de auditoría externa que incurrieren en alguno de los tres hechos constitutivos de infracción previstos en ella, es incompatible con el principio de proporcionalidad?

60. El argumento central del accionante es la presunta inconstitucionalidad del artículo que sanciona con la descalificación “*de por vida*” a las auditoras externas que incurrieren en alguno de los siguientes tres hechos constitutivos de infracción: (i) falta de aplicación de normas de auditoría y de disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos; (ii) presentación de datos o estados financieros no acordes con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; (iii) reincidencia en

una infracción que previamente fue sancionada con la suspensión temporal de la firma de auditoría externa.

- 61.** A su juicio, esta disposición es incompatible con el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, previsto en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución por cuanto la sanción de descalificación “*de por vida*” (i) se aplica de manera “*caprichosa e impredecible*”; y, (ii) tiene un carácter ilimitado al comprender la totalidad de la vida de todos los miembros de la firma de auditoría externa sin distinción, incluyendo sus socios, su representante legal, su gerente, sus intervinientes, entre otros. Previo a resolver este problema jurídico, corresponde a esta Corte precisar el concepto y alcance del principio de proporcionalidad.
- 62.** El principio de proporcionalidad se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución en los siguientes términos: “*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 [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza*”.
- 63.** En tal virtud, este principio constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de la configuración normativa de las infracciones y sanciones administrativas. Por ello, la proporcionalidad exige que en el plano normativo exista una adecuada correspondencia entre la acción administrativa y la conducta o categoría de conductas que se reprochan. De tal manera que la conducta no sea excesiva, atendiendo a la gravedad de la infracción, o innecesaria, para la finalidad de interés general¹⁶.
- 64.** A través de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una “*relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir*”¹⁷. En esta línea, corresponde a las autoridades públicas competentes, tipificar de manera cuidadosa las conductas ilícitas a través de una gradación adecuada de las sanciones frente a posibles afectaciones o lesiones a bienes o intereses jurídicos¹⁸. Así, en virtud del principio de proporcionalidad, la sanción no debería provocar más lesividad que la propia infracción¹⁹.
- 65.** Esta Corte también ha establecido que la existencia de un catálogo indeterminado de situaciones jurídicas que dan paso a una sanción podrían conllevar a la falta de

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 10-18-IN/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 37.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 10-18-IN/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 38; No. 025-16-SIN-CC de 6 de abril de 2016, pág. 10.

¹⁸ Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 10-18-IN/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 38; No. 025-16-SIN-CC de 6 de abril de 2016, pág. 9; y, No. 3-21-OP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 32

¹⁹ Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 10-18-IN/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 38 y No. 3-21-OP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 32.

proporcionalidad entre la sanción y la infracción, en los términos del artículo 76 numeral 6 de la Constitución. A juicio de este Organismo, “*esta amplitud e indeterminación genera además la imposibilidad de que las personas puedan determinar razonablemente el alcance de la norma con miras a adecuar su conducta, afectando el elemento de certeza y claridad del derecho a la seguridad jurídica*”²⁰.

- 66.** Con base en estos criterios, le corresponde a esta Corte verificar si la sanción prevista en la norma impugnada, particularmente en lo relativo a su inciso final, es compatible con el principio constitucional de proporcionalidad. Previo a este análisis, es necesario precisar que, según consta en los párrafos 30 y 61 *supra*, el accionante alega, entre otros argumentos, que el artículo impugnado es incompatible con la Constitución porque se aplica de manera “*caprichosa e impredecible*” en la práctica. Debido a que esta alegación no se refiere a una presunta incompatibilidad en abstracto entre la disposición impugnada y el artículo 76 numeral 6 de la Constitución, no corresponde a este Organismo pronunciarse respecto de este argumento específico en el marco de la presente acción pública de inconstitucionalidad pues existen vías cuya finalidad es la determinación de derechos vulnerados en el caso concreto. Por lo tanto, el presente análisis se circunscribirá al supuesto (ii) sintetizado en el párrafo 61 *supra* y su compatibilidad con el principio de proporcionalidad recogido en el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución.
- 67.** Según se estableció, la disposición impugnada prevé la sanción de descalificación “*de por vida*” a las auditoras externas que incurran en alguno de los siguientes tres hechos constitutivos de infracción: (i) falta de aplicación de las normas de auditoría o de las disposiciones emitidas por la Superintendencia; (ii) presentación de datos o estados financieros no acordes con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; (iii) reincidencia en una infracción que amerite una nueva sanción de suspensión temporal. Ante ello, esta Corte efectuará un análisis de constitucionalidad en abstracto respecto de cada una de estas conductas y el principio de proporcionalidad.
- 68.** Tras analizar las conductas (i) y (ii) de la disposición impugnada, esta Corte identifica que se establece la misma sanción de descalificación “*de por vida*” a las auditoras externas que (i) no apliquen normas de auditoría o disposiciones emitidas por la Superintendencia; y, (ii) coadyuven a la presentación de estados financieros que no se adecúen a disposiciones legales y reglamentarias. Debido a que la norma no especifica las conductas que serían sancionadas con la descalificación en análisis, existe una gran variedad de hechos constitutivos de infracción administrativa —ya sea por incumplimiento de normas de auditoría, inobservancia de disposiciones emitidas por la Superintendencia o presentación de datos o estados financieros contrarios a la ley y a los reglamentos— que se sancionarían con la descalificación “*de por vida*”, sin que exista una distinción entre ellos según su gravedad, finalidad, impacto, intencionalidad, extensión temporal, afectación a derechos, afectación al interés público, entre otros criterios. La indeterminación de esta norma genera una inadecuada correspondencia entre la consecuencia administrativa prevista frente a las conductas

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. No. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 82

que se reprochan, por lo cual no se verifica una relación de necesidad ni de finalidad entre la infracción y sanción.

- 69.** En la misma línea, la norma impugnada establece que la descalificación “*de por vida*” se aplica a todos los socios, representantes, gerentes e intervinientes de la firma de auditoría externa cuyos informes dieron origen a las conductas sancionadas, pero no establece un criterio objetivo para distinguir su grado de responsabilidad en cada caso. En virtud del contenido y la estructura de la norma impugnada, la sanción de “*descalificación de por vida*” se impone a todas las personas naturales y jurídicas identificadas en la norma, sin que estas reciban una sanción distinta conforme a la gravedad, finalidad e intencionalidad de la conducta ejecutada. Así debido a que el artículo impugnado contempla como única sanción la “*descalificación de por vida*”, los miembros de una auditora externa terminarían siendo sancionados de idéntica manera sin posibilidad de que la Superintendencia analice de manera previa su grado o nivel de participación en la conducta sancionada, ni la gravedad, el propósito y la naturaleza particular de los hechos constitutivos de infracción.
- 70.** En definitiva, esta Corte verifica que la disposición impugnada establece la misma sanción frente a un catálogo indeterminado de hechos constitutivos de infracción de diversa índole, gravedad y naturaleza. Además, identifica que la sanción contenida en la norma impugnada se dirige a una amplitud de sujetos sin que exista ningún criterio de diferenciación o gradación para determinar la gravedad, intensidad y efectos de cada conducta en la que podrían incurrir los distintos miembros de una auditora externa. Dada la falta de correspondencia y causalidad entre los hechos que podrían enmarcarse en las conductas (i) y (ii) de la norma impugnada y la sanción de descalificación “*de por vida*”, el inciso final²¹ del artículo impugnado es incompatible con el principio de proporcionalidad, recogido en el artículo 76 numeral 6 de la CRE, respecto de las conductas analizadas.
- 71.** Finalmente, respecto a la conducta (iii) de la norma impugnada, este Organismo observa que, a diferencia de las anteriores, esta sí establece un criterio de gradación para distinguir la gravedad de la conducta pues señala que se sancionará con la descalificación “*de por vida*” a las auditoras que, previamente incurrieron en una actuación que ya fue sancionada con la suspensión temporal. Pese a ello, debido a que la sanción de descalificación en este supuesto se extiende también a todos los miembros de la auditora externa –como ocurre con los supuestos analizados en el párrafo 69 *supra*— sin una distinción o gradación de la intencionalidad, gravedad o particularidad de su actuación, la conducta (iii) del artículo impugnado es, de igual forma, contraria al principio constitucional de proporcionalidad. Por lo anterior, pese a que se identifica un criterio para distinguir la gravedad del hecho constitutivo de infracción, este Organismo concluye que la conducta en análisis es también inconstitucional por cuanto la sanción de descalificación “*de por vida*” genera que esta

²¹ El inciso final establece: “*La descalificación se entenderá de por vida. La descalificación y sus efectos recaerán sobre el auditor o la firma auditora externa, así como sobre sus socios, representante legal, gerentes e intervinientes, si sus informes son los que originaron la descalificación [...]*”.

disposición sea incompatible con el principio de proporcionalidad al extenderse —sin justificación ni distinción— a todos los miembros de la firma de auditoría externa.

72. En virtud de lo expuesto, esta Corte determina la incompatibilidad entre el principio constitucional de proporcionalidad y el inciso final del artículo impugnado que, en su literalidad, dispone: “*La descalificación se entenderá de por vida. La descalificación y sus efectos recaerán sobre el auditor o la firma auditora externa, así como sobre sus socios, representante legal, gerentes e intervinientes, si sus informes son los que originaron la descalificación [...]*”.
73. Ahora bien, respecto del primer inciso de la norma impugnada, en el que se regulan los tres hechos constitutivos de la infracción de descalificación²², este Organismo determina que la sanción de descalificación será proporcional siempre que se adecúe a los criterios y parámetros que, respecto de este principio, se han desarrollado en el caso concreto. Es decir, siempre que la Superintendencia aplique la norma realizando una gradación y diferenciación entre las conductas objeto de sanción de acuerdo a su intensidad, gravedad y efectos en cada caso.
74. Así, dado que (i) se ha declarado la inconstitucionalidad del inciso final del artículo impugnado; y, (ii) se ha realizado una interpretación condicionada del primer inciso de la norma impugnada, esta Corte considera que, por razones de eficiencia procesal, no es necesario continuar con el análisis de los demás problemas jurídicos planteados en el párrafo 59 *supra*. Esto, en razón de que pronunciarse respecto de ellos no alteraría la decisión de inconstitucionalidad adoptada en la presente sentencia.

8. Efectos de la presente sentencia

75. Como se sintetizó en el párrafo 50 *ut supra*, el accionante solicita que la norma impugnada se expulse del ordenamiento jurídico con efecto retroactivo. De conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, la regla general es que las “*sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro*”. Pese a ello, la LOGJCC permite que en ocasiones excepcionales la Corte Constitucional otorgue a una sentencia efectos retroactivos o difiera los efectos de la declaratoria (*vacatio sententiae*) cuando la inconstitucionalidad sea susceptible de producir una afectación a la plena vigencia de los derechos o, cuando sea indispensable preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales.

²² El primer inciso de la norma impugnada establece: “*d. Descalificación, cuando la Superintendencia de Bancos comprobare que el auditor externo no ha aplicado las normas de auditoría, las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos; o, coadyuve a la presentación de datos o estados financieros no acordes con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Si un auditor o una firma auditora externa que, habiendo sido sancionado con la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones en entidades controladas por la Superintendencia de Bancos, incurriere en una infracción que amerite una nueva sanción de suspensión temporal, será descalificado*”.

76. En el caso bajo análisis, esta Corte observa que la expulsión del inciso final de la norma impugnada del ordenamiento jurídico no provoca un vacío normativo ni genera consecuencias severas al sistema financiero o a la plena vigencia de los derechos por cuanto no impide el ejercicio de los derechos al trabajo, al libre desarrollo de actividades y no contraviene el derecho constitucional al buen nombre. Por lo cual, no se encuentran elementos que justifiquen otorgar efectos retroactivos a esta declaratoria ni diferir sus efectos inmediatos. Así, en virtud de la regla general prevista en el artículo 95 de la LOGJCC la presente decisión surtirá efectos inmediatos y hacia el futuro desde su notificación y publicación.

9. Decisión

77. 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:

77.1 **Aceptar parcialmente** la acción de inconstitucionalidad **No. 93-20-IN.**

77.2 **Declarar** la inconstitucionalidad y, como consecuencia, expulsar del ordenamiento jurídico el inciso final del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos que, en su literalidad, dispone “*La descalificación se entenderá de por vida. La descalificación y sus efectos recaerán sobre el auditor o la firma auditora externa, así como sobre sus socios, representante legal, gerentes e intervinientes, si sus informes son los que originaron la descalificación [...]*”.

77.3 **Declarar** que el inciso primero del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos que, en su literalidad, dispone “*d. Descalificación, cuando la Superintendencia de Bancos comprobare que el auditor externo no ha aplicado las normas de auditoría, las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos; o, coadyuve a la presentación de datos o estados financieros no acordes con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Si un auditor o una firma auditora externa que, habiendo sido sancionado con la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones en entidades controladas por la Superintendencia de Bancos, incurriere en una infracción que amerite una nueva sanción de suspensión temporal, será descalificado*”, será constitucional siempre que se adecúe a los parámetros de proporcionalidad previstos en la sección 7, particularmente, en el párrafo 73 *supra*.

78. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad;- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9320IN-5364a



Caso Nro. 93-20-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración No. 93-20-IN/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 26 de abril de 2023.

VISTOS. - Agréguese al expediente constitucional el Oficio Nro. SB-PJ-2023-0098-O presentado el 20 de marzo de 2023 por Marjurie Dayam Canseco Núñez, procuradora judicial de la Superintendencia de Bancos. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa **No. 93-20-IN, acción pública de inconstitucionalidad**, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de septiembre de 2020, Germán Patricio Varela Villota (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 42 (cuarto apartado) de la sección VII, Capítulo I, título XXI de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y de la Junta Bancaria, actual artículo 44 del Título XVII, Capítulo I, del Libro I de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos.
2. En la misma fecha, se realizó el sorteo automático de la causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 16 de octubre de 2020, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda y, posteriormente, el 29 de marzo de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.
3. Mediante sentencia No. 93-20-IN/23 de 1 de marzo de 2023, notificada el 9 de marzo de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó parcialmente la acción de inconstitucionalidad. Como consecuencia, (i) declaró la inconstitucionalidad y ordenó la expulsión del ordenamiento jurídico del actual inciso segundo del artículo 44 del Título XVII, Capítulo I, del Libro I, de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos; y, (ii) realizó una interpretación de constitucionalidad condicionada del actual literal d) del artículo 44 del Título XVII, Capítulo I, del Libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos¹.

¹ Sentencia No. 93-20-IN/23. “*Decisorio: 77.1. Aceptar parcialmente la acción de inconstitucionalidad No. 93-20-IN. 77.2. Declarar la inconstitucionalidad y, como consecuencia, expulsar del ordenamiento jurídico el inciso final del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos que, en su literalidad, dispone “La descalificación se entenderá de por vida. La descalificación y sus efectos recaerán sobre el auditor o la firma auditora externa, así como sobre sus socios, representante legal, gerentes e intervinientes, si sus informes son los que originaron la descalificación [...]”. 77.3. Declarar que el inciso primero del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos que, en su literalidad, dispone “d. Descalificación, cuando la Superintendencia de Bancos comprobare que el auditor externo no ha aplicado las normas de auditoría, las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Bancos; o, coadyuve a la presentación de datos o estados financieros no acordes con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Si un auditor o una firma auditora externa que, habiendo sido sancionado con la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones en entidades controladas por la Superintendencia de Bancos, incurriere en una infracción que amerite una nueva sanción de suspensión temporal, será descalificado”, será constitucional siempre que se adecue a los parámetros de proporcionalidad previstos en la sección 7, particularmente, en el párrafo 73 supra”.*

4. El 20 de marzo de 2023, Marjurie Dayam Canseco Núñez, procuradora judicial de la Superintendencia de Bancos, presentó el Oficio Nro. SB-PJ-2023-0098-O en el que solicitó lo siguiente:

Al respecto es necesario poner en su conocimiento el memorando No. SB-DN-2023-0043-M de 16 de marzo de 2023, suscrito por el Director de Normativa de la Superintendencia de Bancos, en el que manifiesta: “Debo manifestar que lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional contenido en el numeral 77.2 de la sentencia No. 93-20-IN/23 de 01 de marzo de 2023, antes citado, no es ejecutable puesto que, el texto que se ordena expulsar del ordenamiento jurídico corresponde al inciso segundo del artículo 44 del título XVII, del capítulo I, del libro I, de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos [sic].

Por otra parte, lo descrito en el numeral 77.3 de la sentencia en mención, no corresponde al inciso primero del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos; sino, a la letra d. del artículo 44 del capítulo I, título XVII, del libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos. Para constancia de lo manifestado, adjunto al presente el capítulo I, título XVII, del libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos.

A fin de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por el Pleno de la Corte Constitucional, respetuosamente se solicita se sirva tomar en consideración lo antes expuesto y de ser pertinente se rectifique en lo que corresponda, los numerales 77.2 y 77.3 de la Decisión de la sentencia No. 93-20-IN/23 (énfasis añadido).

5. Dada la naturaleza del pedido de la Superintendencia de Bancos, esta Corte procederá a atenderlo como una solicitud de aclaración.

II. Oportunidad

6. Como se desprende del pedido de la Superintendencia de Bancos sintetizado en el párrafo 4 *supra*, lo que pretende la entidad es que, a través, de una solicitud de “rectificación” se aclaren los numerales 77.2 y 77.3 de la sentencia No. 93-20-IN/23 que se refieren a las disposiciones declaradas inconstitucionales.
7. Respecto al recurso de aclaración, el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) prescribe que se podrá solicitar la aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional, en el término de tres días contados a partir de su notificación.
8. En el presente caso, el recurso fue interpuesto por la Superintendencia de Bancos el 20 de marzo de 2023 y la sentencia No. 93-20-IN/23 fue notificada el 9 de marzo de 2023. Es decir, el pedido fue interpuesto de manera extemporánea, luego de once días contados desde la notificación de la sentencia. Como resultado, el recurso deviene en extemporáneo.

III. Fe de Erratas

9. Si bien el recurso de aclaración se niega por extemporáneo, el Pleno de la Corte Constitucional observa lo siguiente:

9.1. En el párrafo 77.2 del decisorio de la Sentencia No. 93-20-IN/23 se declara la inconstitucionalidad y se expulsa del ordenamiento jurídico “*el inciso final del actual artículo 44 del título XVI, capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos [...]*” y, pese a que se **copia textualmente la disposición normativa cuya inconstitucionalidad se declara**, para mayor comprensión, el párrafo en análisis pudo señalar: “*inciso segundo del artículo 44 del título XVII, del Capítulo I, del Libro I, de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos*”.

9.2. En el párrafo 77.3 del decisorio de la Sentencia No. 93-20-IN/23 se realiza una interpretación de constitucionalidad condicionada del “*inciso primero del actual artículo 44 del título XVI, Capítulo I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos*” y, **pese a que se aclara cuál es la disposición cuya interpretación se condiciona y se hace referencia al párrafo de la sentencia en el que consta** con detalle dicha interpretación, el párrafo en análisis pudo señalar lo siguiente: “*literal d) del artículo 44 del Capítulo I, del Libro I, de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos*”.

10. En virtud de lo anterior, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se corrigen los párrafos 77.2 y 77.3 de la Sentencia No. 93-20-IN/23 en el sentido indicado en los párrafos 9.1. y 9.2. *ut supra*.

IV. Decisorio

11. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

11.1. **Negar** por extemporáneo el recurso interpuesto por Marjurie Dayam Canseco Núñez, procuradora judicial de la Superintendencia de Bancos.

11.2. **Corregir** los párrafos 77.2 y 77.3 de la Sentencia No. 93-20-IN/23 según lo identificado en los párrafos 9.1. y 9.2. *ut supra*.

11.3. **Recordar** a las partes que la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición normativa trae consigo la expulsión inmediata de esta disposición del ordenamiento jurídico, por lo cual, la sentencia se ejecuta de manera inmediata, desde el momento mismo de su publicación por parte de la Corte Constitucional.

11.4. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

12. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023, se deja constancia que el Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, no consigna su voto por cuanto no estuvo presente en la sesión ordinaria de 01 de marzo de 2023, en la que se aprobó la sentencia; y, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 9-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante Auto de 08 de mayo de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Cristian Geovanny Romero Moya y Gustavo Alejandro Arroyo Haro.

CORREO ELECTRÓNICO: crmjuridico@gmail.com; alejoarroyo15@gmail.com; gustavoarroyo@unach.edu.ec.

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente de la República del Ecuador, Asamblea Nacional del Estado y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Art 66 numeral 4 y en el Art. 76 número 6 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del Art. 630 número 1 del COIP por contravenir el derecho a la igualdad formal y material y el principio de proporcionalidad constantes en la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, a los 25 días del mes de mayo de 2022.

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

IM/FA/NGA

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.