

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

5-21-IN/24 En el Caso No. 5-21-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 5-21-IN	2
85-20-IS/24 En el Caso No. 85-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 85-20-IS	9
54-20-IS/24 En el Caso No. 54-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 54-20-IS	18
3-22-IS/24 En el Caso No. 3-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 3-22-IS	30
37-22-IS/24 En el Caso No. 37-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 37-22-IS	39
446-19-EP/24 En el Caso No. 446-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 446-19-EP	49
860-19-EP/24 En el Caso No. 860-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 860-19-EP	70
1198-19-EP/24 En el Caso No. 1198-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1198-19-EP	79



Sentencia 5-21-IN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 5-21-IN

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

SENTENCIA 5-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 del Acuerdo Interinstitucional MDT-IEPS 2020-00001 que contenía las “Directrices para regular la relación laboral entre la organización asociativa de economía popular y solidaria y el socio/trabajador”, porque la norma se encuentra derogada, no se ha reproducido en otros cuerpos normativos y no tiene la potencialidad de producir efectos ultractivos.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de enero de 2021, la Defensoría del Pueblo (“**entidad accionante**”) a través de sus entonces representantes, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Interinstitucional MDT-IEPS 2020-00001, publicado en el Registro Oficial 954 de 3 de septiembre de 2020, que contenía las “Directrices para regular la relación laboral entre la organización asociativa de economía popular y solidaria y el socio/trabajador” (“**acuerdo impugnado**”).
2. El 9 de marzo de 2021, la Sala de Admisión¹ admitió a trámite la causa y dispuso a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), al Ministerio del Trabajo (“**MDT**”), al Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (“**INEPS**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada [...]”.
3. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El 15 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento y dispuso al Ministerio del Trabajo y al Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria presentar un informe en el cual se indique: (i) si las disposiciones contenidas en el acto normativo se encuentran reproducidas en normas vigentes, y (ii) si existen procesos o efectos pendientes de la aplicación del acto normativo impugnado.

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces Hernán Salgado Pesantez, Ramiro Avila Santamaría y Teresa Nuques Martínez.

4. El 22 de enero de 2024, el Ministerio de Trabajo remitió un informe en el que indicó que la norma impugnada se encuentra derogada.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d), 76 numeral 8 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

6. La entidad accionante acusa de inconstitucionales a los artículos 1 y 2 del Acuerdo Interinstitucional MDT-IEPS 2020-00001, emitido por el MDT y el INEPS, que contiene las “Directrices para regular la relación laboral entre la organización asociativa de economía popular y solidaria y el socio/trabajador”. Los artículos cuya constitucionalidad se impugna establecen:

Art 1. Del objeto.- Este acuerdo tiene por objeto regular la relación laboral entre la organización asociativa de economía popular y solidaria y el trabajador, que a su vez ostenta la calidad de socio dentro de la organización y/o asociación.

Art 2. Del ámbito.- Este acuerdo rige exclusivamente para las organizaciones del sector asociativo de la economía popular y solidaria, que hayan obtenido la acreditación y certificación del Registro Único de la Economía Popular y Solidaria (RUEPS), reguladas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

4. Fundamentos de las partes procesales

4.1. Fundamentos y pretensión de la Defensoría del Pueblo

7. La Defensoría del Pueblo indica que los artículos 1 y 2 del acuerdo son inconstitucionales por ser incompatibles con “los artículos 11 numerales 2, 4 y 7, 66 numerales 2, 4 y 13, 283, 311 y 319 de la Constitución de la República”, por las siguientes consideraciones:

- 7.1. El artículo 1 de la disposición impugnada atenta contra los **derechos a la asociación y a la vida digna** reconocidos en el artículo 66 números 2 y 13 de la Constitución, porque pretende “regular las relaciones entre los miembros de las organizaciones [...] de una manera distinta a su

naturaleza”. Puesto que, las actividades de los socios “no constituyen una prestación de servicios, sino una entrega para el fortalecimiento de un fin común”. Con ello, la norma impugnada realizaría una “imposición por parte del Estado, para que se fijen condiciones de relación laboral inexistentes y forzadas”.²

7.2. El artículo 2 del acuerdo vulnera el **derecho a la igualdad y no discriminación** reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, porque sería aplicable única y exclusivamente a una sección del sistema económico ecuatoriano, en específico, respecto de aquellos que han obtenido la acreditación y certificación del Registro Único de la Economía Popular y Solidaria (RUEPS), obviando a quienes no han obtenido tal registro.

8. Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 del acuerdo y que, posteriormente, por “unidad normativa” se declare la inconstitucionalidad de las demás disposiciones del mismo acuerdo.

4.2. Contestación del Ministerio de Trabajo

9. El 16 de abril de 2021, en su primer informe, el Ministerio del Trabajo presentó un escrito en el que señaló que las regulaciones contenidas en el acuerdo no vulneran disposiciones constitucionales, pues ofrecerían garantías laborales en condiciones de igualdad sin afectar la condición de socio que puede mantener un trabajador. De tal forma que el acuerdo integra regulaciones sobre: (i) relaciones laborales entre la organización asociativa y el trabajador que a su vez ostenta la calidad de socio dentro de la misma organización, (ii) modalidades de contratación laboral, (iii) el establecimiento de la organización asociativa como empleador en la relación con el socio/trabajador, y (iv) el ámbito de aplicación del cuerpo normativo.³

10. El Ministerio del Trabajo indicó que el acuerdo impugnado no contraviene ninguna norma constitucional y solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad y se ordene su archivo. Además, adjuntó el informe técnico MDT-SPN-2020-014 “Informe para la emisión y suscripción del Acuerdo Interinstitucional que contenga las directrices para regular la relación laboral entre la organización asociativa de

² Además, señalan que esta situación también afectaría el principio reconocido en el artículo 11 número 7 de la Constitución, porque, a criterio de los accionantes, “de permitir continúe en vigencia esta norma jurídica, implica mermar las justas retribuciones de los asociados en el evento de un abuso de derecho por parte de socios inescrupulosos, lo que se traduce en una reducción ilegal del monto necesario para cubrir las necesidades y tener una vida digna de los asociados.”

³ Estas afirmaciones también se encuentran plasmadas en el Informe técnico MDT-SPN-2020-014, que recomendó la emisión y suscripción del Acuerdo Interinstitucional.

economía popular y solidaria y el sociotrabajador (sic)”, en el cual se indica la justificación y fundamentos técnicos para la emisión del acuerdo impugnado.

11. Finalmente, en el escrito de 22 de enero de 2024, la entidad demandada indicó que las normas impugnadas fueron **derogadas el 25 de octubre de 2021**. Así, señaló:

los artículos 1 y 2 del Acuerdo Interinstitucional MDT-IEPS-2020-0001, expedido el 18 de agosto de 2020 [...] fueron derogados en su totalidad mediante el Acuerdo Interministerial Nro. MDT-IEPS-2021-002, de 25 de octubre de 2021, y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 571, de 5 de noviembre de 2021 [...].

5. Análisis constitucional

5.1 Cuestiones previas

12. Esta Corte Constitucional observa que el Ministerio de Trabajo, mediante Acuerdo Interinstitucional MDT-IEPS-2021-002 (“**acuerdo derogatorio**”), publicado en el Registro Oficial segundo suplemento 571 de 5 de noviembre de 2021, expresamente **derogó** la norma impugnada en la presente acción, así se ordena:

Artículo único.- Derogar el Acuerdo Interinstitucional No. MDT-IEPS-2020-0001, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 954, de 03 de septiembre de 2020, en el cual se expidió las directrices para regular la relación laboral entre la organización asociativa de Economía Popular y Solidaria y el Socio/Trabajador.

5.2 El control de constitucionalidad de normas derogadas

13. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
14. Del análisis del caso se desprende que el acuerdo interinstitucional impugnado fue derogado expresamente y, en consecuencia, dejó de integrar el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha señalado que dentro de sus competencias está realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución; o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76, números 8 y 9, de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control

de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (i) unidad normativa,⁴ o (ii) efectos ultractivos.⁵

A. Unidad normativa

15. En esencia, la entidad accionante pretendía que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 del Acuerdo Interministerial MDT-IEPS 2020-00001 de 18 de agosto de 2020, publicado en el Registro Oficial 954 de 3 de septiembre de 2020. Con esta finalidad propuso los cargos sintetizados *ut supra*.

16. Ahora bien, de la revisión del acuerdo derogatorio de 25 de octubre de 2021, se evidencia que no se incluyó disposición alguna mediante la cual se busque reemplazar las disposiciones normativas derogadas.⁶ Inclusive se observa que el mencionado acuerdo contiene un único artículo derogatorio total del acuerdo impugnado. De esta manera, se verifica que no existen elementos para establecer una presunción de unidad normativa.⁷

B. Efectos ultractivos

17. Esta Corte evidencia que los dos artículos impugnados no contenían ninguna obligación específica que pueda producir efectos ultractivos.⁸ Ya que, el artículo 1

⁴ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016 en la que se establece que “el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. también puede revisarse este concepto en la Sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁵ LOGJCC, artículo 76 número 8 [...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en “la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. CCE sentencias 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48; 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

⁶ En concordancia con lo afirmado, se evidencia que mediante Registro Oficial Suplemento 311 de 16 de mayo de 2023, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria fue modificada y en la actualidad su artículo 5 establece: “Los actos que efectúen con sus miembros, denominados socios, las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley. El trabajo que realizan los socios en su organización no genera relación laboral de dependencia, pues estos son de naturaleza solidaria”.

⁷ Previamente la Corte Constitucional ha realizado similares consideraciones, ver sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 24.

⁸ En la demanda solo se presentaron argumentos respecto a los dos primeros artículos, a pesar de que también se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de todo el acuerdo. No obstante, de la revisión integral del acuerdo tampoco se evidencia que sus disposiciones tuvieran la potencialidad de seguir surtiendo efectos de forma posterior a su derogatoria.

solo establecía el objeto, y el artículo 2, el ámbito de aplicación del Acuerdo. Es decir, estas dos disposiciones solamente eran definitorias.

18. Por lo expuesto, la Corte no advierte que los artículos impugnados tengan efectos posteriores a su derogatoria.
19. En consecuencia, la Corte encuentra que las normas impugnadas que han sido derogadas no tienen la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, ni se encuentran reproducidas en la normativa vigente. Por lo que, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad 5-21-IN.
2. Notifíquese 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

5211N-65685



Caso Nro. 5-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes séis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 85-20-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 85-20-IS

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

SENTENCIA 85-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que en la sentencia 3-19-CN/20 no existe ninguna medida de reparación específica respecto a los accionantes.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la consulta de constitucionalidad de norma que originó la sentencia 3-19-CN/20 cuyo cumplimiento se demanda

1. El 7 de marzo de 2019, Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, suspendió la tramitación de la acción de protección y elevó a consulta de la Corte Constitucional la constitucionalidad de artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).¹
2. El 29 de julio de 2020, la Corte Constitucional emitió la sentencia 3-19-CN/20, en la que determinó la constitucionalidad condicionada del artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, en la que se resolvió que el juez o Tribunal superior deberá realizar una declaración jurisdiccional motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia, o error inexcusable, antes de iniciar un sumario administrativo en contra de un fiscal, juez o defensor público. Además, la Corte determinó el ámbito de actuación del Consejo de la Judicatura, en la aplicación del

¹ Proceso 17230-2018-14804. César Hernández Pazmiño presentó una acción de protección en contra del Pleno del Consejo de la Judicatura, porque se lo habría destituido de su cargo como juez de primera instancia, mediante la resolución MOT-762-UCD-012-NA (071-2012) de 14 de junio del 2013, por haber incurrido en error inexcusable. El artículo 109, número 7 del COFJ dispone: “INFRACCIONES GRAVISIMAS. - A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”.

artículo 109, numeral 7 del COFJ.² Frente a esta sentencia, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo presentaron solicitudes de aclaración y ampliación.

3. El 4 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional aceptó parcialmente las solicitudes de aclaración y ampliación sobre ciertos puntos contenidos en la sentencia 3-19-CN/20.³

1.2. De la demanda de acción de incumplimiento

4. El 14 de octubre de 2020, Fernando Patricio Albán Escobar y Juan Evangelista Núñez Sanabria (“**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia 3-19-CN/20, y su auto de ampliación y aclaración, ante la Corte Constitucional.⁴
5. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa, y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 23 de noviembre de 2023 y dispuso que el Consejo de la Judicatura presente su informe.
6. El 4 de diciembre de 2023, el Consejo de la Judicatura presentó su informe de descargo.

2. Competencia

² CCE, sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020. Artículo. 109.- Infracciones gravísimas. - A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: 7. Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código.

³ Respecto del (i) cómputo de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias exclusivamente para la aplicación del artículo 109 número 7 del COFJ. (ii) La Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa para la aplicación del artículo 109, número 7 del COFJ hasta que la Asamblea Nacional reforme el **mismo**. (iii) Si el denunciante o quejoso no adjunta dicha declaración jurisdiccional o el juez o tribunal no la dicta, la queja o denuncia será archivada. (iv) La Corte, en la sentencia 3-19-CN/20, no dispone el reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular.

⁴ Los accionantes fundamentaron su demanda como acción por incumplimiento, incluso adjuntaron a su demanda una solicitud previa de 28 de agosto de 2020, en el que solicitaron su reintegro como jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbios. Ahora bien, la LOGJCC, en sus artículos 52 al 57 y 162 al 165 reconoce a la acción por incumplimiento como una garantía distinta a la acción de incumplimiento. Por esta razón, este Organismo verifica que los fundamentos y pretensiones de los accionantes responden a los de una acción de incumplimiento de sentencia constitucional. En consecuencia, se analizará la presente causa en función de la acción de incumplimiento.

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

8. La sentencia 3-19-CN/20 de la Corte Constitucional determinó la constitucionalidad condicionada del artículo 109, número 7 del COFJ, respecto a la realización de la declaración jurisdiccional motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, antes del inicio de un sumario administrativo en contra de un juez, fiscal y defensor público en el Consejo de la Judicatura.
9. Además, la Corte Constitucional, mediante auto de aclaración y ampliación de la sentencia 3-19-CN/20, ordenó ampliar, en lo pertinente, (i) los efectos del cómputo de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias exclusivamente para la aplicación del artículo 109 número 7 del COFJ, (ii) la Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa, (iii) el no reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

10. Los accionantes alegaron que el Consejo de la Judicatura no ha cumplido con la sentencia 3-19-CN/20, y su auto de aclaración y ampliación, puesto que en sus desvinculaciones actuó sin “competencia abusando de las atribuciones concedidas por la Constitución y la ley”.
11. De este modo, los accionantes citaron extractos de la sentencia 3-19-CN/20, en que se “determina la inconstitucionalidad de todos aquellos expedientes disciplinarios seguidos DE OFICIO con carácter retroactivo por el Consejo de la Judicatura, que hayan tenido como sustento el artículo 109.7 del COFJ”.⁵
12. El 28 de agosto de 2020, los accionantes presentaron una solicitud al Consejo de la Judicatura, en la que requirieron su reintegro como jueces de la Sala Única de la Corte

⁵ Fojas 48 y 49 del cuaderno constitucional.

Provincial de Sucumbíos,⁶ porque en sus sumarios administrativos no existió “un pronunciamiento previo de nuestro superior inmediato (Corte Nacional de Justicia)”. Además, los accionantes manifestaron que, el 24 de abril de 2015, fueron destituidos de oficio por el Consejo de la Judicatura, por manifiesta negligencia prevista en el artículo 109, número 7 del COFJ, sin que se haya realizado una declaración jurisdiccional previa por la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, como Tribunal superior.⁷

13. Por su parte, el 3 de octubre de 2020, el Consejo de la Judicatura negó el pedido de los accionantes afirmando que la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación no establecen una **obligación directa e inmediata** de “restituir ni reparar a ex servidores judiciales que hubieren sido separados de la Institución por sumarios disciplinarios iniciados por la causal prevista en el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial”.⁸

4.1. Informe del Consejo de la Judicatura

14. El 4 de diciembre de 2023, el Consejo de la Judicatura, en su informe de descargo, citó los párrafos 91, 93, 94 y 95 de la sentencia 3-19-CN/20, y manifestó, que la sentencia 3-19-CN/20 no establece una **obligación concreta**, no dispuso medidas de reparación integral a favor de los accionantes, ni de ningún otro servidor judicial.
15. Por lo que, solicita que se desestime la acción, ya que “no existen medidas o disposiciones previstas que debían ser cumplidas por el Consejo de la Judicatura de forma posterior a su emisión”.⁹

5. Cuestiones previas

16. El artículo 164 numerales 1 y 4 de la LOGJCC permiten proponer una demanda de acción de incumplimiento a quien se considere afectado por la falta de ejecución de una decisión emitida por esta Corte. Además, este Organismo estableció que el alcance de esta garantía radica en “proteger a las personas ante el incumplimiento

⁶ Fojas 1 y 2 del cuaderno constitucional.

⁷ Los accionantes alegaron haber sido jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, quienes avocaron conocimiento de la causa 2019-2014 y revocaron la prisión preventiva de tres procesados en un procesal penal.

⁸ Fojas 3-6 del cuaderno constitucional.

⁹ Nelson Remigio Manosalvas Martínez, subdirector Nacional de Patrocinio, y delegado del David Alejandro Guzmán Cruz, director General del Consejo de la Judicatura. Oficio S/N.

total o parcial de **obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional**” (énfasis en el añadido).¹⁰

17. La Corte Constitucional determinó que, excepcionalmente, cuando en el contexto del control de constitucionalidad se haya dispuesto a un órgano con facultad normativa que elabore, adapte, o modifique el texto de una norma de acuerdo con los criterios que la Corte ha desarrollado, “al haber un **mandato de hacer o no hacer determinado**, cabe la verificación de su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional [acción de incumplimiento] respecto de tales obligaciones” (énfasis añadido).¹¹
18. Los accionantes, en su demanda, señalan que el Consejo de la Judicatura no habría cumplido la sentencia 3-19-CN/20, y su auto de aclaración y ampliación, puesto que habría actuado sin competencia “abusando de las atribuciones concedidas por la Constitución y la ley”.
19. En razón de que los accionantes alegan el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Constitucional ordenó medidas de reparación concretas para los accionantes en la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Corte Constitucional ordenó medidas de reparación concretas para los accionantes en la sentencia 3-19-CN/20, y su auto de aclaración y ampliación?

20. La LOGJCC en su artículo 143, número 2 establece que las sentencias de control concreto tienen efectos *inter partes* para el caso que se está conociendo y *entre pares* para casos análogos por su carácter de precedente jurisprudencial vinculante.¹²

¹⁰ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 15. En similares términos: CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 11, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párr. 17, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 14.

¹¹ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21.

¹² LOGJCC, artículo 143, número 2: “El fallo de la Corte Constitucional tendrá los siguientes efectos: 2. Cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica, el fallo tendrá efectos entre las partes y para casos análogos. Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica, sin perjuicio de que otras hipótesis produzcan el mismo resultado.” CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21.

- 21.** Además, la Corte ha manifestado que la acción de incumplimiento de sentencias no puede ser utilizada para perseguir el cumplimiento general de precedentes dictados por este Organismo,¹³ ni cabe cuando lo que se busca es que se aplique un criterio jurisprudencial establecido en otro caso análogo.¹⁴
- 22.** Esta Corte observa que la sentencia 3-19-CN/20 contiene varias disposiciones respecto a la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 109, número 7 del COFJ, en la que los jueces o tribunales superiores deberán realizar una declaración jurisdiccional previa antes de iniciar un sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura. Así, la Corte Constitucional, en lo pertinente, ordenó:

[22.1] 1. Pronunciarse en el sentido de que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. [...].

[22.2] 5. Se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. [...]

[22.3] 10. La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia **[7 de septiembre de 2020]**, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

- 23.** Por su parte, en el auto de aclaración y ampliación de la sentencia 3-19-CN/20, la Corte Constitucional, en lo pertinente, dispuso ampliar:

[23.1] transitoriamente, hasta que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial [...], la Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa [...], en aquellos casos en los que el diseño del sistema procesal orgánico de la justicia ordinaria no establezca quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa [...].

¹³ CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 21.

¹⁴ CCE, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 16.

[23.2] la Corte no dispone el reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular (énfasis en el añadido).

- 24.** De la lectura de los decisorios citados en los párrafos 22 y 23 *supra*, se verifica que en la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación contiene varias disposiciones respecto a la constitucionalidad condicionada del artículo 109, número 7 del COFJ. Sin embargo, en el caso concreto, los accionantes alegan que el Consejo de la Judicatura no habría cumplido la sentencia 3-19-CN/20, y su auto de aclaración y ampliación, puesto que habría actuado sin competencia.
- 25.** Además, este Organismo observa que la inconformidad de los accionantes radica principalmente en que el Consejo de la Judicatura no habría dado paso a su solicitud administrativa sobre la realización de la declaración jurisdiccional previa motivada de “manifiesta negligencia” por la Corte Nacional de Justicia, como órgano superior.
- 26.** Esta Corte verifica que la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación no tiene ninguna relación con el sumario administrativo iniciado de oficio por el Consejo de la Judicatura en contra de los accionantes, en el año 2015 cuando se ordenaron sus destituciones. Es decir, no fueron parte del proceso de la causa 3-19-CN, ni les alcanzan los efectos de dicha sentencia. Además, en dichas providencias no se ordenaron medidas de reparación concretas para los accionantes, ni tampoco son sujetos obligados al cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia 3-19-CN/20. Al contrario, se verifica que la sentencia 3-19-CN/20 ordena medidas dirigidas al Consejo de la Judicatura y a la Asamblea Nacional, sin que se establezca ningún tipo de obligación concreta para los accionantes.
- 27.** Asimismo, se constata que el auto de aclaración y ampliación de la sentencia 3-19-CN/20 no ordenó el reintegro ni la indemnización de funciones, tampoco habilita la revisión de casos anteriores en particular.
- 28.** Por lo expuesto, los accionantes pretenden únicamente la aplicación de un precedente jurisprudencial en una causa ajena a ellos, ya que no son partes procesales, ni tampoco afectados de las medidas que ordenó la sentencia 3-19-CN/20.
- 29.** En consecuencia, esta Corte encuentra que la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación, no es susceptible de ser verificada en el caso concreto mediante una acción de incumplimiento, pues no se establece ninguna medida en concreto en beneficio de los accionantes.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **85-20-IS**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8520IS-65686

**Caso Nro. 85-20-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes séis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 54-20-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 54-20-IS

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

SENTENCIA 54-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento iniciada por el juez ejecutor a petición de la parte accionante del proceso de acción de protección. La Corte analiza los requisitos previstos en la LOGJCC y la CRSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y encuentra que se cumple con los mismos. Asimismo, este Organismo encuentra que las medidas de reparación ordenadas en sentencia se encuentran cumplidas de manera integral.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 11 de enero de 2019, Richar Patricio Martínez Reyes (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la ministra del Interior en calidad de representante legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional (“**Ministra o Policía Nacional**”) por: (i) aplicar una metodología arbitraria y, (ii) por falta de notificación de los resultados del procedimiento de evaluación, calificación y ascenso de oficiales de la promoción para el grado jerárquico superior de Coroneles de Policía de Estado Mayor y por falta de motivación del Acuerdo Ministerial 0044, mediante el cual se cesó al accionante de sus funciones en la Policía Nacional.¹
2. El 4 de febrero de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda.² La Ministra interpuso un recurso de apelación.

¹ El accionante indicó en su demanda de acción de protección que la metodología es improvisada y arbitraria y vulnera el derecho a la seguridad jurídica, alegó también que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, ya que nunca fue notificado con el contenido de la resolución del Consejo de Generales que resolvió dar inicio al proceso ni de los resultados de dicha evaluación y que el Acuerdo Ministerial 0044 carece de motivación. Proceso signado con el número 17203-2019-00296.

² La Unidad Judicial determinó en su sentencia que se vulneraron los derechos al debido proceso y el derecho a la defensa, por lo cual, se dispuso que se deje, parcialmente, sin efecto el Acuerdo Ministerial 044 y la Orden General 200, exclusivamente respecto del accionante y se dispuso el reintegro del mismo y

3. El 29 de marzo de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (**“Corte Provincial”**), en sentencia de mayoría, reformó la sentencia subida en grado y aceptó parcialmente la acción de protección, devolviéndose el expediente a la Unidad Judicial para la ejecución de la sentencia.³
4. El 1 de agosto de 2019, la Ministra solicitó el archivo de la causa en vista de que ha dado cumplimiento integral de las medidas de reparación dictadas en sentencia al haber retrotraído el proceso de evaluación y dispuesto la notificación de las calificaciones del accionante realizadas en el proceso. El 6 de agosto de 2019, la Unidad Judicial archivó la causa, en vista del cumplimiento de la sentencia por parte de las entidades accionadas.
5. El 12 de noviembre de 2019, el accionante solicitó la ejecución integral de la sentencia, en vista de que señaló que solamente se le notificó con la metodología para la calificación de ascenso de las y los servidores policiales y el formulario de calificación de su evaluación, sin embargo, señaló que no se le reintegró a su cargo y no se realizó un nuevo proceso de selección.⁴ La Unidad Judicial corrió traslado de este escrito en auto de 22 de noviembre de 2019 a la contraparte.
6. El 27 de noviembre de 2019, la Ministra, mediante escrito, indicó que el accionante solicitó el reintegro a su cargo y la realización de un nuevo proceso de evaluación, cuando expresamente en la sentencia de segunda instancia esto no fue dispuesto como parte de las medidas de reparación. Por lo tanto, señaló que se cumplió con la

la notificación de todas las actuaciones realizadas en el proceso de evaluación, calificación y clasificación para el ascenso de grado, para garantizar el derecho a la defensa del accionante.

³ La Corte Provincial señala que “se desprende la violación del derecho al debido proceso, en las garantías del derecho a la defensa [...] al habersele privado de la oportunidad de impugnar o exponer los argumentos que el accionante considere oportunos y procedentes en contra de las calificaciones o informes obtenidos en las distintas pruebas o evaluaciones dentro del proceso de evaluación, calificación y ascenso, de los oficiales de línea pertenecientes a la promoción para el grado inmediato superior de Coroneles de Policía de Estado Mayor de la Policía Nacional, por la falta de notificación de los mismos, viéndose de esta manera afectado dicho derecho constitucional”. Respecto a la medida de reparación de reintegro a las filas policiales, la Corte Provincial determinó que “no sería la adecuada [...] pues [...] la Policía Nacional, una vez que culminan los procesos, llenan las vacantes existentes y promueven a otras personas [...] es decir, una vez cesado un oficial, este puesto es llenado por otro oficial [...] por lo que, el reintegrarlo puede afectar derechos a quien se encuentre en funciones [...] en virtud de lo expuesto, este Tribunal de alzada se separa del criterio del juez de primera instancia”.

⁴ El accionante señala en este escrito lo siguiente: “el Consejo de Generales de la Policía Nacional mediante oficio N.-2019-2336-CsG-PN, de fecha 22 de julio de 2019, me notificó con la METODOLOGÍA PARA LA CALIFICACION DE ASCESO (sic) DE LAS Y LOS SERVIDORES POLICIALES, así como con el FORMULARIO DE CALIFICIACIÓN DE CONCEPTO, de fecha 4 de octubre de 2018”, documentos que se encuentran anexados al escrito del accionante. Así mismo, señala que en la notificación de los documentos mencionados, se le concedió “el término de tres días para que presente mis observaciones y reclamos que estime pertinente”, dentro de dicho término el accionante señaló que si presentó sus observaciones y reclamos a sus calificaciones.

notificación de las calificaciones y evaluaciones del proceso al accionante ordenado en sentencia, por lo que solicitó que se niegue el pedido del accionante.

7. El 28 de noviembre de 2019, la Unidad Judicial negó lo solicitado por el accionante, señalando que se ha cumplido con lo dispuesto en sentencia y dispuso que la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”) informe sobre el cumplimiento de la misma.⁵
8. El 6 de febrero de 2020, la DPE informó a la Unidad Judicial que el accionante en su informe señaló que el Consejo de Generales de la Policía Nacional (“**Consejo de Generales**”) “parcialmente ha cumplido y me ha notificado únicamente con la Metodología y Nota de ascenso”. Además, que hasta el momento no ha sido reincorporado con su nuevo “grado y función a un cargo cualquiera dentro de la Institución Policial” ni se ha dejado sin efecto el “Acuerdo Ministerial 044 [...] y el Telegrama N-2018-782-DGP-ASL”. Asimismo, la DPE afirmó que la Ministra no le informó sobre el cumplimiento de la sentencia hasta la fecha en la cual entregó el informe en mención. El 7 de febrero de 2020, la Unidad Judicial corrió traslado a la Ministra para que se pronuncie respecto a “las acciones efectuadas para el cumplimiento de la sentencia”.
9. El 17 de febrero de 2020, la Ministra ratificó que ha dado cumplimiento de la sentencia y solicitó su archivo, por lo que señaló que no cabía realizar ningún otro análisis dentro del proceso. El 19 de febrero de 2020, la Unidad Judicial dispuso que las partes estén a lo dispuesto en providencias anteriores.
10. El 28 de febrero de 2020, el accionante señaló que la Ministra y la Policía Nacional no han dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia, ya que considera que no es suficiente que se haya notificado la metodología para el proceso de ascensos y sus calificaciones, la cual acusa de ilegal. Asimismo, mencionó que la Ministra y la Policía Nacional no han proporcionado ninguna información a la DPE, por lo que solicitó que la Unidad Judicial tome medidas y dé cumplimiento a la sentencia.⁶

⁵ La Unidad Judicial indica que “lo solicitado por el señor Teniente Coronel de Policía de E.M. RICHARD PATRICIO MARTÍNEZ REYES busca cambiar el sentido de lo resuelto por la Corte Provincial, pues el disponer otra cosa que no esté ordenada en la sentencia de segundo grado como solicita el peticionario, sería darle un nuevo sentido y alcance a dicha sentencia [...] pues la notificación de las calificaciones y evaluaciones dentro del proceso de evaluación mencionado por parte del accionado se ha cumplido conforme se señala en la RESOLUCION No. 2019-239-CsG-PN emitida por el CONSEJO DE GENERALES DE LA POLICIA NACIONAL y reconocido por el propio accionante en el numeral 3.- de su escrito de 12 de noviembre del 2019 (fs. 342 y 343); en consecuencia se niega lo solicitado por el señor RICHARD PATRICIO MARTINEZ REYES; eso sí dejando en claro, que el accionante tiene todas las vías legales para activarlas en defensa de sus intereses, como ya lo está haciendo al proponer observaciones a las calificaciones y evaluaciones, como él mismo lo afirma”.

⁶ El accionante señala que la metodología utilizada debió permitirle el ascenso, sin embargo, fue por la voluntad de la Ministra que su ascenso no se dio. Indica, también, que a pesar de haber presentado sus

11. El 3 de marzo de 2020, la Unidad Judicial expresó que de la revisión del proceso, consta que existen informes de seguimiento de cumplimiento de sentencia por parte de la DPE que han sido puestos en conocimiento del accionante, por lo que dispuso que las partes estén a lo dispuesto en providencias anteriores.
12. El 6 de marzo de 2020, el accionante solicitó nuevamente el cumplimiento de la sentencia, además que se disponga al Consejo de Generales que informe sobre el estado actual del proceso de evaluación y que se le otorgue el ascenso al inmediato superior, por cumplir con todos los requisitos del citado proceso.
13. El 12 de marzo de 2020, la Unidad Judicial dispuso oficiar al Consejo de Generales con lo solicitado por el accionante a fin de que se pronuncie.
14. El 9 de junio de 2020, el Consejo de Generales indicó que de conformidad a lo ordenado en sentencia, ha cumplido con notificar de la Resolución 2019-499-CsG-PN al accionante. El 11 de junio de 2020, la Unidad Judicial puso en conocimiento el escrito a la parte accionante.
15. El 30 de junio de 2020, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que remita el proceso junto con un informe motivado a la Corte Constitucional para que inicie una acción de incumplimiento.
16. El 3 de julio de 2020, la Unidad Judicial atendió lo solicitado y, a petición de parte, dispuso remitir el expediente con el respectivo informe de incumplimiento a la Corte Constitucional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. El 8 de julio de 2020, la Unidad Judicial, a petición de parte, presentó ante la Corte Constitucional el informe sobre el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial para dar inicio a la acción de incumplimiento.
18. El 22 de marzo de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 13 de febrero de 2023 y otorgó cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el

observaciones sobre las calificaciones hechas dentro del proceso, estas no han sido atendidas hasta el momento. Expresa que después de que ha realizado varias peticiones sin que estas sean respondidas opera el silencio administrativo positivo.

presunto incumplimiento al accionante, al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, y al juez de la Unidad Judicial.

- 19.** El 17 de febrero de 2023, el accionante presentó el informe solicitado. El 7 de marzo de 2023, la Policía Nacional, presentó el informe solicitado. El 17 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Accionante

- 21.** Dentro de su acción de incumplimiento el accionante solicita que su situación dentro de las filas policiales se retrotraiga al estado anterior del proceso de evaluación, esto es antes del 2 de septiembre de 2018. Asimismo, pide que se disponga la asignación de funciones y que se le ascienda al inmediato grado superior.
- 22.** El accionante indica que hasta la fecha de presentación de su informe, ni la Ministra ni la Policía Nacional han cumplido con la sentencia.

3.2. Unidad Judicial

- 23.** La Unidad Judicial se refiere a los antecedentes del proceso de origen, en donde se encuentran todas las actuaciones que ha realizado para la ejecución de la sentencia.
- 24.** Asimismo, la Unidad Judicial menciona que a pesar de que la sentencia de segunda instancia reformó la sentencia de primera instancia en cuanto al reintegro del accionante a las filas policiales, el accionante ha entendido que en la misma se refiere una reincorporación “a las filas policiales, lo cual la institución accionada se opone expresamente conforme consta en autos”. Sin embargo, la Unidad Judicial señala que “a través de las providencias dictadas en esta causa, se han agotado todas las posibilidades tendientes a que se cumpla la sentencia tal cual de manera literal, lo ha determinado la Corte Provincial”.

- 25.** Además, el juez de la Unidad Judicial señala que “ha atendido oportunamente todos los requerimientos de las partes y ha insistido constantemente a la entidad accionada el cumplimiento de la sentencia referida, cuyas respuestas siempre han sido en el sentido de que la sentencia [...] ya ha sido cumplida” y que el accionante no lo ha aceptado.

3.3. Policía Nacional

- 26.** La entidad señaló que mediante Resolución 2019-239-CsG-PN, el Consejo de Generales resolvió aceptar lo dispuesto en la sentencia de acción de protección y retrotraer el proceso de evaluación para el ascenso de oficiales, exclusivamente, en cuanto al accionante y notificarle con las calificaciones realizadas en el proceso, sin que ello implicara un reintegro a las filas policiales en virtud de que la autoridad judicial consideró improcedente el reintegro. Asimismo, el Consejo de Generales dispuso que se notifique al accionante con la metodología para la evaluación y el formulario de calificación de concepto.
- 27.** Así mismo afirma que una vez notificado el accionante, se le dio un término para que presente sus observaciones, las cuales fueron presentadas. Sin embargo, estas no fueron aceptadas por la entidad porque no se habían presentado nuevos argumentos que permitan aquello.
- 28.** Además, señaló que ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia en cuanto notificar al accionante con las calificaciones realizadas en el proceso. Con respecto a la alegación del accionante sobre el reintegro al servicio activo, la Policía Nacional menciona que el juez de segunda instancia en su sentencia establece que no procedía el reintegro, por lo tanto mencionan que no pueden acoger estas interpretaciones del accionante.
- 29.** Finalmente, solicita se rechace la acción de incumplimiento en vista de que la Policía Nacional ha cumplido con todo lo dispuesto en sentencia.

4. Cuestión Previa

- 30.** De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el

proceso de origen. Solo de forma subsidiaria⁷ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. Por ello, en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada deben concurrir lo siguientes requisitos:⁸

i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.

ii) La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.

iii) El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.

31. En este caso, (i) se ha podido constatar en los párrafos 5, 10 y 12 *supra* que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, en virtud de lo cual se emitieron varios autos para la ejecución de lo ordenado en la sentencia de 29 de marzo de 2019.

32. Además, (ii) el accionante del proceso de origen solicitó el envío del proceso a esta Corte por considerar que existe un incumplimiento de la sentencia, conforme al párrafo 15 *supra*.

33. Por último, (iii) se observa que transcurrió un plazo razonable desde la emisión de la sentencia y la presentación de esta acción, para que la jueza de la Unidad Judicial ejecute la sentencia. Además, del informe de la jueza de la Unidad Judicial junto con la revisión del expediente del proceso, se desprende que la autoridad judicial realizó varias actuaciones procesales para lograr que se cumpla la sentencia. En consecuencia, se verifica lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias y corresponde que este Organismo continúe con el análisis de fondo del caso.

⁷ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

⁸ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

5. Análisis constitucional

34. En este sentido, habiéndose identificado los fundamentos y la pretensión de los accionantes, así como el informe de la entidad encargada del cumplimiento de la resolución, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Ministra y la Policía Nacional cumplieron con la sentencia de 29 de marzo de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha dentro del proceso 17203-2019-00296?**

35. Para resolver el alegado incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional estima necesario iniciar su análisis esclareciendo: i) cuáles fueron las disposiciones ordenadas; y ii) si fueron cumplidas todas las disposiciones.⁹

36. En este sentido, se observa que la sentencia de la Corte Provincial de 29 de marzo de 2019, resolvió expresamente:

se dispone retrotraer el proceso de evaluación, calificación y ascenso, de los oficiales de línea pertenecientes a la promoción Quincuagésima Sexta para el grado inmediato superior de Coroneles de Policía de Estado Mayor de la Policía Nacional, al momento en que se produjo la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; esto es, al de notificar al accionante con las calificaciones y/o evaluaciones realizadas en dicho proceso; antes del 28 de septiembre del 2018, en que queda cesado de las funciones en el grado que ostentaba el legitimado activo.

37. Del análisis de la parte resolutive y el acápite quinto de la sentencia,¹⁰ se observa que la Corte Provincial estableció únicamente que la Ministra y la Policía Nacional retrotraigan el proceso de evaluación, calificación y ascenso para el grado inmediato superior de Coroneles de Policía de Estado Mayor hasta el momento antes de notificar al accionante con las calificaciones y/o evaluaciones realizadas en dicho proceso.

38. Es decir, la Corte Provincial dispuso que se retrotrajera el proceso de ascenso con el fin de que se notificara al accionante con el resultado de las calificaciones y/o evaluaciones en el mencionado proceso y este pueda ejercer su derecho a la defensa

⁹ CCE, sentencia 17-13-IS/21, párr. 30. En adición, en la sentencia 44-15-IS/20 esta Corte ha indicado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento vital o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.

¹⁰ La Corte Provincial en su acápite quinto declaró la violación del derecho a la defensa del accionante “al habersele privado de la oportunidad de impugnar o exponer los argumentos que el accionante considere oportunos y procedente en contra de las calificaciones o informes obtenidos en las distintas pruebas o evaluaciones dentro del proceso de evaluación, calificación y ascenso, de los oficiales de línea pertenecientes a la promoción para el grado inmediato superior de Coroneles de Policía de Estado Mayor de la Policía Nacional, por la falta de notificación de los mismos”.

y presentar las observaciones y/o reclamos que considere pertinentes. Todo esto con el objetivo de reparar la vulneración que existió con respecto al derecho a la defensa.

- 39.** En este sentido, a pesar de que el accionante ha solicitado el reintegro al puesto en el cual se encontraba al momento de participar en el proceso de evaluación e incluso que se le conceda el ascenso por haber cumplido con todos los requisitos, la sentencia de Corte Provincial expresamente se pronunció con respecto al reintegro de la siguiente manera:

En el caso que nos ocupa, la consecuencia de la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa [...] fue que el (sic) que al legitimado activo se le privara del ejercicio del derecho de defensa; por lo que la medida de reparación de reintegro a las filas policiales y que se disponga la asignación de funciones acorde a su grado y competencias, no sería la adecuada; pues, es necesario analizar las circunstancias e implicaciones que una restitución a las filas policiales implicaría; pues, es de advertir que, la Policía Nacional, una vez que culminan los procesos, llenan las vacantes existentes y promueven a otras personas; por lo que, así se procede, es decir, una vez cesado un oficial, este puesto es llenado por otro oficial, quien cumple funciones de acuerdo al grado y competencias que les corresponden; por lo que, el reintegrarlo puede afectar derechos a quien se encuentre en funciones, como se dijo de acuerdo a su grado y competencias, de tal suerte que reparar el derecho constitucional violentado en el presente caso a través de la figura de la restitución al cargo derivaría en la vulneración de derechos constitucionales de otra persona, conforme así se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia No. 146-14-SEP-CC, Caso 1773-11-EP; en virtud de lo expuesto, este Tribunal de alzada se separa del criterio del juez de primera instancia, en lo concerniente a la medida de reparación integral de reintegración a las filas policiales con el grado que ostenta actualmente dictada en esa instancia a favor del legitimado activo.

- 40.** Por ello, esta Corte identifica que la Corte Provincial solamente dispuso que se retrotraiga el proceso de evaluación hasta el momento anterior a la notificación al accionante con las calificaciones realizadas en dicho proceso, con el fin de reparar y garantizar su derecho al debido proceso en la garantía de defensa, rechazando la pretensión de reintegro del accionante a las filas policiales.
- 41.** Ahora bien, respecto de la única medida, de la revisión del expediente se aprecia que a fojas 327 a 332 vuelta del cuarto cuerpo de primera instancia, consta que el Consejo de Generales mediante la Resolución 2019-239-CsG-PN de 10 de junio de 2019, retrotrajo el proceso de evaluación y dispuso la notificación al accionante de sus calificaciones del proceso de evaluación a través del llamado formulario de calificación de concepto y con la metodología para el proceso de evaluación. Esto con el fin de que el accionante pueda presentar sus reclamos y observaciones en el término de tres días.

- 42.** Además, el 7 de marzo de 2023 la Policía Nacional envió dentro de su informe a esta Corte los originales escaneados del oficio 2019-2366-CsG-PN de 22 de julio de 2019, en donde se notificó al accionante con: la resolución 2019-239-CsG-PN de 10 de junio de 2019 que retrotrajo el proceso de evaluación, la Metodología para la calificación de ascenso de las y los servidores policiales de la promoción a la que pertenece el accionante y el formulario de sus calificaciones de la evaluación denominado formulario de calificación de concepto, donde se le otorga el término de tres días desde su notificación para que presente sus observaciones o reclamos.
- 43.** Asimismo, a fojas 335 a 343 del cuarto cuerpo de primera instancia, se desprende que el mismo accionante aceptó que el Consejo de Generales mediante oficio 2019-2366-CsG-PN de 22 de julio de 2019, le notificó con “la METODOLOGÍA PARA LA CALIFICACIÓN PARA ASCESO (sic) DE LAS Y LOS SERVIDORES POLICIALES, así como con el FORMULARIO DE CALIFICACIÓN DE CONCEPTO” concediéndole el término de tres días para que el accionante presente sus “observaciones y reclamos que estime pertinente”.
- 44.** En adición, el propio accionante en su demanda de acción de incumplimiento menciona lo siguiente: “23 de julio de 2019, se me notifica con la RESOLUCION 2019-239-CSG-PN, de fecha 10 de junio de 2019”. Por lo que, esta Corte observa que incluso el propio accionante acepta que se retrotrajo el proceso de evaluación con la expedición de la resolución 2019-239-CsG-PN, que le fue incluso notificada junto con sus calificaciones. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento de la única medida de reparación dispuesta en la sentencia de Corte Provincial.
- 45.** Por último, esta Corte debe señalar que la acción de incumplimiento no está dirigida para cuestionar las medidas de reparación dispuestas en sentencia y tampoco permite que este Organismo revise el fondo del proceso de origen, sino solo tiene competencia para verificar únicamente el cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia.

6. Decisión

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

- 1. Desestimar la acción de incumplimiento 54-20-IS.**

2. Declarar el cumplimiento integral de la sentencia emitida el 29 de marzo de 2019 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha en el proceso número 17203-2019-00296.
3. Disponer la devolución del expediente.
4. Notifíquese 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

5420IS-655d8

**Caso Nro. 54-20-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de febrero de dos mil veinticuatro, 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 3-22-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 3-22-IS

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

SENTENCIA 3-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento por falta de objeto al verificar que la pretensión del accionante, en lo fundamental, es el recálculo de pensiones jubilares fundamentado en la falta de aplicación de una norma jurídica.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. Varios ciudadanos, de forma independiente, presentaron acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ("**Ley de Fortalecimiento**"), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 867 de 21 de octubre de 2016, que reformó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Todos fueron acumulados al caso 83-16-IN.
2. La Corte Constitucional dictó la sentencia 83-16-IN/21 el 10 de marzo de 2021. Esta decisión declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, Disposición Transitoria Décimo Tercera y Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Normas relativas al financiamiento de la seguridad social de la fuerza pública y a la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública al régimen general. La Corte declaró además la inconstitucionalidad de varios otros artículos y respecto a estos difirió los efectos de esta declaratoria, hasta que el órgano legislativo, por iniciativa del ISSFA y del ISSPOL, cumpla con la emisión de una normativa que se ajuste a los estándares de dicha sentencia y garantice la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social de la fuerza pública.

3. Ramiro Oswaldo Jaramillo Cisneros presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21 en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la Policía Nacional (“ISSPOL”).

2. Competencia

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

5. La sentencia 83-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, dictada por la Corte Constitucional, declaró la inconstitucionalidad por el fondo de varios artículos de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en los siguientes términos:

1. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, Disposición Transitoria Décimo Tercera y Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con efectos inmediatos, quedando dichas normas expulsadas del ordenamiento jurídico, de tal manera que entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma que se deja sin efecto, así como en los artículos 25, 29, 39, 41, 49, 87, 88, 89, 91, 93 y 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma, normas que tienen que ver con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general. Entiéndase que la referencia a "efectos inmediatos" significa desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial [...].

6. Respecto del Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL dispuso:

2. Disponer que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, sobre la base de estudios actuariales actualizados y específicos, preparen un régimen de transición que asegure que no exista un déficit en el sistema y que no se produzca una afectación desproporcionada en los aportes de las y los afiliados, a fin de establecer prestaciones diferenciadas para quienes han estado aportando a la seguridad social especial en función del régimen vigente desde la aprobación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En dicho régimen de transición se deberá establecer un mecanismo que sea sostenible y con la menor afectación a

los aportantes. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral [...].

4. Disponer que los Consejos Directivos del ISSFA y el ISSPOL contando con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y una Comisión Especializada de la Superintendencia de Bancos, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, preparen un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, con base en informes actuariales y técnicos actualizados y específicos para dichos proyectos de ley, y con iniciativa, los presenten ante la Presidencia de la Asamblea Nacional para su tramitación. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral.

7. Finalmente, ordenó que la Asamblea Nacional

en el plazo máximo de un año contado desde la recepción de los proyectos de ley presentados por parte del ISSFA y del ISSPOL, sobre la base de estudios técnicos actualizados y considerando lo establecido en la presente sentencia en relación con la naturaleza de los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, proceda al trámite respectivo a fin de llegar a aprobar nuevas Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, conforme lo previsto en la ley. Se dispone que el Consejo de Administración Legislativa reconozca cumplido el requisito de iniciativa legislativa respecto a los proyectos presentados en función del párrafo anterior, a fin de que se les dé el trámite previsto en la ley.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Demanda de incumplimiento

8. El accionante sostiene que la Ley de Fortalecimiento habría derogado el artículo 88 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional que establecía descuentos del 2.75% al personal del servicio pasivo para cubrir el seguro de mortuoria y de enfermedad y maternidad. No obstante, la sentencia 83-16-IN/21 que declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Fortalecimiento, habría dispuesto que el artículo 88 entre nuevamente en vigencia. Por ello, en la actualidad, el ISSPOL se encontraría cumpliendo la referida sentencia, al ejecutar el señalado descuento.
9. La sentencia 83-16-IN/21 habría declarado inconstitucional el artículo 64 y la Disposición Transitoria Décima Quinta de la Ley de Fortalecimiento que había sustituido

el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.¹ Por ende, este último artículo 25 habría entrado nuevamente en vigencia. Disposición que prevé:

El asegurado que acredite veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución tendrá derecho a una pensión de retiro equivalente al setenta por ciento (70%) del sueldo imponible vigente a la fecha de la baja. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con

¹ Art. 64.- Sustitúyase el artículo 25 por el siguiente: "Art. 25.- La base para el cálculo de las pensiones de retiro se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja. La pensión de retiro se determinará de acuerdo a la forma de cálculo establecida para la prestación de jubilación ordinaria de vejez del régimen general de seguridad social, y estará sujeta a los niveles máximos y mínimos establecidos en dicho régimen".

Art. 93.- Añádase las siguientes Disposiciones Transitorias: [...] DECIMA QUINTA.- Las pensiones de los miembros que, antes de la expedición de esta Ley reformativa, se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional y que, a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la misma, accedan a las prestaciones del seguro de retiro o invalidez, así como las pensiones que se causen por muerte debida a accidente no profesional o enfermedad común, se calcularán según las siguientes disposiciones:

1) La base para el cálculo de las pensiones de retiro e invalidez se determinará tomando en cuenta el promedio de los sesenta mejores haberes policiales registrados hasta la fecha en que se produce la baja multiplicado por el factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley.

Para la aplicación de lo previsto en el inciso anterior, en el primer año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley reformativa, la base para el cálculo de las pensiones de retiro e invalidez considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los doce mejores haberes policiales. A partir del segundo año, cada año, se incrementará en doce el número de haberes seleccionados para el cálculo promedio, hasta alcanzar los sesenta mejores, que se aplicará a partir del quinto año;

2) La pensión de retiro será equivalente al setenta por ciento (70%) de la base para el cálculo señalada en el numeral 1. Por cada año adicional de servicio activo y efectivo tiene derecho al tres por ciento (3%) adicional hasta llegar al ciento por ciento (100%) con 30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de la indicada base;

3) La pensión de invalidez será equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la base para el cálculo señalada en el numeral 1. Por cada año completo adicional, a partir del sexto, se reconocerá el dos por ciento (2%) de la indicada base y el cero punto ciento sesenta y siete por ciento (0,167%) por cada mes completo adicional;

4) En el caso de que el monto de la pensión, calculado según lo prescrito en los numerales 2 y 3, sea superior a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, respectivamente, establecidos en el régimen general de seguridad social, se realizará un nuevo cálculo de la pensión en el que se considerará, además del factor regulador establecido en el Reglamento de esta Ley, el promedio de los sesenta mejores haberes policiales contados retroactivamente desde el grado con el cual el asegurado obtuvo la baja y que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa.

En el caso de que, después del cálculo previsto en el inciso anterior, la pensión resultante sea menor a los niveles máximos por años de aportación, o al nivel máximo en caso de invalidez, establecidos en el régimen general de seguridad social, se entregará la pensión de mayor cuantía por ser más favorable al asegurado.

Para la aplicación de lo previsto en el inciso primero de este numeral, en el primer año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley reformativa, se tomará en consideración el promedio de los doce mejores haberes policiales que estuvieron vigentes a la expedición de la presente Ley reformativa. A partir del segundo año, cada año, se incrementará en doce el número de haberes seleccionados para el cálculo promedio, hasta alcanzar los sesenta mejores haberes que estuvieron vigentes a la fecha de expedición de la presente Ley reformativa, que se aplicará a partir del quinto año; y,

5) La pensión de montepío que se cause por fallecimiento del asegurado a consecuencia de accidente o enfermedad no profesional, será establecida en base a la pensión nominal de invalidez establecida en el numeral 3.

30 o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes adicional completo de servicio tiene derecho al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del sueldo imponible.

10. No obstante, el ISSPOL seguiría calculando las pensiones jubilares conforme el artículo 64 de la Ley de Fortalecimiento a pesar de que fue declarado inconstitucional. Por ende, lo que correspondería es que el ISSPOL recalcule la pensión de jubilación conforme el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional vigente por disposición de la sentencia 83-16-IN/21.
11. En definitiva –dice el accionante–, por un lado, el ISSPOL sí estaría cumpliendo con la sentencia 83-16-IN/21 con respecto al artículo 88 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional porque se encontraría ejecutando el descuento del 2.75% al personal del servicio pasivo para cubrir el seguro de mortuoria y enfermedad y maternidad. Sin embargo, por otro lado, habría incumplido dicha sentencia al no recalcular la pensión de jubilación conforme el artículo 25 *ibíd.*
12. Como pretensión y reparación integral solicita se ordene que se disponga al ISSPOL el cumplimiento inmediato de la sentencia 83-16-IN/21 y el pago de la pensión jubilar desde el 4 de mayo de 2021 hasta la presente fecha, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

4.2. Informe presentado por el ISSPOL

13. El ISSPOL presentó el informe de descargo el 29 de agosto de 2023, en el que, en lo fundamental, señaló lo siguiente:
 - 13.1. La Corte Constitucional, en el auto dictado dentro de la fase de verificación de cumplimiento de la sentencia 83-16-IN/21, señaló que las medidas de reparación de esta decisión son: 1. Preparación de regímenes de transición en el sistema de seguridad social del ISSFA e ISSPOL. 2. Preparación de nuevos proyectos de ley. 3. Aprobación de nuevas leyes. 4. Emisión del cuadro valorativo de incapacidades. Por ende, estas medidas no buscan declarar ningún derecho a favor de una persona en particular. Más bien, persiguen mantener la sostenibilidad del sistema de seguridad social de la policía nacional.
 - 13.2. La Corte Constitucional, en otro auto dictado dentro de la fase de verificación de sentencia, de 17 de agosto de 2022, señaló que la sentencia de la referencia dictó medidas y disposiciones relacionadas con la preparación de regímenes de

transición y de nuevos proyectos de ley. Pero no dispuso el recálculo de las pensiones jubilares de las personas beneficiarias del ISSFA y del ISSPOL a quienes se aplicó la Ley de Fortalecimiento.

- 13.3.** El ISSPOL ha presentado en la Corte Constitucional informes detallados y periódicos que justifican que está cumpliendo con las disposiciones emitidas en la sentencia señalada.

5. Análisis Constitucional

- 14.** Según los antecedentes relatados, la Corte verifica que el accionante planteó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia 83-16-IN/21, la que a su vez declaró inconstitucionales algunos artículos de la Ley de Fortalecimiento y ordenó que, entre otros, vuelva a entrar en vigencia el anterior artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. En esta situación, el accionante solicita que la Corte disponga a la señalada entidad cumplir con esta última disposición. En otras palabras, el accionante pretende que el ISSPOL recalcule su pensión jubilar, para lo cual exige el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 *ibíd.*

- 15.** Conforme lo anterior, la Corte plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Puede la Corte verificar mediante acción de incumplimiento si el ISSPOL ha cumplido o no con la aplicación del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, cuya vigencia fue reestablecida por disposición de la sentencia 83-16-IN/21?

- 16.** El objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales. Específicamente, el derecho a la ejecutoriedad de las decisiones dictadas en materia constitucional. De ahí que, para la procedencia de esta acción, se debe determinar de forma previa la naturaleza de la sentencia cuyo cumplimiento se solicita y los efectos que esta produce.²
- 17.** La Corte ha señalado que las sentencias de control abstracto de constitucionalidad son objeto de acción de incumplimiento siempre que incluya disposiciones con obligaciones concretas de hacer o no hacer dirigidas a un sujeto de determinado que se agotan con su ejecución.³ En este caso, aun cuando la sentencia 83-16-IN/21 contiene disposiciones con

² CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2022, párr. 19.

³ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2022, párrs. 21 y 22.

obligaciones concretas dirigidas al ISSPOL y al ISSFA conforme lo transcrito en el párrafo 6 *supra*, la pretensión del accionante no es el cumplimiento de estas. Más bien, se pretende el cumplimiento del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

18. El artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional evidentemente no es una sentencia constitucional por lo que no cabe la acción de incumplimiento para exigir que esta norma sea aplicada. Además, el propósito de solicitar su cumplimiento es el recálculo de la pensión jubilar. Pretensión que puede ser reclamada activando garantías jurisdiccionales u otros mecanismos procesales ordinarios dirigidos a ese fin.
19. Finalmente, la sentencia 83-16-IN/21 declaró inconstitucional el artículo 64 de la Ley de Fortalecimiento y ordenó que entre en vigencia el anterior artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Esta disposición de la sentencia operó de forma inmediata al expulsar el referido artículo 64 de la Ley de Fortalecimiento y reestablecer la vigencia del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Por ende, si el accionante considera que existe la inaplicación del artículo 25 *ibíd.*, puede activar las acciones existentes para tal propósito.
20. En definitiva, la Corte concluye que la pretensión del accionante respecto de la aplicación del artículo 25 de la Ley de Seguridad Social no es objeto de verificación a través de la garantía jurisdiccional de la acción de incumplimiento de sentencias. Por consiguiente, la acción de incumplimiento es improcedente en este caso.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **3-22-IS**.
2. Notifíquese y cúmplase.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 3-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes séis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 37-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 37-22-IS

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

SENTENCIA 37-22-IS/24

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena, provincia de Napo, en el contexto de una acción de protección, al verificar que el juez inobservó el carácter subsidiario de la garantía y los requisitos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia 65-18-IS/23.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección de origen

1. El 22 de abril de 2021, Carla Gisela Guadalupe Flores (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Archidona, provincia de Napo (“**GAD de Archidona**”) y de la compañía de Transporte “Mushuk Ñamby” S.A. (“**compañía de transporte**”), en conjunto (“**parte accionada**”). En su demanda impugnó la exclusión de su calidad de socia del contrato de operaciones de servicio de transporte público intracantonal. El proceso fue signado con el número 15571-2021-00257.¹
2. El 06 de julio de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena, provincia de Napo (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y dispuso medidas de reparación integral.² parte accionada interpuso, de forma independiente, recurso de apelación en contra de esta decisión.

¹ La accionante en su demanda alegó como vulnerados los derechos al trabajo, debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y motivación, y derecho a la seguridad jurídica.

² Declaró la vulneración del derecho al trabajo y dispuso que en el plazo de 30 días la parte accionante presente su vehículo para la revisión vehicular y cumpla con los requisitos para la autorización de prestación de servicio de transporte público. Así mismo, ordenó que se incluya a la accionante en el contrato de operación de 09 de mayo de 2019 y adenda modificatoria uno de 15 de marzo de 2021 suscrito con la compañía de transporte, y también en la resolución administrativa de 13 de abril de 2021 emitida por el GAD de Archidona, que habilita a la compañía de transporte a prestar sus servicios.

3. El 13 de agosto de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Corte Provincial**”) rechazó los recursos de apelación y ratificó la sentencia subida en grado.

1.2. Fase de ejecución

4. El 30 de agosto de 2021, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. El 27 de septiembre del mismo año, la Unidad Judicial solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la parte demandada información sobre el cumplimiento de la sentencia.
5. El 11 de noviembre de 2021, el GAD de Archidona le solicitó al juez de instancia declare el incumplimiento de las sentencias materia de esta causa por parte de la accionante, sin que conste una petición expresa de remisión del expediente a este Organismo, ni tampoco una demanda de acción de incumplimiento.
6. Mediante providencias de fechas 09 y 17 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial solicitó a la accionante que realice los trámites pertinentes, relacionados con la revisión vehicular y los requisitos establecidos en el Art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015, para dar cumplimiento con lo ordenado en la sentencia de primera instancia.
7. El 14 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial sin contar con una petición expresa de remisión del expediente a este Organismo, dispuso:

[...] al existir a petición de parte accionada Ing. Andrés Bonilla Alcalde del cantón Archidona de solicitud de incumplimiento de sentencia constitucional y, conforme lo dispone el Art. 163 y 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase el presente expediente a la Corte Constituciona (sic) del Ecuador, a fin de que resuelva conforme a derecho.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 10 de marzo de 2022, la Unidad Judicial remitió el expediente a este Organismo, el cual fue recibido el 24 de marzo de 2023³ y, por sorteo, su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

³ Se observa que el juez no incluyó un informe argumentado en el que explique las razones por las cuales no pudo ejecutar su sentencia.

9. El 04 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y solicitó los informes respecto del cumplimiento de la sentencia.
10. El 09 de enero de 2024, el juez encargado de la Unidad Judicial remitió el informe de descargo.
11. El 11y 12 de enero de 2024, la entidad accionada y la accionante, respectivamente, remitieron su informe de descargo.

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

13. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la emitida por la Unidad Judicial el 06 de julio de 2021, la cual ordenó:

(...) se concede el plazo de 30 días, para que la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE “MUSHUK ÑAMBY” S.A., así como el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA y las demás entidades involucradas, preste todas las facilidades, a fin de que la hoy accionante presente el vehículo marca HINO, Modelo (SRI) AK8JRSA 7.7 4X2 TM, DIÉSEL CN, Chasis: JHDAK8JRSJXX15930, Motor j08EUD30836, ante la autoridad correspondiente para la revisión vehicular y cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015 y más requisitos exigidos por la ley, para la autorización de la prestación del servicio de transporte público. 3.1.- Una vez que cumpla con todos los requisitos que exige la ley, se dispone que la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE “MUSHUK ÑAMBY” S.A., así como el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA, incluya a la hoy accionante con su vehículo en la Flota Vehicular que va a operar mediante el Contrato de Operación de fecha 09 de mayo de 2019 y Adenda Modificatoria N° 1, de fecha 15 de marzo del 2021. 3.2.- De igual manera, se dispone que una vez cumplido con los requisitos que exige la ley, el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA, incluya a la hoy accionante con su vehículo, en la Resolución Administrativa N0. 039 A-GADMA, de fecha Archidona, 13 de abril de 2021, donde se habilita la Flota Vehicular de la Compañía Mushuk Ñamby S.A. 3.3.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en este numeral, dentro del mismo tiempo, las entidades accionadas y las demás involucradas, deberá realizar todas las reformas que sean necesarias, con la finalidad de cumplir con lo dispuesto. 4.- De conformidad con lo previsto en el Art. 25 numeral 1 de la LOGJCC, una vez ejecutoriada la presente sentencia, remítase a la Corte Constitucional, para su conocimiento y eventual selección y revisión. 5.- En aplicación a lo previsto en el Art. 21 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional, se delega a la Defensoría del Pueblo, con sede en esta Jurisdicción de Napo, a fin de que realice el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia, misma que deberá informar en primera ocasión dentro de los quince días de emitida esta sentencia, y posterior de haber alguna novedad se haga conocer de inmediato al órgano jurisdiccional, para el cumplimiento de lo dispuesto remítase atento oficio a dicha institución, adjuntando copias certificadas de las piezas procesales principales y con el contenido de esta disposición.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Informe de la Unidad Judicial

- 14.** En su informe de descargo, comparece en calidad de juez encargado Diego García Beltrán quien realiza un recuento de las actuaciones procesales a partir “de la revisión del expediente (copias simples) que reposan en la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o miembros del núcleo familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena”.

4.2. Informe de la accionante

- 15.** En el informe actualizado sobre sus pretensiones, la accionante menciona:

Estos son mis pretensiones que fueran otorgadas por el Juez Constitucional: 1. Declarar la violación al derecho al trabajo, previsto en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador. 3.- Como medida de reparación, se concede el plazo de 30 días, para que la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE “MUSHUK ÑAMBY” S.A., así como el GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA y las demás entidades involucradas, preste todas las facilidades, a fin de que la hoy accionante presente el vehículo marca HINO, Modelo (SRI) AK8JRSA 7.7 4X2 TM, DIÉSEL CN, Chasis: JHDAK8JRSJXX15930, Motor j08EUD30836, ante la autoridad correspondiente para la revisión vehicular y cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015 y más requisitos exigidos por la ley, para la autorización de la prestación del servicio de transporte público. Trabajo que no se me otorgará hasta la presente fecha por cuanto El GADM de Archidona no realizará las modificaciones tanto en el Contrato de Operación para la prestación del servicio de prestación de Transporte Público Intracantonal de Pasajeros en el Cantón Archidona firmado el 09 de Mayo del 2019 entre las partes, como en la Adenda Modificatoria No. 01 al Contrato de Operación para la prestación del servicio de Transporte Público Intracantonal de Pasajeros entre la GADM de Archidona y la Compañía de Transporte Mushuk Ñamby, emitida con fecha 05 de marzo del 2021.

4.3. Informe del GAD de Archidona

- 16.** En su informe de descargo la entidad accionada menciona:

Conforme se establece en el acápite 4.2 de esta sección, por cuestiones netamente de la accionante es que existió la demora en realizarse la habilitación, revisión, matriculación e ingreso a la Compañía de Transporte; por lo que, de manera extemporánea se ha dado cumplimiento sobre lo dispuesto en la sentencia.

5. Cuestión Previa

- 17.** El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
- 18.** Por su parte, el artículo 21 de la LOGJCC señala que los jueces deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrán disponer la intervención de la Policía Nacional”.
- 19.** Además, durante esta fase de cumplimiento, los jueces tienen la obligación de hacer cumplir la sentencia y pueden expedir los autos necesarios para ejecutar integralmente la sentencia, así como providencias para insistir en el cumplimiento, e inclusive delegar el seguimiento de la sentencia a la DPE o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos, quienes podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación.
- 20.** Asimismo, en atención a las particularidades del caso, los jueces de instancia tienen atribuciones para modificar las medidas dispuestas en el fallo conforme el artículo 21 de la LOGJCC, cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifiquen que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Sin detrimento de lo anterior las y los jueces pueden aplicar las medidas correctivas y coercitivas en el evento de que exista una renuencia injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional o de un acuerdo reparatorio.
- 21.** Así, en el presente caso se puede identificar de la providencia de 17 de noviembre de 2021 que la accionante no presentó el vehículo de las características señaladas en la sentencia de primer nivel para la revisión vehicular ni cumplió con los requisitos establecidos en el art. 14 de la Resolución 117-DR-2015-ANT del 28 de diciembre de 2015 para la autorización de la prestación del servicio de transporte público. Por lo tanto, el juez estaba en la obligación de encaminar la decisión reconduciendo las

medidas para lograr el efectivo cumplimiento mas no enviando directamente a la Corte Constitucional,⁴ de acuerdo al numeral 1 del artículo 132 del COFJ.

22. En esta línea, la jurisprudencia de la Corte en sentencias tales como 65-18-IS/23, 124-21-IS/23, entre otros, ha determinado la necesidad de realizar un examen previo de los requisitos que permita a este Organismo conocer las acciones de incumplimiento cuando sea el juez ejecutor quien la presente a la Corte.⁵ Con estas consideraciones, es pertinente verificar si estos se cumplieron en el presente caso, y en ese sentido, esta Corte ha sostenido que “los requisitos contenidos en la LOGJCC deben ser cumplidos en su integralidad al momento de presentar la acción” y que “[n]o hacerlo en la forma prevista [...] restaría el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento.”⁶ Principalmente cuando esta Corte evidencie que el juez ejecutor remita el expediente directamente sin haber razones que justifiquen si el objeto de la decisión es imposible de cumplir.

23. Así, cuando se acude ante la Corte Constitucional con una acción de incumplimiento, será indispensable que este Organismo verifique: i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.⁷ A efectos de proceder con el análisis de esta acción, ambos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, y en caso de que uno de ellos se incumpliese, la Corte no está obligada a proseguir con el examen de la causa, correspondiendo, de ser el caso, desestimarla.

24. En referencia al *primer requisito*, el juez de la Unidad Judicial mediante providencia de 14 de diciembre de 2021, mediante la cual ordenó la remisión de la causa a esta Corte, incluyó un resumen de sus actuaciones:

24.1. Mediante decreto de fecha lunes 30 de agosto del 2021, las 15h15, se ordena que la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia.

24.2. Mediante decreto de fecha lunes 27 de septiembre del 2021, las 18h05, el suscrito solicita a la Defensoría del Pueblo; al GAD Municipal de Archidona, en la persona de su máxima autoridad; y, a al Gerente General o Representante

⁴ CCE, sentencia 58-21-IS/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 21

⁵ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

⁶ CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 61.

⁷ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

Legal de la Compañía de Transporte Intracantonal Mushuk Ñamby S.A, a fin de que se informe si a la fecha se ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional emitida, se me remite la información solicitada con fecha 28 y 29 de septiembre de 2021; en dichos informes se señala que a la fecha no se ha presentado el vehículo de las características señaladas en la sentencia constitucional de primer nivel y, que el señalado vehículo a la fecha pertenecería a otra cooperativa de transporte y que dicha Unidad de Transporte continúa prestando los servicios de transporte urbano en otra provincia distinta a esta.

24.3. Mediante decreto de fecha jueves 2 de diciembre del 2021, las 16h43, se solicitó a la parte accionante presente una certificación de que la Unidad Vehicular a la presente fecha no se encuentra ingresada a otra cooperativa de transporte urbano, misma que hasta la fecha de proveer la parte accionante no ha ingresado certificado alguno.

25. Esta Corte observa que, en los escritos remitidos, el juez se limita a enumerar las acciones realizadas en el marco del cumplimiento de la sentencia de acción de protección. Sin embargo, no se verifica que haya empleado efectivamente las atribuciones contempladas en la LOGJCC y el COFJ, pues el juez se limitó a requerir mediante providencias el cumplimiento a la entidad accionada y encargar la verificación de dicho cumplimiento a la Defensoría del Pueblo, sin que se observe la adopción de otras medidas atribuidas a las autoridades judiciales encargadas de la ejecución de las sentencias de garantías jurisdiccionales, para el cumplimiento de la decisión. Al respecto, esta Corte ha insistido que las autoridades judiciales cuentan con facultades de seguimiento; de aplicación de medidas correctivas y coercitivas; y modulativas, por lo que, tienen a su disposición una serie de atribuciones para alcanzar el cumplimiento de la sentencia.⁸

26. En esta línea, es importante distinguir el rol que cumple la Defensoría del Pueblo,⁹ el cual consiste en verificar el cumplimiento e informar sobre las actuaciones de las entidades accionadas, mas no cuenta con las mismas atribuciones que un órgano jurisdiccional tiene para obligar a ejecutar la decisión.

27. Es así que, en el informe presentado por el juez de la Unidad Judicial no se observa que se argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz del artículo 21 de la LOGJCC y 100 numeral 5 el COFJ, le ha sido imposible ejecutar la sentencia. Por el contrario, el informe se limita a enumerar las acciones realizadas,

⁸ CCE, sentencia 38-19-IS/22, de 30 de noviembre de 2022, párr. 41 a 46.

⁹ CCE, sentencia 124-21-IS/23, de 2 de agosto de 2023, párr.36.

sin que existan argumentos que le permitan evidenciar a este Organismo la imposibilidad de su cumplimiento.

- 28.** Sobre la base, de estas consideraciones, resulta contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que el juez ejecutor inobserve sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y delegue la ejecución de sentencias, siendo obligación del juez ejecutor velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales. De allí que este Organismo advierte que es el juez ejecutor, en este caso el juez de la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Tena, provincia de Napo, es el principal responsable del cumplimiento inmediato de la sentencia y que no ha cumplido con el primer requisito analizado a lo largo de esta decisión.
- 29.** En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica que no se ha cumplido con el primer requisito, pues el juez no argumenta las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible de cumplir. Consecuentemente, la acción de incumplimiento debe ser desestimada sin que sea posible para este Organismo conocer el fondo del asunto.

6. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción de incumplimiento **37-22-IS**.
- 2.** Devolver el expediente del proceso al juzgado de origen, a fin de garantizar el cumplimiento de la sentencia constitucional.
- 3.** Notifíquese, publíquese 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3722IS-65680



Caso Nro. 37-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes séis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 446-19-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 446-19-EP

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

SENTENCIA 446-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que concedió medidas cautelares y de las sentencias de primera y segunda instancia dentro de un proceso de acción de protección. La Corte determina que el juez de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por haber concedido una solicitud de medidas cautelares sin justificar por qué se verificó el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 27 de la LOGJCC. Asimismo, concluye que las autoridades judiciales de primera y segunda instancia vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, por haber desnaturalizado las medidas cautelares y la acción de protección, al haber resuelto un caso sobre cuestiones técnicas y comerciales derivadas de los derechos de propiedad intelectual para las cuales el ordenamiento jurídico prevé vías idóneas, tanto administrativas como judiciales, de forma expresa. Finalmente, la Corte determina que en la sentencia 034-13-SCN-CC no se creó una regla de precedente en sentido estricto relacionada con los requisitos de procedencia de las medidas cautelares constitucionales.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 19 de abril de 2018, REFRESCOS SIN GAS S.A. RE.S.GA.SA. (“**RESGASA**”) inició un proceso de tutela administrativa y solicitó medidas cautelares en contra de MEGACOMPANY S.A. ante el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (“**SENADI**”).¹ El proceso fue signado con el número IEPI-2018-30370. El 10 de julio de 2018, el SENADI inspeccionó las instalaciones de MEGACOMPANY S.A. (“**MEGACOMPANY**”) y, al no verificar la existencia de una infracción, negó las medidas cautelares solicitadas por RESGASA.

¹RESGASA alegó que MEGACOMPANY se encontraba transgrediendo sus derechos de propiedad intelectual, adquiridos mediante título IEPI-2017-TI-6094 de 21 de junio de 2017, por fabricar productos utilizando el diseño tridimensional de botellón con pico tipo rosca RESGASA. Además, solicitó que, como medidas cautelares, el SENADI ordene el cese inmediato de la actividad referida de MEGACOMPANY, así como la aprehensión de productos.

2. El 30 de agosto de 2018, RESGASA presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del SENADI.² El proceso fue signado con el número 09284-2018-02988 y la competencia para conocer el caso recayó en un juez de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”). Mediante autos de 30 y 31 de agosto de 2018, la Unidad Judicial concedió la solicitud de medidas cautelares.³ El 11 de septiembre de 2018, la Unidad Judicial emitió sentencia en la que aceptó la acción de protección y, como reparación, confirmó las medidas cautelares antes dispuestas.⁴ El SENADI interpuso recurso de apelación.

² Alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación, a la tutela judicial efectiva, a la propiedad, entre otros, dentro del proceso de tutela administrativa IEPI-2018-30370. Afirmó que, dentro del proceso administrativo, se le negaron las medidas cautelares sin motivación, que la funcionaria del SENADI estaba predispuesta por el criterio de un superior y que la misma funcionaria habría dictado medidas cautelares en un proceso similar. Además, solicitó que se ordenen medidas cautelares previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

³ En el auto de 31 de agosto, que aclaró y amplió el de 30 de agosto, consta: “1).- Se ordena al SENADI, que de modo inmediato y urgente dicte las medidas cautelares provisionales, ello en atención al Art 565 numeral 1ero del Código Orgánico de la Economía Social, de los Conocimientos, Creatividad e Innovación ordenando a la compañía MEGACOMPANY S.A. el cese inmediato de los actos que constituyen la presunta infracción contra los derechos marcarios de RESGASA S.A. esto es la fabricación, venta, comercialización, distribución a cualquier título o publicidad de envase ya sean botellones de 20 litros o 5 galones con pico rosca, similares al “Diseño tridimensional de botellón con pico rosca RESGASA” en cualquier color; 2).- Se ordena al SENADI, que de modo inmediato y urgente dicte las medidas cautelares provisionales, ello en atención al Art 565 numeral 7mo del Código Orgánico de la Economía Social, de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para que disponga la aprehensión y depósito en el SENADI de los moldes con los que se fabrican los botellones de 20 litros pico rosca similares al “Diseño tridimensional de botellón con pico rosca RESGASA” que se encuentren en las instalaciones de MEGACOMPANY S.A.; 3).- Se dispone separar del conocimiento de la tutela administrativa No. IEPI-2018-30370 a la Abogada Cristal González Gonzales delegada de la Subdirección Regional del SENADI y además se le prohíbe actuar en cualquier instancia de la tutela administrativa al Ab. Pablo Santiago Cevallos Mena, servidor público del SENADI quien en calidad de Director Ejecutivo Encargado del Ex IEPI suscribió el oficio IEPI-IEPI-2018-0218-OF, de fecha 20 de abril del 2018, anotando que dichos funcionarios no podrán actuar, intervenir ni conocer en ninguna instancia la tutela administrativa No. IEPI-2018-30370, modulando esta disposición a los procesos administrativos en los cuales actúe RESGASA, ora sea como accionante o accionada; la emisión de estas medidas cautelares surtirá efecto hasta que el SENADI dicte la resolución sobre la tutela administrativa No. IEPI-2018-30370 y ella se ejecutorie; y dejando a salvo lo ordenado se ordena como medida cautelar la siguiente: 4.- Ordenar al SENADI dictar de modo inmediato y urgente las medidas cautelares provisionales, al amparo de 565#7 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad, e Innovación y por tanto dicha autoridad disponga la aprehensión y depósito en el SENADI, de todos los envases consistentes en botellones de 20 litros pico rosca que sean similares al Diseño Tridimensional de botellón con pico rosca RESGASA y que se encuentran en las inmediateces de MEGACOMPANY S.A”.

⁴ Además, ordenó el inicio del proceso administrativo para la destitución del director general del SENADI y la subdirectora general del SENADI. Asimismo, ofició a la Fiscalía General del Estado para la investigación de los referidos funcionarios. Esto, al considerar que habían incumplido las medidas cautelares dispuestas en los autos de 30 y 31 de agosto. En su decisión, consideró que, dentro del proceso administrativo, la funcionaria del SENADI negó las medidas cautelares administrativas solicitadas sin motivación, que estaba predispuesta por el criterio de un superior y que habría dictado medidas cautelares en un proceso similar.

3. El 3 de diciembre de 2018, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”) emitió sentencia en la que, por voto de mayoría, negó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia. El 10 de enero de 2019, el SENADI presentó una acción extraordinaria de protección en contra de todas las decisiones judiciales emitidas dentro del proceso de origen.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. Mediante auto de 16 de agosto de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.
5. Mediante auto de 3 de enero de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y concedió el término de tres días a la Unidad Judicial y a la Sala para que presenten un informe, debidamente motivado, acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. Los informes requeridos fueron presentados el 15 y 18 de enero de 2024.

2. Competencia

6. 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 de la República del Ecuador (“**Constitución**”) y 58 y 191 número 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

7. El SENADI alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución, respectivamente.
8. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, alega que, en todo el proceso, la Unidad y la Sala no tomaron en cuenta sus “intervenciones”. Además, afirma que la Unidad Judicial no admitió su recurso de apelación en la audiencia, de conformidad con el artículo 14 de la LOGJCC, y que tuvo que insistir en varias ocasiones para que el expediente sea remitido al superior.

9. Sobre los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la observancia del trámite propio, afirma que la Unidad Judicial no tomó en cuenta los “presupuestos de la sentencia 034-13-SCN-CC” y la LOGJCC para conceder las medidas cautelares. Esto, en cuanto no se verificó la existencia de un daño grave, la existencia de medidas cautelares en vía administrativa u ordinaria, ni la existencia de “peligro en la demora o verosimilitud de la denuncia puesta en conocimiento del juez”.
10. Señala que se dispusieron medidas cautelares previstas en el artículo 565 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación. Añade que, de acuerdo con la sentencia 034-13-SCN-CC, las medidas cautelares constitucionales no caben cuando “se trate de medidas cautelares en sede administrativa o judicial”. Considera que en el proceso se desnaturalizaron las garantías jurisdiccionales por ordenarse medidas administrativas previstas en normas infraconstitucionales. Afirma, además, que el proceso se debió sustanciar ante la justicia ordinaria ya que el caso versaba únicamente sobre intereses empresariales con respecto a una cuestión comercial.
11. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente e imparcial, señala que el juez de primera instancia se retiró de la audiencia antes de que el SENADI pueda interponer recurso de apelación. Además, afirma que la Unidad Judicial respondió los escritos de la contraparte del proceso de origen de forma célere, mientras que el SENADI tuvo que realizar múltiples requerimientos para que se tramite su recurso de apelación. Finalmente, señala que la Unidad Judicial no tomó acciones cuando la contraparte del proceso de origen presentó escritos con insultos e injurias en contra de la institución y sus funcionarios.
12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, indica que la Unidad Judicial no le permitió interponer recurso de apelación al final de la audiencia y que, por ello, la tramitación de su recurso de apelación tomó más tiempo. Argumenta que su recurso de apelación fue admitido luego de varias insistencias a la Unidad Judicial. Además, expone su inconformidad con el hecho de que hayan transcurrido tres meses entre la emisión de la sentencia de primera y la de segunda instancia.
13. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, alega que las autoridades judiciales declararon la vulneración de derechos “sin demostrarlo de forma alguna”. Asimismo, afirma que las sentencias de primera y segunda instancia incurren en el vicio de incongruencia frente a las partes por no pronunciarse sobre todos los argumentos que planteó el SENADI. Específicamente, en cuanto a la motivación de la sentencia de primera instancia, alega que las medidas de reparación

son distintas a las que se dieron a conocer a las partes en la resolución oral dictada al final de la audiencia respectiva. En cuanto a la motivación de la sentencia de segunda instancia, considera que esta es insuficiente ya que se limita a la transcripción de pasajes de la sentencia de primera instancia. Además, afirma que, en la fase de ejecución, se extendieron los efectos de la sentencia a un acto administrativo distinto a aquel que fue objeto de la controversia.

14. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos, deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia y todas las demás actuaciones llevadas a cabo en el proceso de origen, declare la improcedencia de la acción de protección presentada por RESGASA y emplee las facultades correctivas previstas en el artículo 23 de la LOGJCC.

3.2. Argumentos de las autoridades judiciales accionadas

15. En su escrito de 15 de enero de 2024, Reinaldo Efraín Cevallos Cercado, juez de la Sala, realiza un recuento de los hechos procesales e indica que, por no haber intervenido en la audiencia de apelación ni en la emisión de la sentencia de 3 de diciembre de 2018, se encuentra imposibilitado de pronunciarse al respecto.
16. En su escrito de 18 de enero de 2024, Olga Martina Aguilera Romero, jueza de la Sala, indica que en la sentencia de 3 de diciembre de 2018 sí se tomó en cuenta los argumentos del SENADI, que el tribunal actuó con imparcialidad y que el SENADI pudo ejercer su derecho a la defensa a partir de la presentación de “todos los recursos de impugnación y acciones constitucionales que creyó oportunos”. Como pretensión, solicita que la Corte rechace, por improcedente, la acción extraordinaria de protección.
17. En su escrito de 18 de enero de 2024, Ronald Adimir López Cedeño, juez de la Unidad Judicial, indica que el proceso fue tramitado por el juez Oswaldo Dávila, por lo que se encuentra imposibilitado de pronunciarse respecto de los cargos de la demanda de acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda; es decir, surgen de las acusaciones que se dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

19. Esta Corte observa que los principales cargos de la demanda y por los cuales el Tribunal de la Sala de Admisión justificó la relevancia de la admisión de la causa son aquellos expuestos en los párrafos 9 y 10 *supra*. Por ello, se atenderá estos cargos, en primer lugar, a partir de la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

- i) ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del SENADI en cuanto habría concedido las medidas cautelares solicitadas por RESGASA inobservando un posible precedente de la Corte Constitucional, establecido en la sentencia 034-13-SCN-CC, acerca de la verificación de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares?
- ii) ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del SENADI ya que habría concedido las medidas cautelares solicitadas por RESGASA sin justificar por qué se verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LOGJCC?⁶
- iii) ¿La Unidad Judicial y la Sala vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del SENADI ya que habrían desnaturalizado las medidas cautelares y la acción de protección al resolver una controversia que debía sustanciarse por la vía administrativa y la justicia ordinaria?

20. En cuanto a los cargos expuestos en los párrafos 8, 11 y 12 *supra*, este Organismo observa que estos no presentan una argumentación completa⁷ y, en general, demuestran la inconformidad del SENADI con la conducta de las autoridades judiciales al momento de sustanciar el proceso y atender a los requerimientos del SENADI (*i.e.* no se refieren a decisiones judiciales). Por ello, no se plantearán problemas jurídicos al respecto. Teniendo en cuenta que, si se determinara la vulneración de derechos por la alegada desnaturalización de la acción de protección y de las medidas cautelares, aquello tendría un efecto en todas las actuaciones llevadas a cabo en el proceso de origen, los cargos resumidos en el párrafo 13 *supra* se atenderán únicamente en caso de no identificarse vulneraciones de derechos a partir del análisis de los cargos expuestos en los párrafos 9 y 10 *supra*.

21. A continuación, la Corte analizará y responderá los problemas jurídicos planteados.

⁶ Si bien el SENADI alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, esta Corte considera necesario reconducir el cargo y analizar la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Esto, al considerar que los argumentos se centran en que la Unidad Judicial habría concedido las medidas cautelares solicitadas por RESGASA sin justificación alguna y, específicamente, sin explicar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGJCC.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del SENADI en cuanto habría concedido las medidas cautelares solicitadas por RESGASA inobservando un posible precedente de la Corte Constitucional, establecido en la sentencia 034-13-SCN-CC, acerca de la verificación de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares?

22. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y desarrolla el contenido de este derecho señalando que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
23. De conformidad con el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional tienen carácter vinculante. Tales precedentes tienen efectos horizontales y verticales ya que deben ser observados tanto por la propia Corte Constitucional como por todas las demás autoridades judiciales del país. La obligatoriedad de los precedentes de la Corte Constitucional se fundamenta en los derechos (i) a la igualdad formal “que demanda tratar igual a casos con propiedades relevantes” y (ii) a la seguridad jurídica “que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales”.⁸
24. Este Organismo ha aclarado que todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*.⁹ Asimismo, ha explicado que el núcleo de la *ratio decidendi* es la “regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”.¹⁰ Finalmente, ha considerado que existe una regla de precedente cuando esta “no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”.¹¹
25. En el presente caso, el SENADI afirma que, en la sentencia 034-13-SCN-CC, existe un precedente judicial de obligatorio cumplimiento, relacionado con los requisitos de

⁸ CCE, sentencia 109-11-IS/20 (Precedente judicial en sentido estricto), 26 de agosto de 2020, párr. 21.

⁹ *Ibid*, párr. 24.

¹⁰ *Ibid*, párr. 23.

¹¹ *Ibid*, párr. 24.

procedencia de las medidas cautelares constitucionales, que habría sido inobservado por la Unidad Judicial.

26. De la revisión de la sentencia 034-13-SCN-CC se verifica que, en el decisorio, la Corte emitió “reglas a ser observadas, bajo prevenciones de sanción en los casos en los que se conozcan solicitudes de medidas cautelares” con fundamento en la competencia prevista en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución. Los criterios que se incluyeron en el decisorio de la sentencia 034-13-SCN-CC resumen el análisis expuesto en una sección de consideraciones adicionales que consta al final del documento.
27. Más allá de que en la sentencia 034-13-SCN-CC se señala que en ella se crean reglas de precedente, esta Corte considera necesario apartarse expresamente de tal consideración y aclarar que en la referida sentencia no se crearon reglas de precedente en cuanto a los requisitos de procedencia de las medidas cautelares. Esto, por los motivos expuestos a continuación.
28. En la sentencia 034-13-SCN-CC, la Corte se pronunció sobre una consulta de norma formulada por un juez de primera instancia. En su decisión, concluyó que en el caso existía falta de objeto. Arribó a tal conclusión al considerar que el juez de instancia había presentado una consulta de norma “alejad[a] de su naturaleza y finalidad y que, por tanto, resulta[ba] irrelevante desde un punto de vista procesal” y que no cumplía “con los requisitos mínimos de motivación para ser objeto de un pronunciamiento por medio de la absolución de consulta dentro del control concreto de constitucionalidad”. Es decir, en la sentencia 034-13-SCN-CC, la Corte no se pronunció sobre el fondo del caso (*i.e.* sobre la constitucionalidad de la norma que le generaba dudas al juez de instancia para resolver un caso) ya que la demanda no superó cuestiones procesales previas de las cuales dependía la competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo.
29. En la sentencia 034-13-SCN-CC se formularon y resolvieron dos problemas jurídicos: el primero relacionado con la inexistencia de fundamentación del juez para formular la consulta de norma y el segundo con el incumplimiento del juez de su obligación de suspender la tramitación de la causa para realizar la consulta de norma a la Corte. Entonces, los criterios emanados por la Corte en la sentencia 034-13-SCN-CC, que invoca el SENADI, no versan sobre un tema que haya sido considerado para la resolución del caso concreto. Así, en la sentencia 034-13-SCN-CC, se pretendió crear precedentes a partir de consideraciones adicionales ajenas al motivo de la controversia a pesar de que la competencia para crear precedentes está delimitada por los casos que son puestos en conocimiento de la Corte.

30. No puede dejar de observarse que los criterios de la Corte referidos por el SENADI no son parte de la *ratio decidendi* de la sentencia 034-13-SCN-CC sino que se trataron de consideraciones adicionales que la Corte estimó necesario incluir en su decisión al haber identificado una “confusión generalizada entre los juzgadores que conocen de casos en los que se solicita la adopción de medidas cautelares”. De conformidad con lo explicado en la sentencia 109-11-IS/20 (Precedente judicial en sentido estricto) y en el párrafo 24 *supra*, todo precedente judicial en sentido estricto radica en el núcleo de una *ratio decidendi*. Este no es el caso de los supuestos precedentes invocados por el SENADI más allá de que fueron denominados como tal en la sentencia 034-13-SCN-CC.
31. Esto, sin embargo, no implica que las supuestas reglas de precedente que no cumplen los criterios establecidos en la sentencia 109-11-IS/20 (Precedente judicial en sentido estricto) hayan quedado, de forma automática, sin ningún valor jurídico o que no sean vinculantes. De hecho, es posible que la Corte, en otros casos, sí haya creado precedentes en sentido estricto acerca de los mismos temas. Así, por ejemplo, si bien en la sentencia 034-13-SCN-CC no se crearon precedentes en sentido estricto en cuanto a los requisitos de procedencia de las medidas cautelares, eso no implica que el tema no cuente con precedentes que lo regulen en la actualidad.
32. Así, luego de un desarrollo jurisprudencial¹² que partió de los criterios de la propia sentencia 034-13-SCN-CC, la Corte ha creado y modificado precedentes en sentido estricto específicamente acerca de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares. Tal línea jurisprudencial quedó expresada en la sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas) en la que se aclaró¹³ el precedente existente acerca de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares.

¹² Por ejemplo, en la sentencia 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, ejerciendo su facultad de revisión, la Corte se pronunció específicamente acerca de si, en un caso concreto, las medidas cautelares solicitadas cabían, o no, a partir del análisis de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares constitucionales. Partiendo de lo establecido en el artículo 27 de la LOGJCC, la Corte identificó requisitos específicos de procedencia de las medidas cautelares: (i. hechos creíbles o verosimilitud; ii. inminencia; iii. gravedad; y, iv. derechos amenazados o que son vulnerados) y, acudiendo a decisiones anteriores (*e.g.* 66-15-JC/19), determinó el alcance y contenido de cada requisito. Finalmente, concluyó que, en el caso concreto, el juez “cumplió con los requisitos [...] para la procedencia de las medidas cautelares”.

¹³ “En consecuencia, la Corte precisa su jurisprudencia previa sobre los requisitos para verificar la procedencia de una medida cautelar autónoma o conjunta fijados en la sentencia 66-15-JC/19 y establece que, estos son los siguientes: (i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (antes requisito iv); y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia”. CCE, 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

33. Además, esta Corte nota que la sentencia 034-13-SCN-CC resuelve una consulta de norma cuyo fin es la interpretación de la ley y las “reglas” que crea no son otra cosa que su propia interpretación sobre cómo deben interpretarse los requisitos de procedencia de las medidas cautelares establecidos en la LOGJCC. En el marco de una acción extraordinaria de protección, a esta Corte no le corresponde verificar la correcta, o incorrecta, aplicación de la ley por parte de una autoridad judicial en un caso concreto. Por ello, el análisis en cuanto a los requisitos de procedencia de las medidas cautelares se realizará exclusivamente a partir de la verificación de si el auto impugnado se encuentra, o no, motivado. El referido análisis se desarrolla en el problema jurídico de la sección 5.2. *infra*.
34. Por lo expuesto y respondiendo al primer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Unidad Judicial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del SENADI, ya que la sentencia 034-13-SCN-CC no creó un precedente en sentido estricto acerca de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares.

5.2. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del SENADI ya que habría concedido las medidas cautelares solicitadas por RESGASA sin justificar por qué se verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LOGJCC?

35. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de 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.

36. El artículo 27 de la LOGJCC prescribe:

Art. 27.- Requisitos.- Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.

Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.

No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos.

- 37.** La disposición citada establece los requisitos de procedencia y las causales de improcedencia de las medidas cautelares constitucionales. Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; ii) gravedad; e, iii) inminencia.¹⁴ El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: “cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.
- 38.** Si bien la propia LOGJCC prevé que la autoridad judicial que conoce el caso debe ordenar las medidas cautelares “en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición”¹⁵ y que el procedimiento para tratar una solicitud de medidas cautelares debe ser “informal, sencillo, rápido y eficaz en todas sus fases”,¹⁶ la autoridad judicial también tiene una carga argumentativa mínima que debe cumplir. Tal carga argumentativa exige que explique por qué concede o niega una solicitud de medidas cautelares, analizando el cumplimiento de los requisitos y si la solicitud incurre, o no, en las causales de improcedencia que constan en el artículo 27 de la LOGJCC. La observancia de esta obligación garantiza el derecho de las partes procesales al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.
- 39.** La importancia de que se cumpla con una carga argumentativa mínima, principalmente al momento de conceder una solicitud de medidas cautelares, radica en que con ello se reduce el riesgo de que la autoridad judicial actúe arbitrariamente y beneficie, injustificadamente, a una de las partes. Debe tomarse en cuenta que la orden de medidas cautelares podría tener un efecto directo y, dependiendo del caso, gravoso en los derechos de la parte demandada o incluso de terceros.
- 40.** En el presente caso, el SENADI afirma que la Unidad Judicial aceptó la solicitud de medidas cautelares presentada por la parte actora del proceso de origen sin analizar si la solicitud cumplía los requisitos del artículo 27 de la LOGJCC.
- 41.** De la revisión del auto de 30 de agosto de 2018, emitido por la Unidad Judicial, se verifica que la referida autoridad judicial: i) calificó la demanda presentada por la

¹⁴ CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

¹⁵ LOGJCC, Art. 29.

¹⁶ LOGJCC, Art. 31.

parte actora del proceso de origen; ii) transcribió los artículos 26, 27 y 33 de la LOGJCC; iii) transcribió un extracto de la sentencia 034-13-SCN-CC de la Corte; iv) ordenó las medidas cautelares expuestas en la sección de antecedentes (nota al pie 3 *supra*); y, v) convocó a las partes del proceso de origen a audiencia. En el auto de 31 de agosto de 2018, la Unidad Judicial amplió el auto anterior, en atención a un escrito presentado por RESGASA, únicamente modificando una de las medidas cautelares ordenadas.

42. Por lo expuesto, se verifica que, si bien la Unidad Judicial transcribió el artículo 27 de la LOGJCC, no realizó análisis alguno en cuanto al cumplimiento de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en el caso concreto. En los autos de 30 y 31 de agosto de 2018 no existe explicación alguna, ni siquiera mínima, que justifique por qué la Unidad Judicial decidió conceder las medidas cautelares solicitadas por RESGASA. En efecto, de la lectura de los autos referidos no se encuentra la identificación de los derechos amenazados, ni consideraciones sobre la inminencia y gravedad de las posibles vulneraciones de derechos. Debe tomarse en cuenta, además, que las medidas no solo tenían una afectación directa a la parte demandada en el proceso de origen (*i.e.* el SENADI) sino también en un tercero (*i.e.* MEGACOMPANY).
43. Por las consideraciones expuestas y respondiendo al segundo problema jurídico planteado, en cuanto la Unidad Judicial ordenó medidas cautelares sin haber justificado su procedencia de conformidad con los requisitos del artículo 27 de la LOGJCC, esta Corte concluye que la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del SENADI.

5.3. ¿La Unidad Judicial y la Sala vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del SENADI ya que habrían desnaturalizado las medidas cautelares y la acción de protección al resolver una controversia que debía sustanciarse por la vía administrativa y la justicia ordinaria?

44. Este Organismo ha considerado que los jueces y juezas constitucionales deben velar por que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen y cumplan su propósito de proteger derechos. Esto ya que, de no hacerlo, no garantizarían el respeto a la Constitución y vulnerarían el derecho a la seguridad jurídica.¹⁷ En el mismo sentido, la Corte ha señalado:

¹⁷ CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22. Además, la Corte ha considerado: “la acción de protección se desnaturaliza tanto cuando se la utiliza para el planteo de cualquier litis, como cuando se la rechaza de manera automática, argumentando la existencia de otras vías judiciales [...] ante cada caso particular, lo necesario es considerar si para la impugnación del acto específico [...] existe una vía ordinaria adecuada y eficaz y si la existencia de esta vía con esas características impide la presentación

Si bien la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, ésta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría la desnaturalización de las garantías constitucionales jurisdiccionales. La acción de protección no puede llegar a sustituir a los mecanismos judiciales ordinarios de impugnación que se reconocen en el ordenamiento jurídico, al punto de que la justicia constitucional asuma competencias que no le corresponden, y resuelva conflictos y controversias ajenas al ámbito constitucional, afectando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.¹⁸

- 45.** Como ya ha indicado la Corte, existen casos en los cuales “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, y que se está desnaturalizando la vía constitucional”.¹⁹
- 46.** En cuanto a las normas relevantes para resolver el presente caso, se debe tomar en cuenta los artículos 27 y 40 de la LOGJCC. El artículo 27 prescribe que las medidas cautelares no “procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias”. Por su parte, el artículo 40 establece que la acción de protección se podrá presentar cuando se verifique la inexistencia “de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.
- 47.** En este caso, el SENADI alega que la Unidad Judicial y la Sala desnaturalizaron la acción de protección debido a que el proceso se debía sustanciar ante la justicia ordinaria. Según su criterio, el caso versaba exclusivamente sobre intereses empresariales con respecto a una cuestión comercial. Además, estima que existió una desnaturalización de las medidas cautelares constitucionales y de la acción de protección debido a que las autoridades judiciales ordenaron medidas cautelares propias de la vía administrativa prevista en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.
- 48.** Una vez que ha revisado el expediente del proceso de origen de la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte verifica que:

48.1. RESGASA presentó una acción de protección con medidas cautelares con el objetivo de que se declare la vulneración de derechos constitucionales, por parte del SENADI, por haber negado las medidas cautelares administrativas solicitadas en el proceso de tutela IEPI-2018-30370. Los argumentos de la demanda versaron acerca de la motivación de la resolución

de acciones de protección en contra de este tipo de actos”. CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 59.

¹⁸ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 54.

¹⁹ *Ibid*, párr. 91.

mediante la cual el SENADI negó las medidas cautelares administrativas solicitadas por RESGASA, la posible parcialidad de la funcionaria del SENADI que tramitó el caso y la existencia de procesos similares ante el SENADI en los que sí se habrían concedido medidas cautelares.

48.2. RESGASA solicitó, como medidas cautelares y también como pretensión de la acción de protección, que se concedan una serie de medidas previstas en el artículo 565 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

48.3. Mediante autos de 30 y 31 de agosto de 2018, la Unidad Judicial concedió las medidas cautelares solicitadas y fundamentó su decisión en el artículo 565 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación. Las medidas consistieron en la disposición al SENADI de (i) que ordene a MEGACOMPANY el cese inmediato de la fabricación, venta, comercialización, distribución a cualquier título o publicidad de productos que vulnerarían los derechos de propiedad intelectual de RESGASA y (ii) la aprehensión de productos que presuntamente vulnerarían los derechos de propiedad intelectual de RESGASA.

48.4. El 11 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial emitió sentencia en la que aceptó la acción de protección y, como medidas de reparación, ratificó las medidas cautelares previamente otorgadas.

48.5. El 3 de diciembre de 2023, la Sala emitió sentencia en la que, por voto de mayoría, ratificó la sentencia de primera instancia en todas sus partes.

49. El capítulo III del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación regula los procedimientos administrativos en materia de propiedad intelectual. En la sección II apartado I prevé el procedimiento de la tutela administrativa. Específicamente en el artículo 559 establece que “[l]a autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales ejercerá, de oficio o a petición de parte, funciones de inspección, monitoreo y sanción para evitar y reprimir infracciones a los derechos de propiedad intelectual”. El artículo 563 prevé la posibilidad de que se ordenen medidas cautelares al inicio de un proceso de tutela administrativa “siempre que quien la[s] pida acredite su legitimación para actuar, la existencia del derecho infringido y presente pruebas que permitan presumir razonablemente la comisión de la infracción acusada o su inminencia”. Además, el artículo 565 contiene las medidas cautelares que se pueden ordenar en sede administrativa, incluyendo la disposición del cese inmediato de los actos que

constituyan la presunta infracción contra los derechos de propiedad intelectual y la aprehensión de productos. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 597 y 549, los actos administrativos emitidos por el SENADI son susceptibles de impugnación en vía administrativa ante un cuerpo colegiado y en vía judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

- 50.** Por su parte, el Código Orgánico General de Procesos, en el artículo innumerado posterior al artículo 133, prevé la posibilidad de que se emitan providencias preventivas para “evitar que se produzca o continúe la infracción sobre derechos de propiedad intelectual”. Las medidas que puede ordenar la autoridad judicial incluyen la disposición del cese inmediato de los actos que constituyan la presunta infracción contra los derechos de propiedad intelectual y la aprehensión y depósito judicial de productos. Además, el mismo artículo establece que las demandas relacionadas con posibles infracciones a derechos de propiedad intelectual deben tramitarse ante los jueces de lo civil.
- 51.** Los procesos de determinación de infracciones a los derechos de propiedad intelectual tienen una naturaleza compleja, estrictamente técnica y especializada e involucran la participación de peritos especializados y del órgano estatal rector en la materia (*i.e.* el SENADI). Inclusive para el otorgamiento de medidas cautelares, en la vía judicial, el artículo 133 del Código Orgánico General de Procesos requiere que el juez cuente con un informe favorable del SENADI. En la vía administrativa, el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación establece un procedimiento estrictamente reglado y con parámetros técnicos para que el SENADI pueda conceder y, posteriormente, mantener medidas cautelares.
- 52.** Los procesos para la determinación de infracciones a los derechos de propiedad intelectual, así como aquellos para la emisión de medidas cautelares en la materia, se encuentran ampliamente regulados en leyes especializadas y tienen vías de resolución de controversias, tanto administrativas como judiciales, propias. Por ende, las garantías jurisdiccionales y la justicia constitucional no deben utilizarse como un mecanismo para reemplazar los procesos que la ley ha previsto para la tutela de los derechos de propiedad intelectual. Este tipo de actos desnaturalizan las garantías jurisdiccionales e inobservan las leyes especializadas en la materia de derechos de propiedad intelectual.
- 53.** En palabras que ha utilizado la Corte en casos anteriores,²⁰ en este caso es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existía

²⁰ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. En efecto, tanto en la solicitud de medidas cautelares como en la pretensión de la acción de protección, se buscaba que se concedan medidas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación como la orden del cese inmediato de la fabricación, venta, comercialización, distribución y publicidad de productos, así como la aprehensión de productos, por el posible uso de un diseño protegido por derechos de propiedad intelectual. Más allá de que en la demanda del proceso de origen se alegó, además de la vulneración del derecho a la propiedad, la vulneración de derechos constitucionales distintos como el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la igualdad, en el fondo el caso versa exclusivamente sobre la resolución de una disputa entre dos compañías por el uso de un diseño de un producto con derechos de propiedad intelectual.

- 54.** En el proceso de origen, las garantías jurisdiccionales fueron utilizadas como un mecanismo de impugnación ante la inconformidad de una parte con el resultado de la resolución de una solicitud de medidas cautelares dentro de un proceso de tutela administrativa previo. Es decir, la medida cautelar constitucional en conjunto con la acción de protección se plantearon sólo después de que se habían solicitado y rechazado las medidas existentes en sede administrativa, convirtiéndolas en una suerte de apelación ante la inconformidad con la decisión adoptada en sede administrativa.
- 55.** Al respecto, esta Corte reafirma que ni las medidas cautelares constitucionales ni la acción de protección constituyen un último “recurso” por agotar. Los artículos 27 y 40 de la LOGJCC no deben interpretarse como si requirieran a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de las garantías jurisdiccionales referidas. Las garantías jurisdiccionales no son ni un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa ni un paso previo por agotar antes de acudir a la justicia ordinaria o a la vía administrativa. En realidad, existen casos en los que la vía judicial es la idónea y otros en los que las medidas cautelares constitucionales y/o la acción de protección lo son. Las medidas cautelares y la acción de protección son vías idóneas para la tutela y protección de derechos constitucionales siempre y cuando el caso cumpla los requisitos de procedencia y no incurra en las causales de improcedencia previstos en la LOGJCC.
- 56.** Esto no implica que, en todos los casos, baste con la verificación de la existencia de medidas cautelares previstas en las vías administrativa u ordinaria para rechazar una solicitud de medidas cautelares constitucionales. Existen medidas de naturaleza cautelar o preventiva que podrían ordenarse tanto en la vía constitucional como en la

ordinaria y administrativa, aunque con objetivos distintos.²¹ Un factor que da luz sobre la procedencia de las medidas cautelares es la relación de estas medidas con la pretensión y los cargos presentados por el accionante.²² En el caso analizado en esta sentencia, la solicitud de medidas cautelares, previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de derechos de propiedad intelectual, es de tal especificidad que permite a esta Corte concluir que, en este caso concreto, la garantía jurisdiccional es manifiestamente improcedente porque lo que buscaba la parte accionante no era la protección de una dimensión constitucional de los derechos de propiedad intelectual, sino usar a las medidas cautelares constitucionales como un mecanismo de impugnación frente a la inconformidad con lo resuelto en la vía administrativa respecto de una cuestión inminentemente comercial y técnica.²³

- 57.** Conforme lo expuesto, queda claro que las medidas cautelares solicitadas por RESGASA en el supuesto bajo análisis eran manifiestamente improcedentes, conforme lo prescrito por el artículo 27 de la LOGJCC, debido a que el trámite específico para ese tipo de medidas (*i.e.* aquellas encaminadas a la protección de cuestiones técnicas y comerciales relativas a los derechos de propiedad intelectual) se encuentra expresamente previsto tanto en la vía administrativa como en la judicial. Asimismo, queda claro que la acción de protección era manifiestamente improcedente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 40 de la LOGJCC, ya que existían vías idóneas, tanto administrativas como ordinarias, expresamente previstas para la tutela de cuestiones relativas a los derechos de propiedad intelectual que no alcanzan una dimensión constitucional como, en el presente caso, la disputa comercial entre dos compañías por el uso de un diseño de un producto.
- 58.** Ante la manifiesta improcedencia de las medidas cautelares constitucionales y/o acciones de protección cuyo fin sea exclusivamente la concesión de medidas cautelares administrativas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de cuestiones técnicas y comerciales que se derivan de los derechos de propiedad intelectual, las autoridades judiciales que conozcan dichos procesos de garantías deben declarar su

²¹ Por ejemplo, existen medidas previstas en materia ambiental como la suspensión de actividades posiblemente lesivas para el medio ambiente y derechos como la salud que podrían ordenarse tanto en la vía ordinaria como en la constitucional.

²² Por ejemplo, solicitar la suspensión de los efectos de un acto administrativo puede dictarse en ambas vías, dada la generalidad de este tipo de medida. Sin embargo, en caso de que las medidas cautelares se presenten en conjunto con una acción de protección, un indicador acerca de su procedencia es si las pretensiones y los cargos se refieren, efectivamente, a vulneraciones de derechos constitucionales y su reparación.

²³ Como se indicó anteriormente, en el fondo el caso versa exclusivamente sobre la resolución de una disputa entre dos compañías por el uso de un diseño de un producto con derechos de propiedad intelectual.

improcedencia, sin necesidad de que se pronuncien sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Por tanto, en este supuesto específico, como excepción al precedente creado en la sentencia 1-16-PJO-CC, no se exigirá a las autoridades judiciales observar el tercer elemento del estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales (*i.e.* realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante).

- 59.** En conclusión, respondiendo al tercer problema jurídico planteado, esta Corte verifica que tanto la Unidad Judicial como la Sala desnaturalizaron las garantías jurisdiccionales de las medidas cautelares y la acción de protección y, consecuentemente, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del SENADI.

6. Reparaciones

- 60.** En cuanto este Organismo ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC, corresponde que ordene las medidas de reparación integral que estime pertinentes. En el presente caso, esta Corte estima que la medida de reparación adecuada es dejar sin efecto todas las actuaciones judiciales llevadas a cabo en el proceso de origen y disponer su archivo. Este Organismo estima que en el presente caso sería inoficioso disponer el reenvío de la causa para que un nuevo juez de la Unidad Judicial, designado mediante sorteo, se pronuncie sobre el proceso de origen. Esto, ya que no existe otra decisión posible (*i.e.* distinta al archivo de la causa) que sea compatible con la presente sentencia debido a la manifiesta improcedencia de las medidas cautelares y de la acción de protección que ha identificado la Corte por existir vías idóneas, tanto administrativas como judiciales, para la resolución de la controversia del proceso de origen.
- 61.** Además, al evidenciar un claro caso de desnaturalización de las garantías jurisdiccionales, esta Corte estima necesario llamar la atención al juez de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil y a los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que actuaron en el proceso 09284-2018-02988,²⁴ así como oficiar al Consejo de la Judicatura para que inicie los procesos disciplinarios correspondientes, investigue, y, de ser el caso, tome medidas. Finalmente, con el fin de evitar que otros jueces y juezas actúen de forma similar, se dispone al Consejo de la Judicatura que difunda ampliamente la presente sentencia.

²⁴ Específicamente, por la emisión de los autos de 30 y 31 de agosto de 2018 y las sentencias de 11 de septiembre y 3 de diciembre de 2018.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 446-19-EP.
2. **Declarar** la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica del SENADI.
3. **Dejar sin efecto** todas las actuaciones dentro del proceso 09284-2018-02988 y archivar la causa.
4. **Llamar la atención** al juez de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil y a los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que actuaron en el proceso 09284-2018-02988 por haber desnaturalizado las garantías jurisdiccionales.
5. **Oficiar** al Consejo de la Judicatura para que inicie los procesos disciplinarios correspondientes, investigue, y, de ser el caso, tome medidas frente a las autoridades judiciales que actuaron en el proceso 09284-2018-02988.
6. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura que difunda ampliamente el contenido de la presente sentencia. Para el efecto, deberá publicar el texto íntegro de la sentencia en su página web institucional y socializarlo, vía correo electrónico y las demás vías que estime pertinentes, con todos los jueces del país, abogados e instituciones públicas. Deberá remitir un informe sobre el cumplimiento de esta medida una vez que hayan transcurrido tres meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia.
7. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen y el archivo de la causa.
8. 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

044619EP-65683



Caso Nro. 0446-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes seis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 860-19-EP/24****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 860-19-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 860-19-EP/24**

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada dentro de un proceso de impugnación de boleta de citación de contravención de tránsito, al considerar que no existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de enero de 2019, Luis Francisco Heredia Cedeño (“**accionante**”) presentó una impugnación a la citación de tránsito número 00043527 de 22 de enero de 2019.¹ El proceso recayó en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”) y fue signado con el número 13338-2019-00096.
2. El 1 de marzo de 2019, la Unidad Judicial declaró en sentencia al accionante como autor y responsable de la contravención de tránsito tipificada en el artículo “389, numeral 1 inciso 3” del COIP.² En consecuencia, se le impuso una multa equivalente a dos salarios básicos unificados del trabajador en general, reducción de diez puntos

¹El accionante fue citado por supuestamente incurrir en la contravención de primera clase contemplada en el artículo 386 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), numeral 3.1:

Art. 386.- Contravenciones de tránsito de primera clase. - Será sancionado con pena privativa de libertad de tres días, multa de un salario básico unificado del trabajador en general y reducción de diez puntos en su licencia de conducir:

1. La o el conductor que transporte pasajeros o bienes, sin contar con el título habilitante correspondiente, la autorización de frecuencia o que realice un servicio diferente para el que fue autorizado. Si además el vehículo ha sido pintado ilegalmente con el mismo color y características de los vehículos autorizados, la o el juzgador dispondrá que el vehículo sea pintado con un color distinto al de las unidades de transporte público o comercial y prohibirá su circulación, hasta tanto se cumpla con dicho mandamiento. El cumplimiento de esta orden solo será probado con la certificación que para el efecto extenderá el responsable del sitio de retención vehicular al que será trasladado el vehículo no autorizado. Los costos del cambio de pintura del vehículo estarán a cargo de la persona contraventora [...].

² Luego de la revisión del expediente se verificó que por un *lapsus calami* se indicó que el accionante fue encontrado responsable de la contravención contemplada en el artículo “389, numeral 1 inciso 3 del COIP”, siendo lo correcto el artículo 386, numeral 3 inciso 1 del COIP.

en su licencia de conducir y retención del vehículo por el “plazo mínimo [sic]” de siete días.

3. El 15 de marzo de 2019, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 1 de marzo de 2019. En sorteo de 27 de marzo de 2019, la causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
4. La acción fue admitida a trámite el 5 de septiembre de 2019 por el Tribunal de Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
5. El 26 de octubre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del presente caso conforme el orden cronológico de sustanciación de causas y dispuso que, en el término de cinco días, la Unidad Judicial remita su informe motivado.

2. Competencia

6. 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 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

7. El accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, a la defensa, así como la garantía de que la obtención de pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez y carecerán de efecto probatorio, y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 y 82 de la CRE, respectivamente. Adicionalmente, manifiesta que se vulneró el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, contemplado en el artículo 11, numeral 2, en concordancia con el artículo 66, numeral 4 de la CRE y el artículo 7 y 8.1 de la Declaración de los Derechos Humanos.
8. El accionante fundamenta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como su derecho a la defensa. Para ello, sostiene que se admitieron pruebas que fueron anunciadas de manera

extemporánea e informal,³ así como que se practicaron pruebas sin tomar en consideración las solemnidades establecidas en la norma.⁴ Además, el accionante aduce que las pruebas ingresadas y solicitadas por él no fueron evacuadas conforme con la ley. En consecuencia, se lo dejó en indefensión.

9. En la misma línea, fundamenta que también se vulnera el derecho al debido proceso, debido a que las pruebas obtenidas y practicadas en audiencia contravienen el numeral 4 del artículo 76 de la CRE. En concreto, argumenta que no existió -por parte del agente de tránsito o su abogado- un escrito de anuncio de pruebas, conforme el artículo 642, numeral 3 del COIP el cual, a su juicio, debe ser tomado en consideración debido a que el artículo 644, que regula el proceso a seguir para las contravenciones de tránsito, no anuncia un procedimiento para la presentación y la práctica de la prueba. Para sustentar las vulneraciones a los derechos supuestamente ocurridos en audiencia, realiza un recuento de la misma.
10. Adicionalmente, el accionante argumenta que la sentencia por escrito, “difiere en contenido de fondo y forma de lo ocurrido en la audiencia [...]”. Arguye, además, que se debe estimar la acción extraordinaria de protección, ya que los derechos alegados se vulneraron porque se “ha violado el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial”; y, que al haberse vulnerado sus derechos al debido proceso y a la defensa, se vulneró también el derecho a la seguridad jurídica.
11. Por lo expuesto, el accionante solicita que (i) se estime la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de los derechos alegados, (ii) se le repare integralmente de acuerdo con la CRE y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y (iii) que se convoque a audiencia.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

12. Pese haber sido debidamente notificada mediante auto de 26 de octubre de 2023, la judicatura accionada no remitió su informe motivado.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos

³ El accionante indicó que las pruebas practicadas por la contraparte no siguieron las reglas contempladas en los artículos 642, numeral 3, en concordancia con el artículo 644 del COIP.

⁴ Con respecto a este particular, hizo referencia a la forma en que se receptaron los testimonios en la audiencia y a cómo se valoró la prueba presentada por la CTE.

formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵

14. De lo expuesto en los párrafos 8, y 9 *ut supra*, este Organismo encuentra que el accionante se refiere a que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como su derecho a la defensa. Lo anterior, porque no se anunciaron ni se practicaron las pruebas de acuerdo con el artículo 642, numeral 3 del COIP y porque las pruebas que -el accionante- anunció de manera oportuna no fueron evacuadas conforme lo contempla dicha norma. En consecuencia, considera que el derecho al debido proceso también se afectó porque las pruebas admitidas para consideración de la Unidad Judicial fueron obtenidas y actuadas en contra de la CRE y la ley, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica.
15. Sin embargo, este Organismo identifica que los cargos expuestos por el accionante con relación a la vulneración al debido proceso en las garantías expuestas en el párrafo anterior parten de un mismo supuesto relativo a la vulneración de las reglas para la admisión y práctica de las pruebas dentro del proceso, lo cual habría traído como consecuencia una lesión de su derecho a la defensa. Por ello, la Corte reconduce la argumentación del accionante y se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía contenida en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE, al haber inobservado el proceso contemplado en el COIP para la admisión y práctica de pruebas en impugnaciones de contravenciones de tránsito?
16. Con respecto a los cargos relacionados con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, así como los demás cargos establecidos en el párrafo 10 *supra*, este Organismo no encuentra un argumento completo como para formular un problema jurídico. Incluso haciendo un esfuerzo razonable, de la acción no es posible identificar las actuaciones u omisiones concretas que habrían vulnerado de forma directa e inmediata los derechos invocados, por lo que se les descarta del análisis.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía contenida en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE, al haber inobservado el proceso contemplado en el COIP para la admisión y práctica de pruebas en impugnaciones de contravenciones de tránsito?

17. El derecho al debido proceso, contemplado en el artículo 76 de la Constitución, reconoce las garantías mínimas a ser consideradas en todo proceso en el cual se determinen derechos.

18. La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que

el debido proceso constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse; en procura [sic] de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtengan de los órganos judiciales un proceso exento de arbitrariedades. De esta manera, el ejercicio de la actividad jurisdiccional tiene como fin principal optimizar el ejercicio de los derechos de las partes, para que estas puedan tener una resolución adecuada a los preceptos jurídicos que son establecidos en el ordenamiento jurídico, y que haga justicia a las legítimas pretensiones de las partes.⁶

19. Este Organismo, además, se ha referido a que la garantía del derecho a la defensa relativa al cumplimiento de normas y derechos de las partes se caracteriza como una garantía impropia. Estas, son 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. En consecuencia, la jurisprudencia establece que 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.⁷

20. Por lo expuesto, corresponde que en el presente caso se analice si se cumplen los dos supuestos para considerar que se ha vulnerado el derecho al debido proceso. En primer lugar, se deberá verificar si la admisión de pruebas que realizó la Unidad Judicial en el proceso de origen constituyó en concreto una vulneración a las reglas de trámite previstas en el COIP para los procesos de esta naturaleza. En caso de que se verifique

⁶ CCE, sentencia 1945-14-EP/20, 2 de junio de 2020, párr. 20.

⁷ CCE, sentencias 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23.4, 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27 y 28.

el primer requisito, correspondería analizar si la vulneración supone socavamiento del debido proceso.

- 21.** A fojas 7 del expediente se desprende que el juzgador convocó a la audiencia única a las partes, conforme con las reglas establecidas en el artículo 644 del COIP, sección tercera del párrafo relativo al procedimiento expedito, misma que establece que:

Son susceptibles de procedimiento expedito todas las contravenciones de tránsito, flagrantes o no.

La persona citada podrá impugnar la boleta de tránsito, dentro del término de tres días contados a partir de la citación, para lo cual el impugnante presentará la copia de la boleta de citación ante la o el juzgador de contravenciones de tránsito, quien juzgará sumariamente en una sola audiencia convocada para el efecto en donde se le dará a la o al infractor el legítimo derecho a la defensa.

Las boletas de citación que no sean impugnadas dentro del término de tres días se entenderán aceptadas voluntariamente y el valor de las multas será cancelada en las oficinas de recaudaciones de los GAD regionales, municipales y metropolitanos de la circunscripción territorial, de los organismos de tránsito o en cualquiera de las instituciones financieras autorizadas para tales cobros, dentro del plazo de diez días siguientes a la emisión de la boleta.

La boleta de citación constituirá título de crédito para dichos cobros, no necesitando para el efecto sentencia judicial.

La sentencia dictada en esta audiencia de acuerdo con las reglas de este Código [sic], será de condena o ratificatoria de inocencia y podrá ser apelada ante la Corte Provincial, únicamente si la pena es privativa de libertad.

La aceptación voluntaria del cometimiento de la infracción no le eximirá de la pérdida de los puntos de la licencia de conducir.

- 22.** El artículo 641 del COIP, relativo a las reglas del procedimiento expedito, contempla:

[L]as contravenciones penales, de tránsito e infracciones y contra los derechos de las personas usuarias y consumidoras y otros agentes del mercado [sic] serán susceptibles de procedimiento expedito. El procedimiento se desarrollará en una sola audiencia ante la o el juzgador competente, la cual se regirá por las reglas generales previstas en este Código. En la audiencia, la víctima y el denunciado si corresponde, podrán llegar a una conciliación, salvo el caso de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar. El acuerdo se pondrá en conocimiento de la o el juzgador para que ponga fin al proceso.

- 23.** El accionante sostiene que se vulneró el derecho del debido proceso en la garantía analizada, porque la Unidad Judicial i) admitió y consideró las pruebas que el agente de tránsito presentó y practicó en audiencia de manera “informal”, situación que no

realizó en el momento procesal oportuno; y, ii) no evacuó las pruebas que fueron anunciadas por él, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 642, numeral 3 del COIP.

24. De la revisión de la normativa transcrita en los párrafos 21 y 22 *supra*, se evidencia que el procedimiento para la impugnación de boletas de citación de contravenciones de tránsito no contempla reglas probatorias expresas. Sobre la naturaleza de este tipo de procesos, la Corte ha determinado que:

[L]a autoridad judicial debe precautelar los principios de oralidad, celeridad e inmediatez procesal, es así que claramente la norma citada [en el caso] señala que se juzgará la infracción sumariamente en una sola audiencia y que la sentencia debía dictarse dentro de la misma. **De la norma procesal, se denota que el fin de la audiencia es que el presunto infractor ejerza su derecho a la defensa** (énfasis añadido).⁸

25. De la revisión íntegra del expediente, la grabación de la audiencia y la decisión impugnada, se desprende que la Unidad Judicial consideró las pruebas aportadas por ambas partes en la audiencia única, conforme lo contempla la normativa expuesta en los párrafos anteriores. En el mismo sentido se evidencia que, el accionante participó en la audiencia, teniendo la oportunidad de impugnar las pruebas presentadas por la CTE y practicar las pruebas correspondientes que consideró necesarias, siendo estas la recepción de la declaración de parte del accionante y la consideración de las pruebas documentales singularizadas en audiencia, constantes en el escrito de fecha 19 de febrero de 2019.⁹
26. En consecuencia, este Organismo considera que en el proceso se evacuaron las pruebas presentadas por las partes, precautelando los principios de celeridad, oralidad, inmediatez, además de garantizar el principio de contradicción durante la audiencia. Sin embargo, de la prueba practicada por el accionante, la Unidad Judicial no consideró que se “haya presentado elemento probatorio de descargo que desvirtúe las pruebas de cargo [...] analizadas”.¹⁰
27. Por lo expuesto y por la naturaleza del proceso *in examine*, no se verifica vulneración de regla de trámite alguna, por lo que se incumple el primer requisito establecido en el párrafo 19 *supra*. En consecuencia, se constata que la Unidad Judicial cumplió con la finalidad de la audiencia, siendo esta que el accionante pueda ejercer su derecho a la defensa, por lo que no se estima necesario realizar consideraciones adicionales.

⁸ CCE, sentencia 1945-14-EP/20, 2 de junio de 2020, párr. 27.

⁹ Lo expuesto se puede corroborar en la grabación de la audiencia, minutos 14:35 y 20:56, respectivamente.

¹⁰ Expediente judicial, fojas 42 vuelta.

6. 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 860-19-EP.*
2. *Disponer que se devuelva el expediente al juzgado de origen.*
3. *Notifíquese 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

086019EP-655d6



Caso Nro. 0860-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de febrero de dos mil veinticuatro, 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 1198-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

CASO 1198-19-EP

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

SENTENCIA 1198-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de casación, dictada en el contexto de una acción de impugnación de una resolución de la autoridad aduanera. Este Organismo concluye que la decisión judicial impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que no se configura el vicio de incongruencia lógica. Además, la Corte analiza cargos relativos a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por una presunta extralimitación de los jueces de casación, y concluye que no existe tal vulneración.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de abril de 2019, Julio Olmedo Ugalde Jerves, en calidad de gerente y representante legal de la empresa PRE FABRICADOS DE CONCRETO TIGER CIA. LTDA., (**“empresa accionante”**) presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**“SENAE”**).¹
2. El 8 de diciembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca (**“Tribunal Distrital”**) aceptó la demanda y declaró la invalidez del acto administrativo impugnado.² Respecto de esta decisión el SENAE presentó recurso de casación.

¹La empresa accionante impugnó la determinación de control posterior JRP3-206-0342-D001, emitida el 18 de noviembre de 2016, por el director general del SENAE. En dicho acto administrativo el SENAE ordenó el pago de USD 22.454,16 por parte de la empresa porque, a su decir, la mercancía importada por la empresa (granito) fue declarada erróneamente en una subpartida arancelaria que no le correspondía, por lo que, a través del ejercicio de control posterior, fue reclasificada generando así los valores a pagar. El proceso judicial se signó con número 01501-2017-00029. La empresa accionante solicitó declarar la nulidad de la determinación de control posterior, y también la declaratoria de nulidad de un informe técnico que, a decir de la empresa accionante, fue el sustento del acto administrativo impugnado.

² El Tribunal concluyó que el SENAE no probó en el proceso “los hechos que concluyeron en la reclasificación arancelaria que efectuó” y, que de la prueba presentada en juicio “no se produce la certeza de que la mercancía importada sea granito pulido” frente a la aseveración de la empresa accionante de que se trataba de granito desbastado.

3. En sentencia de 27 de marzo de 2019, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (**“tribunal de casación” o “Sala de la CNJ”**) resolvieron casar la sentencia dictada por el Tribunal Distrital. En consecuencia, declararon la validez de la determinación de control posterior emitida por el SENAE.
4. El 23 de abril de 2019, la empresa accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de marzo de 2019, emitida por la Sala de la CNJ. La sustanciación de la acción extraordinaria de protección correspondió, por sorteo, a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
5. El 3 de octubre de 2019, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento, mediante auto de 5 de septiembre de 2023, y ordenó oficiar a los jueces de la Sala de la CNJ, a fin de que presenten su informe de descargo motivado, mismo que fue recibido en esta Corte el 7 de septiembre de 2023.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución (**“CRE”**); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la empresa accionante

8. De la revisión íntegra de la demanda se desprende que la empresa accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, que se encuentran contemplados en los artículos 75 y 76.7.1 de la CRE, respectivamente. Como pretensión solicita que se deje sin efecto la sentencia de casación emitida por la Sala de la CNJ, y que se ordene que una nueva conformación de jueces resuelva el recurso.

9. Dentro de sus alegaciones referentes al derecho al debido proceso en la garantía de motivación se refiere a que la decisión impugnada no cumple los estándares de lógica, comprensibilidad y razonabilidad. Así, la empresa accionante mencionó que la decisión impugnada es ilógica, en vista de que:

[...] en varios pasajes de la sentencia de casación, la Sala de lo Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitiéndose a la decisión que había sido impugnada mediante el recurso de casación (fallo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario) reconoce que en el expediente administrativo consta un informe pericial, y que, dicho informe que fue conocido desde el inicio de la causa por la otra parte procesal, es decir, se encuentra dentro del expediente la evidencia necesaria y suficiente —comunicación cursada que denota que el producto importado es granito desbastado y no granito pulido como sostiene la autoridad pública en su acto de determinación posterior— no obstante desatendiendo cualquier idea de buen juicio o razón suficiente que se estime razonable, tergiversa su argumentación para indicar que se trataba de prueba que debió ser practicada conforme lo determina las reglas del Código Orgánico General de Procesos.

10. Así, señala que:

[...] la Sala de casación a pesar de que reconoce en su decisión —premisa fáctica de su razonamiento que sirve de base— que consta del expediente administrativo documentación relevante que evidencia que la importación y declaración es correcta; sin embargo, llega a una conclusión ilógica con su premisa inicial indicando que "... el Tribunal de instancia ha valorado documentos que son parte del auto impugnado, el cual no puede ser considerado como medio de prueba sino como objeto de prueba por ser el objeto de la litis [...]". Es decir, no solo que existe un error lógico de argumentación, sino que, además, existe una falacia de conclusión [...] que distorsiona el razonamiento de la Corte que parte de un razonamiento inicial claro (es posible el control de legalidad), y llega a una conclusión absurda (no podía valorarse en ejercicio de ese mismo control de legalidad, documentación que constaba del expediente pero que no era parte del acto administrativo en sí mismo).

11. A decir de la empresa accionante, la decisión de los jueces del tribunal de casación no se adapta a los hechos descritos y probados por las partes, debido a que “el problema a resolver era uno de falta de aplicación de normas procesales y no de valoración debida o no de prueba dentro del proceso ordinario”. Continúa la demanda al señalar que “resulta irrazonable que en el propio fallo de casación, luego de admitir que la corte puede desarrollar un ejercicio de control de legalidad desconozca que puede pronunciarse sobre documentación que constaba en el proceso y que sirve de guía en la resolución de la causa”.
12. La empresa accionante cita varios pasajes de la sentencia impugnada para establecer que el razonamiento de la Sala de la CNJ vulnera la garantía de la motivación porque, a su decir, si los jueces entendieron que:

-El documento que sirvió de fundamento al tribunal inferior para declarar la invalidez del acto se sustentó en una comunicación que obra del proceso y que hace parte integrante del informe pericial presentado en la causa;

-Que el mismo informe pericial se lo había obtenido como resultado del requerimiento de información realizado por la propia SENA al proveedor; y,

-Que el mismo informe constaba en la propia demanda;

LO LÓGICO, CONGRUENTE, RAZONABLE Y COMPRENSIBLE ES QUE SE HAYA RECHAZADO EL RECURSO INTERPUESTO POR CUANTO NO EXISTÍA FALTA DE APLICACIÓN DE NORMA ALGUNA RELATIVA A LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA.[...] ..POR CUANTO, SI SE CONOCÍA DESDE UN PRINCIPIO DICHA DOCUMENTACIÓN QUE SIRVIÓ AL TRIBUNAL INFERIOR PARA DECLARAR CON LUGAR LA DEMANDA [...] JAMÁS SE VULNERÓ NORMA O DERECHO ALGUNO DE LA INSTITUCIÓN ACCIONADA. (sic.)

- 13.** La empresa accionante, además, señala que la sentencia impugnada vulnera su derecho a la motivación, en vista de que la Sala de la CNJ habría realizado apreciaciones sobre los elementos probatorios, cuestión que, a su entender, supera el objeto del recurso de casación. Esto, según la empresa accionante, constituye una extralimitación de los jueces, puesto que:

Si el problema que debía resolver la Corte Nacional y su Sala Especializada era un problema interpretativo relativo a la falta de aplicación de unas normas procesales tal como se acusaba en el recurso de casación, su conclusión coherente y lógica no podía avalar una decisión que entrañaba otro tipo de valoración que desborda un análisis correcto mediante la casación.

- 14.** Respecto de la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la empresa accionante manifiesta que la Sala de la CNJ “en un encubierto y mal dado control de legalidad incluso ha llegado a ejercer un control de constitucionalidad que no le asiste”. Esto, porque, a su decir, en el numeral 6.10 de la sentencia, la Sala de la CNJ señaló:

Por tanto, se configura la causal invocada, esto es, que en la sentencia existe una falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP que llevó a la no aplicación del literal b) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

- 15.** Al respecto de esta alegación, la empresa accionante concluye que los jueces no podían establecer “que se han vulnerado derechos fundamentales de las partes en el proceso mediante el control de legalidad vía recurso extraordinario de casación”, puesto que aquello, en su criterio, “atentaría contra una tutela judicial efectiva en el marco de las competencias propias de cada órgano jurisdiccional”.

3.2. De la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

16. La Dra. Gilda Rosana Morales Ordóñez, en calidad de Presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 7 de septiembre de 2023, presentó el informe de descargo solicitado y en el señaló que los jueces que emitieron la sentencia eran competentes para hacerlo y transcribió algunas partes de la decisión.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.³ Asimismo, esta Corte ha precisado que una argumentación mínimamente completa reúne los siguientes elementos: **i)** una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, **ii)** una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, **iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁴
18. Respecto de los cargos sintetizados en los párrafos 9 a 12 de esta sentencia, relativos a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es posible dar cuenta que la empresa accionante aduce la existencia de razonamientos contradictorios, puesto que, a su decir, la sentencia de casación reconocería por un lado la existencia de un documento relevante dentro del expediente administrativo, que estaba en conocimiento del SENA, pero luego arriba a la conclusión de que dicho documento no podía ser considerado por el Tribunal Distrital como medio de prueba porque no fue practicado conforme lo determinan las reglas del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”). Para abordar ese cargo, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incoherencia lógica porque existiría una contradicción entre los enunciados fácticos y la conclusión a la que arriba el tribunal de casación?

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ Ibidem, párr. 18.

19. De lo reseñado en los párrafos 13 a 15, es posible notar que las alegaciones están orientadas a que se ha vulnerado la garantía de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, porque a juicio de la empresa accionante, por una parte la Sala de la CNJ al sustanciar el recurso de casación se extralimitó en sus competencias al valorar prueba; y, por otra parte porque, a su criterio, los jueces del tribunal de casación habrían rebasado sus competencias debido a que en el análisis de resolución del recurso habrían realizado un supuesto control de constitucionalidad que no les es permitido.
20. Al respecto, es necesario señalar que la Corte Constitucional ha examinado el cargo de extralimitación en etapa de sustanciación del recurso de casación desde varias garantías del debido proceso o, también, desde el derecho a la seguridad jurídica.⁵ En el caso actual, esta Corte considera que, para responder a las alegaciones presentadas por la empresa accionante de una manera adecuada y específica, es pertinente hacerlo a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. De igual forma, dado que el cargo relacionado con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se relaciona con una aparente extralimitación de los jueces del tribunal de casación en el ejercicio de resolución del recurso que les fue planteado, para evitar la redundancia argumentativa y para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado,⁶ resulta procedente reconducir el análisis constitucional a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. De tal manera, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría extralimitado al valorar la prueba en la sentencia impugnada, y porque habría realizado un control de constitucionalidad al resolver un recurso de casación?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incoherencia lógica porque existiría una contradicción entre los enunciados fácticos y la conclusión a la que arriba el tribunal de casación?

21. El artículo 76, numeral 7, literal l de la CRE prescribe que:

⁵ Por ejemplo, véase, sentencia 2929-17-EP/23, 15 de febrero de 2023, sentencia 203-17-EP/22, 29 de septiembre de 2022, sentencia 870-17-EP/22, 13 de octubre de 2022, sentencia 2605-17-EP/22, 24 de agosto de 2022, sentencia 826-17-EP/22, 3 de agosto de 2022.

⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122.

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

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

22. La Corte Constitucional se alejó expresamente del llamado “test de motivación”, y a partir de la sentencia 1158-17-EP/21 estableció que el criterio rector para analizar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁷ También, en este fallo reconoció la existencia de varios tipos de deficiencias motivacionales, una de ellas la apariencia.

23. En cuanto a la apariencia, la Corte reconoció que en esta pueden verse reflejados varios tipos de vicios motivacionales, entre ellos la incoherencia. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida.⁸

24. Respecto de la incoherencia lógica, este Organismo ha sido claro en señalar que esta existe “solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.⁹

25. La empresa accionante menciona que la sentencia impugnada presenta una contradicción entre sus premisas y su resolución, en vista de que el tribunal de casación habría considerado que un oficio –que consta en el expediente y en el que se aclara la naturaleza de la mercancía importada– no constituye una prueba bajo la cual el Tribunal Distrital pudiera resolver declarar la invalidez del acto impugnado; situación que, a juicio de la empresa accionante, constituye una vulneración de la garantía de la motivación.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁸ *Ibidem*, párr. 74.

⁹ *Ibidem*, párr. 76.

- 26.** Al respecto, en la sentencia de casación es posible observar que los jueces de la Sala de la CNJ expusieron los antecedentes del caso (considerando primero), determinaron la validez procesal de la tramitación del recurso (considerando segundo), realizaron una apreciación doctrinaria de la casación (considerando tercero). También, en el considerando cuarto establecieron la “valoración jurídica y motivación del recurso de casación”, y expusieron el contenido de varios artículos de la CRE y del Código Orgánico de la Función Judicial, así también se refirieron a varios instrumentos internacionales de derechos humanos.
- 27.** Posteriormente en el considerando quinto realizaron la delimitación de los problemas jurídicos de la siguiente manera:

5.1.- El presente recurso está orientado a decidir si en la sentencia existe:

- Falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del Código Orgánico General de Procesos, que ha conducido a la no aplicación de los artículos: 76 numeral 7 literal b) de la Constitución de la República, 207 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y, 110 del Reglamento al Libro V la Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, cargos basados en el caso cuarto del artículo 268 del Código General de Procesos; y,
- Falta de aplicación del artículo 73 literales a) y b) del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, al amparo del caso quinto del artículo 28 ibídem.

- 28.** Posteriormente, en el numeral 5.2., los jueces de casación describieron el contenido de las intervenciones de las partes procesales en la audiencia. En el considerando sexto de la sentencia denominado “CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS”, desde los numerales 6.1. a 6.4., el tribunal de casación realiza una enunciación de la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, y reproduce el texto de los artículos 160 y 164 del mismo texto legal, referentes a la admisibilidad y la valoración de la prueba. Dentro del numeral 6.3. y 6.4. se refirieron a la libertad probatoria que reconoce el COGEP, y en el numeral 6.4. específicamente mencionaron:

En cuanto a la oportunidad de la presentación de la prueba, nuestro Código Orgánico General de Procesos, ha normado el anuncio de la prueba en los actos de proposición [...] aquello permite tanto al juez como a las partes procesales conocer con anticipación los presupuestos fácticos que sustentan las pretensiones y brindar a la contraparte el tiempo suficiente para preparar su confrontación o contradicción, en cumplimiento a las reglas del debido proceso. Por lo que, una vez que ha sido oportunamente anunciada la prueba, corresponde al juzgador en la audiencia preliminar admitirla, siempre que reúna los requisitos de pertinencia, utilidad, y conducencia, a fin de que sea practicada en la audiencia de juicio.

29. En el numeral 6.5. de la sentencia, los jueces de casación identificaron el cargo del SENAE respecto de que el Tribunal Distrital habría valorado como prueba documentación¹⁰ que no fue pedida, anunciada y practicada conforme los artículos 160 y 164 del COGEP, lo cual habría causado la no aplicación de un artículo del texto constitucional (76.7.b) y de otros de índole legal. Luego, en el numeral 6.6. de la sentencia, los jueces de casación reprodujeron textualmente el numeral 3.2. de la sentencia del Tribunal Distrital denominado “PRUEBAS APORTADAS Y ACTUADAS”,¹¹ para luego en el numeral 6.7., señalar que:

Dentro de las pruebas anunciadas, aportadas y actuadas no consta el requerimiento de información de la SENAE al proveedor, quien remite oficio que consta a fojas 87-89 del expediente de instancia, en el cual el señor Luciano Nemer, Ventas Latinoamericana de la compañía Cajugram Granitos e Mármoles do Brasil Ltda., afirma que el granito importado es desbastado, documentación que es valorada y considerada como medio de prueba por la Sala de instancia, tal como consta en el numeral 4.1.2. de la sentencia [...].

30. Posteriormente, los jueces, sobre el cargo casacional amparado en el numeral cuarto del artículo 268 del COGEP, concluyeron que:

6.8.- Al respecto este Tribunal de Casación considera que, en la especie la Sala de instancia valoró documentos que no fueron anunciados, admitidos, ni practicados como prueba en el juicio, y en base a dicha valoración arbitraria declara la invalidez del acto impugnado la Determinación de Control Posterior JRP3-3016-0342-D001; aquello en razón a que el Tribunal de instancia a (sic.) valorado documentos que son parte del auto impugnado, el cual no puede ser considerado como medio de prueba sino como objeto de prueba por ser el objeto de la litis sometido al control de legalidad que realizan los jueces. 6.9.- La falta de anuncio, admisión y practica (sic.) del documento enviado por el proveedor del importador, valorado como prueba por parte del juzgador de instancia y en base del cual se llega a la conclusión que el granito importado por la compañía actora es desbastado y no pulido, impidió que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, pueda ejercer el derecho a la contradicción de dicha documentación y a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, lo cual incidió en la decisión tomada por el juzgador. 6.10.- Por tanto, se configura la causal invocada, esto es, que en la sentencia existe una falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP, que

¹⁰ En referencia a un oficio, en el cual el representante de ventas de una empresa brasileña habría afirmado la naturaleza de la mercancía importada por la empresa accionante del proceso.

¹¹ La reproducción textual del numeral 3.2. de la sentencia del Tribunal Distrital señala: “(...) PRUEBAS APORTADAS y ACTUADAS.- Dentro de la audiencia de juicio fueron actuadas las siguientes pruebas, por la actora: 1.- Informe pericial presentado por el Ing. Fernando Chuma Ruiz.- 2.- Certificado del Ing. Patricio Eduardo Poma Vargas, en el que se indica que labora en la Institución demandada, el cargo desempeñado y su remuneración.- La parte demandada practicó las siguientes pruebas: Del expediente de la Rectificación de Tributos JRP3-2016-0342-D001 de fecha 18 de noviembre de 2016 lo siguiente: a) Memorando SENAE-DTA-2016-0406-M de fecha 10 de noviembre de 2016 que contiene el informe técnico No. DNR-DTA-JCC-JCL-IT-2016-1016 de fecha 10 de noviembre de 2016.- b) Declaración aduanera 028-2015-10-00735217.- c) Factura Comercial No. 8111/15.- d) Packing List de la Factura Comercial No. 8111/15.- e) Bill of Lading No. AMLM05169710.- f) Peritaje realizado por el Ing. Eduardo Poma Vargas.”.

llevó a la no aplicación del literal b) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

- 31.** Sobre la sentencia analizada, esta Corte enfatiza que el recurso de casación es técnico y se encuentra orientado a realizar un control de legalidad de las actuaciones jurisdiccionales de instancia, lo que incluye la verificación del cumplimiento de las normas procesales y sustantivas que rigen cada tipo de proceso, puesto que aquella es su finalidad inherente.¹² Así, en el caso *in examine*, el tribunal de casación estableció que su análisis versaría sobre la falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP, como parte de su deber enmarcado en la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, que fue alegada por el SENAE, y que tiene que ver, entre otras, con la falta de aplicación de los preceptos jurídicos relativos a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia. Así, el tribunal de casación concluyó que, de la revisión de la decisión del Tribunal Distrital, la documentación expresa cuya naturaleza probatoria fue controvertida no fue anunciada, admitida, ni practicada como prueba en el juicio, por lo que al haberse resuelto el caso con base en ésta, el Tribunal Distrital no aplicó lo establecido en los artículos 160 y 164 del COGEP.
- 32.** En consecuencia, esta Corte no observa que en la sentencia de casación exista el vicio de incoherencia lógica, puesto que de la sentencia de casación es fácilmente observable que los jueces de la Sala de la CNJ establecieron el objeto de su tarea casacional, delimitaron el marco normativo aplicable y lo relacionaron con los hechos del caso, en relación con la causal de casación expresamente invocada por el SENAE, sin que se aprecie una contradicción entre los enunciados que las componen, sus premisas y conclusiones.
- 33.** Si bien la empresa accionante de la EP alude a que los jueces de casación habrían reconocido que en el expediente judicial existe el documento, cuya naturaleza probatoria fue controvertida, aquella alegación no devela la existencia del vicio motivacional de incoherencia lógica de la decisión analizada, puesto que el tribunal de casación analizó la aplicación de las reglas de la prueba establecidas en el COGEP, que requieren que ésta sea debidamente anunciada y evacuada para que las partes procesales puedan controvertirla. Finalmente, esta Corte recuerda que el análisis de la “garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”,¹³ puesto que aquello dista de su objeto esencial.¹⁴

¹² CCE, sentencia 952-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 29.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 2235-19-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30; sentencia 1118-18-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 13; sentencia 2970-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 31; sentencia 1696-12-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 25.

34. Por lo señalado en este análisis, la Corte no encuentra que la decisión judicial impugnada vulnere el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

5.2. ¿La Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría extralimitado al valorar la prueba en la sentencia impugnada, y porque habría realizado un control de constitucionalidad al resolver un recurso de casación?

35. La CRE en su artículo 76 numeral 1 expresa que: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
36. De conformidad con el texto constitucional, en observancia de esta garantía, las autoridades judiciales tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto.¹⁵ Al respecto, este Organismo ha determinado que esta garantía es parte de las denominadas garantías impropias,¹⁶ las cuales 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.¹⁷
37. Con el objetivo de verificar la presunta vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes corresponde determinar si (i) la decisión impugnada violentó alguna regla de trámite de la etapa de sustanciación del recurso de casación y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio.¹⁸
38. En el presente caso, la empresa accionante ha manifestado que se vulneró su derecho, puesto que los jueces de la Sala de la CNJ habrían realizado valoraciones sobre los elementos probatorios. Además, a decir de la empresa accionante, los jueces habrían

¹⁵ CCE, sentencia 2488-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 22.

¹⁶ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 27.

¹⁸ La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. Sentencia 740-12-EP/20, párr. 26 y 30.

ejercido control de constitucionalidad en el numeral 6.10 de la sentencia impugnada, al señalar que la falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP llevó a la no aplicación del literal b) numeral 7 del artículo 76 de la CRE.

- 39.** En tal sentido, se ha manifestado previamente que, el recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario, público y formal, siendo indispensable para que el recurso de casación prospere, que esté revestido de condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, tanto en su presentación, tramitación como en la resolución.¹⁹ En este contexto, el recurso de casación se encuentra configurado por dos fases procesales, a saber: i) admisión y ii) casación o de fondo. La primera fase se ciñe a la revisión de los requisitos formales del recurso de casación, mientras que la fase de casación o de fondo, es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional que tiene como objeto de estudio el acto jurisdiccional recurrido, analizando si existen violaciones a la ley sustantiva o procesal, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, por falta de aplicación o por errónea interpretación.
- 40.** En este sentido, del análisis del expediente procesal se verifica que la sentencia impugnada en la presente causa fue dictada en la fase de casación o de fondo, y que el recurso de casación fue interpuesto por el SENAE al amparo de los cargos esgrimidos sobre las causales cuarta y quinta del artículo 268 del COGEP. En específico, el cargo de la empresa accionante de la EP en relación con la supuesta extralimitación por valoración probatoria tiene que ver con el análisis que realiza el tribunal de casación respecto de la causal cuarta del artículo 268 del COGEP,²⁰ que versa sobre la falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP.
- 41.** Así, luego de la revisión de la sentencia impugnada se ha podido evidenciar que en los considerandos 6.5 a 6.10, los jueces del tribunal de casación analizaron y concluyeron que el Tribunal Distrital “[...] valoró documentos que no fueron anunciados, admitidos, ni practicados como prueba en el juicio, y en base a dicha valoración arbitraria declara la invalidez del acto impugnado”, por lo que la Sala de la CNJ concluyó que “[...] se configura la causal invocada, esto es, que en la sentencia existe una falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP [...]”.

¹⁹ CCE, sentencia 2350-17-EP/22, 31 de agosto de 2022, párr. 17, sentencia 2487-17-EP/22, 15 de junio de 2022, párr. 21.

²⁰ Art. 268.- Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: [...] 4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto.

42. De lo transcrito, es posible advertir que el análisis de la Sala de la CNJ se circunscribió a verificar si en el caso se configuró la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, relativa a la falta de aplicación de los preceptos jurídicos relacionados con la valoración de la prueba. Este accionar, es propio de la fase de fondo del recurso de casación, sin que ello implique una valoración probatoria de los hechos o una extralimitación de competencias, como erróneamente sostiene la empresa accionante.
43. Por otra parte, la Corte verifica que, la Sala de la CNJ accionada, además de identificar el error en el que incurrió el Tribunal Distrital, procedió a “corregir el error de derecho cometido por el Tribunal de instancia” y, solo en ese momento, tal como lo faculta el COGEP,²¹ procedió con la emisión de la decisión de reemplazo, precisamente porque su análisis consiste en verificar si existe el vicio casacional alegado y enmendarlo, sin que esto implique una extralimitación de sus competencias. En consecuencia, no se observa que la Sala de la CNJ accionada haya inobservado una regla de trámite, pues resolvió el recurso de casación basándose en las competencias atribuidas por el COGEP, como normativa que rige el análisis de dicho medio impugnatorio.²²
44. Finalmente, sobre el argumento de la empresa accionante relacionado con que la Sala de la CNJ habría realizado control de constitucionalidad en el numeral 6.10 de la sentencia impugnada, esta Corte puede observar, en contexto, que uno de los requisitos para el planteamiento de la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, en el recurso de casación, exige que la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia.
45. Así, de la revisión de la decisión judicial impugnada, es posible notar que el SENA E mencionó en su recurso que la falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP ocasionó que no se aplicara el artículo 76.7.b de la CRE, en tanto esta institución del Estado no habría podido contradecir la prueba con base en la cual el Tribunal Distrital resolvió el caso. Al respecto, los jueces de la Sala de la CNJ, luego de concluir que la documentación con la que el Tribunal Distrital resolvió el caso no fue anunciada, admitida, ni practicada como prueba en el juicio, y de determinar que

²¹ Art. 273.- Sentencia. Una vez finalizado el debate, la o el juzgador de casación pronunciará su resolución en los términos previstos en este Código, la que contendrá: [...] 3. [...] Cuando se case la sentencia por el caso previsto en el número 4 del artículo 268 de este Código, el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, corregirá el error valorando correctamente la prueba que obre de autos.

²² La Corte en el párrafo 27 de la sentencia 374-17-EP/22, señaló: “[...] el análisis de la sentencia de casación debe centrarse en verificar la existencia o no del vicio casacional alegado y, en caso de que exista, enmendarlo. Dicho análisis se encuentra dentro de la competencia de los jueces que analizan un recurso de casación. Contrario a esto sería realizar una nueva valoración probatoria lo cual supone considerar los hechos de manera distinta a los jueces de instancia”.

esta conducta configuró la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, debido a la falta de aplicación de los artículos 160 y 164 del COGEP –relativos a la valoración de la prueba– estableció, en el considerando 6.10, que dicha falta de aplicación tuvo como consecuencia la no aplicación de una norma constitucional (76.7.b CRE).

- 46.** Ante tal evento, y considerando que, de acuerdo con el artículo 172 de la CRE, las juezas y jueces –sin importar el grado o instancia– deben administrar justicia con sujeción a la Constitución, esta Corte no encuentra que los jueces del tribunal de casación hayan realizado control de constitucionalidad, dado que solamente –en el marco de actuación que permite la resolución de un recurso de casación– se pronunciaron sobre las normas no aplicadas como consecuencia de la falta de aplicación de preceptos probatorios conforme lo permite y exige el COGEP en este tipo de recurso.
- 47.** En consecuencia, la Corte no encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en la sentencia de casación impugnada por la empresa accionante.

6. 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 *1198-19-EP*.
- Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen
- Notifíquese 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

119819EP-655d7



Caso Nro. 1198-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de febrero de dos mil veinticuatro, 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



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/AM

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.