

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1225-17-EP/22 En el Caso No. 1225-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1225-17-EP	2
1331-17-EP/22 En el Caso No. 1331-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección	22
1398-17-EP/22 En el Caso No. 1398-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1398-17-EP	38
1406-17-EP/22 En el Caso No. 1406-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1406-17-EP	49
2071-17-EP/22 En el Caso No. 2071-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2071-17-EP	59
2184-17-EP/22 En el Caso No. 2184-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2184-17-EP	68

**Sentencia No. 1225-17-EP/22****Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes**

Quito, D. M., 14 de septiembre de 2022

CASO No. 1225-17-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 1225-17-EP/22**

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Segundo Rafael Masaquiza Criollo y declara la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva al evidenciar que los jueces de la Sala Provincial omitieron analizar los derechos alegados como vulnerados en su recurso de apelación dentro de una acción de protección y señalar directamente que la vía para proteger sus derechos es la ordinaria.

I. Antecedentes y procedimiento**1.1. Antecedentes procesales.**

1. El 5 de enero de 2012, Segundo Rafael Masaquiza Criollo presentó una acción de protección en contra de José Ricardo Serrano Salgado, en su calidad de ministro del Interior y representante legal de la Policía Nacional y, de Diego García Carrión, en su calidad de Procurador General del Estado. La acción fue sorteada al Juzgado Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas.¹

2. El 8 de marzo de 2012, el juez encargado del Juzgado Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas declaró improcedente la acción de protección por no existir violación de los derechos constitucionales denunciados.² Inconforme con esta decisión, el accionante presentó un recurso de apelación.³

¹ Segundo Rafael Masaquiza Criollo presentó una acción de protección por considerar que sus derechos y garantías a la presunción de inocencia, proporcionalidad de la pena, seguridad jurídica, estabilidad a los miembros de la Policía Nacional, derecho al trabajo y supremacía constitucional fueron vulnerados debido a que fue dado de baja de las filas policiales mediante la Orden General N°. 110 de 31 de mayo de 1995, a consecuencia de la sentencia emitida por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional de 30 de mayo de 1995, que le impuso la pena de destitución o baja de las filas de la Policía Nacional, por haber incurrido en la causal de quebrantamiento de una orden de prisión preventiva o de arresto, contemplada en el artículo 368 numeral 11 del Código Penal de la Policía Nacional vigente a la época. El proceso fue signado con el No. 08253-2012-0002

² “VISTOS.- (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA.- En base a los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 17; 42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Declaro

3. El 20 de febrero de 2017, los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas⁴ declararon sin lugar el recurso de apelación interpuesto y consecuentemente ratificaron el fallo recurrido en todas sus partes.⁵

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional.

4. El 22 de marzo de 2017, Segundo Rafael Masaquiza Criollo (“el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de febrero de 2017, emitida por los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1225-17-EP. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 18 de octubre de 2017, correspondió el conocimiento del caso a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

6. El 28 de noviembre de 2019, se asignó la sustanciación del caso No. 1225-17-EP al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

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

8. El 17 de febrero de 2022, conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del presente caso a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 1 de junio de 2022. En esta providencia, dispuso a los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“los jueces de la Sala Provincial”) que, en el término de cinco días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la presente acción extraordinaria de protección,

Improcedente la presente acción de protección, por no existir ni evidenciarse ninguna violación de los derechos constitucionales denunciados por el actor en su demanda.”

³ El proceso fue signado con el No. 08101-2012-0190.

⁴ La Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas estaba conformada por los jueces Carlos Aguirre Tobar, Marco Bravo Cruz y Fernando Otoy Delgado.

⁵ “VISTOS. - (...) la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, declara sin lugar el recurso de apelación interpuesto a la sentencia pronunciada por el Juez de primer nivel, por el accionante SEGUNDO RAFAEL MASAQUIZA CRIOLLO, declarando que, no existe vulneración de derechos de rango Constitucional alguno que le afecte a dicho accionante.- Consecuentemente se confirma el fallo recurrido en todas sus partes.”

⁶ Dicha Sala estaba conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade.

conforme lo establece el artículo 48 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión del accionante

10. Alega la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de la debida proporcionalidad entre la infracción y sanción, de la motivación, al trabajo y a la seguridad jurídica⁷. Solicita que esta Corte declare la vulneración de derechos; que deje sin efecto la sentencia expedida el 20 de febrero de 2017, emitida por los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas y la sentencia expedida por el juez Tercero de Garantías Penales, el 8 de marzo de 2012⁸. Finalmente, pretende que la Corte disponga el inmediato reintegro a su puesto de trabajo y el pago de todas las remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir.

11. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de proporcionalidad entre la infracción y sanción, el accionante manifiesta que:

Los jueces de la Sala no han hecho un análisis si en el proceso disciplinario que termino (sic) con mi separación de la filas policiales, fue realizado respetando los principios reconocidos en la Constitución de la República respecto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad para aplicación de sanciones disciplinarias, de lo que se evidencia que la aplicación de las disposiciones sancionatorias por el Tribunal de Disciplina, quien se limitó a realizar una mera aplicación mecánica de las normas disciplinarias para imponerme la sanción más severa, y sin efectuar un (sic) apreciación razonada de los hechos en el caso concreto, ya que no se tomó en cuenta mis antecedentes personales; las circunstancias que llevaron a cometer supuesta la (sic) falta y mi hoja de vida en la institución policial para regular la sanción.

12. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante indica que los “*Jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de*

⁷ Constitución de la República, artículos 76(6); 76(7)(l); 33; y, 82, respectivamente.

⁸ Cabe aclarar que el accionante determina en la demanda que la decisión judicial impugnada es la sentencia de 20 de febrero de 2017, emitida por los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, sin embargo, solicita en la pretensión que como medida de reparación se deje sin efecto tanto a la sentencia impugnada, como a la sentencia expedida por el juez Tercero de Garantías Penales, el 8 de marzo de 2012, sin haber formulado cargos sobre la misma.

Justicia de Esmeraldas, no toman en consideración los argumentos expuestos en la Acción de Protección ni en el Recurso de Apelación ya que omiten pronunciarse con relación a la vulneración de los derechos constitucionales y el derecho al debido proceso, la falta de aplicación del principio de proporcionalidad de la sanción, derecho al trabajo y debida motivación de la resolución de separación de la Policía Nacional”.

13. Además, señala que el acto impugnado carece de fundamentación por cuanto “*no se sustenta absolutamente en nada, ya que no se puede rechazar una acción con el criterio fácil y ligero de que no procede la acción porque el Tribunal (sic) Disciplina ha actuado de acuerdo a la ley, este tipo de criterio atenta contra la seguridad jurídica, y contra los principios jurídicos de celeridad y ahorro procesal, pues, lo único que se hace es evadir la responsabilidad de administrar una justicia oportuna”.*

14. En cuanto al derecho al trabajo, el accionante indica que se ha vulnerado su derecho “*por la ilegítima baja de las filas policiales, provocando que me quede sin la fuente de ingreso, y sin mi puesto de trabajo que gozaba de la estabilidad para conservarlo por la falta de una protección oportuna y por la irresponsabilidad de los señores Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas”.*

15. En referencia al derecho a la seguridad jurídica, el accionante señala que, en relación con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República,

la sentencia emitida por los señores jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, no han cumplido con este mandato constitucional, que existiendo normas jurídicas previas y claras sobre la protección de los derechos constitucionales cuando son vulnerados y para eludir tal obligación recurren a recomendar la acción contemplada en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que resulta UN IMPOSIBLE JURÍDICO el recurso objetivo o de anulación o por exceso de poder por estar caducada y aplicables para actos que tienen el carácter general (sic).

16. Y añade que “*los jueces de la Sala no realizan un análisis constitucional si durante el procedimiento para darme de baja de la Policía Nacional se me vulneraron derechos constitucionales y normas al debido proceso, sino que se han limitado hacer (sic) un análisis de legalidad que 'TENÍA QUE IMPULSAR SU RECLAMACIÓN JUDICIAL EN AL (sic) VÍA ORDINARIA' Y 'QUE ES UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD', lo cual es atentaría (sic) a la seguridad jurídica.”*

17. Señala que “*se violentó mi derecho a la seguridad jurídica, pues como indiqué la Sala evadió su deber de administrar justicia y proteger mis derechos constitucionales vulnerados en forma eficaz y oportuna, evadiendo su responsabilidad so pretexto de que debo recurrir a otro tribunal”.*

18. Adicionalmente, el accionante hace alusión a que los jueces de la Sala, resolvieron su recurso de apelación “*después de CUATRO AÑOS 11 MESES, el 20 de febrero del 2017, a las 11h30”.*

B. Informe de descargo los jueces de la Sala Provincial

19. Mediante escrito ingresado el 7 de junio de 2022, los jueces de la Sala Provincial, Fernando Otoya Delgado y Carlos Aguirre Tobar⁹, manifiestan que:

La sentencia dictada (...) contiene la debida motivación, la misma que cumple los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, esto es: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. (...) correspondía a este Tribunal realizar un análisis jurídico de todo el contexto, para poder determinar con claridad lo que se estaba juzgando; y así lo hizo, conforme consta en la sentencia impugnada a través de esta Acción extraordinaria de protección. (...) una vez detallados los antecedentes, se realiza una verificación de las pruebas aportadas por cada una de las partes; y, concluido el estudio de los antecedentes y la prueba; se ha procedido al estudio y análisis de las disposiciones legales aplicables al caso, normativa constitucional, normativa legal, con relación tanto al debido proceso, como al Derecho a la defensa de las partes procesales. (...) Una vez que se concluyó con el análisis de los fundamentos de derechos, se realizó la conclusión final (...) la resolución (...) se produjo en referencia a los hechos probados, de los cuales se extrajo una consecuencia jurídica, prevista en la normativa aplicada. (...) es por ello que, la exteriorización de la sentencia, implica la realización explícita de todos los pasos del proceso lógico que llevaron a este Tribunal a partir de los materiales presentes en los autos, a su decisión final, y configuraron la ratio decidendi de la causa.

IV. Análisis constitucional

20. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.

21. Los problemas jurídicos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.¹⁰

22. En tal sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental (tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción); y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué

⁹ En el escrito se indica que “el Ab. Marco Bravo Cruz, ex Juez Provincial, ya no es parte de la Institución (sic)”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.¹¹

23. No obstante, la Corte Constitucional cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo *in examine*, cabe establecer la violación de un derecho fundamental.¹²

24. Con estos antecedentes, respecto a los cargos referentes a la vulneración de los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica (contenidos en los párrafos 14 al 17 *ut supra*), esta Corte advierte que las alegaciones se formulan en abstracto y no poseen una base fáctica ni jurídica que permita a este Organismo plantear un problema jurídico. En consecuencia, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, se observa que el cargo no posee una estructura mínimamente completa que permita efectuar un análisis al respecto.

25. En referencia al cargo sobre la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la debida proporcionalidad entre la infracción y sanción (párrafo 11 *ut supra*), este Organismo advierte que el accionante pretende que se examinen los hechos de origen de su demanda y no el acto judicial impugnado mediante la presente acción. Por lo que, dicho cargo es descartado del análisis de esta sentencia.

26. De acuerdo con los argumentos expuestos en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, el accionante se refiere a otros cargos por los cuales existiría una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por lo que esta Corte verificará si la decisión impugnada cumple con los criterios de suficiencia motivacional.

27. Asimismo, conforme se desprende del párrafo 18 *ut supra*, el accionante hace referencia a una posible dilación injustificada en la emisión de la sentencia de apelación, por lo que, mediante un esfuerzo razonable, este Organismo procede a analizar si a partir del cargo *in examine*, existiría una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

28. Con estos antecedentes y a efectos de atender los cargos expuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada violó los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva?**

V. Resolución del problema jurídico

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

¹¹ *Ibidem*, párr. 18

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18-21.

29. La Constitución determina, en su artículo 76(7)(1), que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”

30. La sentencia No. 1158-17-EP/21 sistematizó la jurisprudencia de esta Corte con relación a la garantía de motivación y determinó que ésta se satisface en tanto la decisión que se analiza contenga una argumentación jurídica que cuente con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.

31. Una fundamentación jurídica suficiente “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. Además, ésta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”.¹³

32. De esta manera, en el presente caso corresponde analizar si existe: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente¹⁴; y, además, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.¹⁵

33. Adicionalmente, este Organismo ha establecido como parámetros de motivación en las sentencias No. 1285-13-EP/19 y 185-17-EP/22 que “(...) los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.

34. Ahora bien, en la sentencia impugnada, los jueces de la Sala determinaron su competencia y declararon la validez del proceso en los considerandos primero y

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

¹⁴ La Corte determinó que una argumentación 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 (...) La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...). La fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas (...)”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

¹⁵ *Ibidem* párr. 103. De igual forma, en la Sentencia No. 1924-17-EP/21, párr. 20. y la Sentencia No. 2152-17-EP/21, párr. 22.

segundo. En el considerando tercero, la sentencia realiza un recuento de los antecedentes, las pretensiones del accionante y la decisión del juez de primera instancia. Seguidamente, en el considerando cuarto, establece cuáles fueron los puntos expuestos por las partes dentro de la audiencia. Por otro lado, en el considerando quinto, la decisión impugnada inicia el análisis indicando que el artículo 88 de la CRE establece el objeto de la acción de protección.

35. En el considerando sexto, los jueces de la Sala analizaron la demanda y la documentación que se acompañó a la misma, para concluir que *“no se establece que el acto administrativo impugnado¹⁶ y el procedimiento previo lesione los derechos alegados por el accionante, pues se han (sic) observado la normativa pertinente en la institución policial; la sanción fue impuesta bajo el imperio del Reglamento Disciplinario que rige en la Policía Nacional, por lo tanto dicho procedimiento ha sido debidamente motivado, inclusive el accionante tuvo la oportunidad de defenderse en todo momento, durante, el decurso del trámite administrativo, consecuentemente cabe indicar que el accionante sabía perfectamente la situación que atravesaba, por ello se entiende que ha sido debidamente notificado, y así consta del expediente. Consecuentemente se torna inadmisibile la acción de protección”*.

36. Sobre la garantía de motivación, la Corte¹⁶ indicó que una violación del artículo 76(7)(l) de la Constitución ocurre ante tres posibles escenarios: (i) la inexistencia de motivación (consiste en la ausencia absoluta de los aludidos elementos argumentativos mínimos); (ii) la insuficiencia de motivación (consiste en el cumplimiento defectuoso de ciertos elementos); y, (iii) la apariencia. Este último, ha dicho la Corte, se configura de la siguiente manera: *“(u)na argumentación jurídica [...] cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”*.¹⁷ En este contexto existen algunos vicios motivacionales y uno de ellos es la incongruencia.

37. Respecto al vicio de incongruencia, esta Corte ha señalado que *“[u]na argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión”*.¹⁷ Además, esta Corte ha señalado que *se puede evidenciar una incongruencia frente a las partes (por ejemplo, cuando no se ha contestado a algún argumento relevante de las partes procesales) o frente al Derecho (por ejemplo, cuando no se ha dado respuesta a alguna cuestión que el sistema jurídico, a través de la ley o la jurisprudencia, impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos)*.¹⁸

¹⁶ El acto impugnado en la acción de protección de origen en la Orden General No. 110 de 31 de mayo de 1995.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 85.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 86.

38. Con estos antecedentes, conforme se desprende del párrafo 35 *ut supra*, en el que si bien los jueces de la Sala aludieron a que de la revisión de la demanda y la documentación que se acompañó a la misma “*no se establece que el acto administrativo impugnado y el procedimiento previo lesione los derechos alegados por el accionante, pues se han (sic) observado la normativa pertinente en la institución policial*”, dando la apariencia de haber analizado la vulneración de los derechos alegados, este Organismo evidencia que, en la sentencia no existe un verdadero examen al respecto, incurriendo en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, que afectó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

39. Además, los jueces de la Sala señalaron que de conformidad con los artículos 39 y 40 de la LOGJCC, al conocer una acción de garantías jurisdiccionales de derechos, deben analizar si el caso está amparado por otro tipo de acción o mecanismo de defensa judicial. En tal sentido, establecieron que la Orden General N°. 110 de 31 de mayo de 1995, correspondía a un acto administrativo que “*no son actos de evidente relevancia constitucional, toda vez que no se relacionan ni contienen vulneración de derechos constitucionales, son actos de la administración pública, pues su controversia gira alrededor de supuestas violaciones a las normas y régimen administrativo, que desembocan en cuestiones y asuntos de mera legalidad, cuya vía para su reclamación se encontraban (sic) expedita, luego de ocurrir el acto administrativo señalado, y por lo tanto tenía que impulsar su reclamación judicial en la vía ordinaria*”.

40. Finalmente, los jueces de la Sala indicaron que el accionante tenía a su disposición a la justicia ordinaria, pues señalan que “*el procedimiento adecuado y eficaz para proteger su derecho violado (...) toda vez que contra resoluciones que lesionen derechos establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna resolución de carácter administrativo disciplinario, si con esta se infringe la Ley o Reglamento, el ordenamiento jurídico establece el recurso contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo*”, en concordancia con el artículo 173 de la Constitución de la República, y los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

41. De allí que, este Organismo evidencia que los jueces de la Sala calificaron directamente a la acción como un asunto de mera legalidad sin verificar si existía o no una vulneración de los derechos constitucionales alegados.

42. Al respecto, esta Corte estableció en la sentencia No. 283-14-EP/19 que: “*la acción de protección y la acción subjetiva en la vía contencioso administrativa persiguen fines distintos, mientras la primera tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, la segunda busca tutelar los derechos e intereses en las relaciones jurídicas con las administraciones públicas. [Por lo que,] el solo hecho de que la presunta vulneración de derechos constitucionales tenga su origen en un acto administrativo y éste haya sido impugnado en la vía judicial, no es una razón suficiente para que las juezas y jueces constitucionales declaren improcedente una acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Las*

*juezas y jueces constitucionales están en la obligación de verificar que efectivamente la vía judicial es la adecuada y eficaz para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto administrativo, justamente por la diferencia en el objeto y alcance de las distintas acciones”.*¹⁹

43. Con estos antecedentes, este Organismo observa que la sentencia impugnada contiene:

- a. Una relación de los hechos del caso y las normas que fundamentaron la decisión²⁰;
- b. Una explicación de su pertinencia frente a las alegaciones planteadas;
- c. Pero no un análisis sobre la inexistencia de la vulneración de derechos alegados.

44. Por lo tanto, esta Corte encuentra que la decisión impugnada carece de motivación suficiente e incurre el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes al no haber realizado el examen correspondiente sobre los derechos alegados como vulnerados y directamente calificar a la acción como improcedente por cuanto su conocimiento correspondía a otras vías judiciales ordinarias.

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.

45. El artículo 75 de la CRE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

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

46. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha determinado que la violación del plazo razonable debido a una “*falta al deber de cuidado en la actividad jurisdiccional*” puede ser analizada como un elemento transversal del derecho a la tutela judicial efectiva.²¹ Además, ha señalado que la violación a la debida diligencia, se encuadra en otros componentes de la tutela judicial efectiva, como el retardo injustificado.²²

47. En el caso *sub examine*, esta Corte constata que ha existido un retardo injustificado respecto a la emisión de la sentencia de apelación por parte de los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas quienes, pese a que el recurso de apelación se presentó el 12 de marzo de 2012, emitieron su sentencia casi cinco años después, es decir, el 20 de febrero de 2017.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 283-14-EP/19, párrs. 45 y 46.

²⁰ Artículos 39 y 40 de la LOGJCC y artículos 88 y 173 de la CRE.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 889-20-JP/21, párr. 126; 837-15-EP/20; 1234-14-EP/20; 837-15-EP/20; 1234-14-EP/20.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 85-14-EP/20.

48. Con estos antecedentes, este Organismo evidencia que ha existido una dilación injustificada de casi cinco años en la emisión de la sentencia de apelación que vulnera la garantía constitucional del plazo razonable debido a la falta de la debida diligencia por parte de los jueces de la Sala, vulnerando así el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.

VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1225-17-EP.
2. Declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección No. 08101-2012-0190, dictada por los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
 - b. Devolver el expediente del proceso No. 08101-2012-0190 a la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, para que otro tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, conozca la acción de protección en segunda instancia, respetando el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva de conformidad con lo señalado en la presente sentencia.
 - c. Llamar la atención de los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas por el retardo injustificado y negligente en la emisión de la sentencia de apelación dentro de la acción de protección No. 08101-2012-0190.
 - d. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que se inicien las investigaciones sobre las acciones y omisiones de los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas por el retardo injustificado y negligente en la emisión de la sentencia de apelación dentro de la acción de protección No. 08101-2012-0190.
4. Notifíquese. -

ALI VICENTE LOZADA PRADO Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1225-17-EP/22**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 14 de septiembre de 2022, aprobó la sentencia N°. 1225-17-EP/22 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”) misma que analizó el caso del señor Segundo Rafael Masaquiza Criollo que fue destituido de la institución de la Policía Nacional por haber incurrido en la causal de quebrantamiento de una orden de prisión preventiva o de arresto. En dicha sentencia, se declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y de la tutela judicial efectiva.
2. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado pues discrepo con los siguientes fundamentos fácticos y jurídicos contenidos en la sentencia:

II. Análisis**2.1. Sobre los cargos esgrimidos en la demanda**

3. El artículo 437, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) prescribe que en la acción extraordinaria de protección el accionante debe demostrar que “*en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución*”. De este artículo se desprende que el objeto de esta garantía constitucional es tutelar derechos fundamentales, como lo podría ser el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
4. Ahora bien, el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que:

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

5. Por otra parte, la Corte Constitucional estableció en la sentencia N°. 1158-17-EP/21 que:

el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de 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 suficiente¹.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

6. En una sentencia, puede existir una argumentación jurídica aparente cuando “a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente (sic) o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”². La falta de pronunciamiento de un cargo relevante contenido dentro de una demanda se relaciona con el vicio motivacional de incongruencia.

7. Respecto a la incongruencia, este Organismo ha manifestado que:

*Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (...) generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)*³.

8. En los párrafos 10 al 18 de la sentencia de mayoría la ponente indica los fundamentos y pretensión del accionante. Sin embargo, se omite exponer uno de los cargos principales de la demanda, como expongo a continuación:

a. El accionante mantiene que:

“present[ó] la acción de protección en contra del Ministro del Interior ante el Juez Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, impugnado el acto administrativo de mi separación de la filas policiales por la vulneración de mis derechos constitucionales y normas al debido proceso, a fin de que se verifique la vulneración la mi (sic) derechos reconocidos en la constitución y convenios internacionales y ordene la reparación, en la que el Juez, el 08 de marzo de 2012, sin realizar la verificación de la vulneración de mis derechos, apartándose de su obligación de Juez Constitucional, hace gala de su amplios conocimientos de la justicia ordinaria, y no de la justicia constitucional ya que hace un análisis de tinte legalista ignorando la palpable vulneración de mis derechos constitucionales, resolvió rechazar la acción de protección” (énfasis añadido).

b. De lo expuesto, se observa que existe un argumento claro en contra de la sentencia de primera instancia. Así, la alegación del accionante respecto de esta sentencia versa sobre la garantía de la motivación. A pesar de ello, la sentencia de mayoría no menciona el fundamento, por lo que no se plantea un problema jurídico al respecto, lo que conlleva a que no se conteste el cargo.

c. Al respecto, se advierte que en la resolución de una garantía que busca tutelar derechos no se pueden variar fundamentos u omitir cargos del accionante pues la sentencia de la Corte Constitucional recaería en una incongruencia por omisión frente a las partes. Por otro lado, al existir el cargo respecto a la

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 71.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

sentencia de primera instancia, correspondía solicitar un informe de descargo al juez de primera instancia [Juez Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas]. Esto por cuanto el accionante esgrimió cargos en contra de la sentencia de primera instancia y solicitó que esta se deje sin efecto, lo que supone que el juez que emitió dicha sentencia es parte accionada en este proceso. A pesar de ello, nunca se solicitó un informe al juzgador, lo cual es una omisión de la sentencia de mayoría.

9. Por lo que considero que la sentencia de mayoría debió haber analizado esta decisión, toda vez que existía un cargo sobre la misma.

2.2. Sobre el análisis de la garantía a la motivación respecto a la sentencia de segunda instancia

10. En la sentencia de mayoría se declara vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, toda vez que no habría existido un análisis de los derechos presuntamente vulnerados, es decir no se cumplió con el tercer componente de la motivación en garantías jurisdiccionales.
11. Respecto al tratamiento del tercer componente de la motivación en garantías jurisdiccionales, en el voto concurrente del caso 1286-16-EP/21 indiqué que pueden existir diversas posturas sobre este punto. Así, señalé lo siguiente:

Bajo este contexto, se hace notar que el tercer parámetro de la motivación podría llegar a ser interpretado de varias maneras. Ello genera la necesidad de profundizar cómo se debe analizar el mentado parámetro y de establecer criterios claros sobre la aplicación del mismo dentro de procesos que devienen de garantías jurisdiccionales, en aras de generar seguridad jurídica para los usuarios de la justicia constitucional.⁴

12. Ahora bien, la sentencia de mayoría analiza si en la sentencia de segunda instancia la Sala de la Corte Provincial analizó o no derechos constitucionales. Para responder a este problema jurídico, resume la sentencia de segunda instancia de la siguiente forma:

*Ahora bien, en la sentencia impugnada, los jueces de la Sala determinaron su competencia y declararon la validez del proceso en los considerandos primero y segundo. En el considerando tercero, la sentencia realiza un recuento de los antecedentes, las pretensiones del accionante y la decisión del juez de primera instancia. Seguidamente, en el considerando cuarto, establece cuáles fueron los puntos expuestos por las partes dentro de la audiencia. Por otro lado, en el considerando quinto, la decisión impugnada inicia el análisis indicando que el artículo 88 de la CRE establece el objeto de la acción de protección. En el considerando sexto, los jueces de la Sala analizaron la demanda y la documentación que se acompañó a la misma, para concluir que “[De la lectura de la demanda, y documentación acompañada] **no se establece que el***

⁴ Voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Sentencia N°. 1287-16-EP/21 de 19 de mayo de 2021.

acto administrativo impugnado⁵ y el procedimiento previo lesione los derechos alegados por el accionante, pues se han (sic) observado la normativa pertinente en la institución policial; la sanción fue impuesta bajo el imperio del Reglamento Disciplinario que rige en la Policía Nacional, por lo tanto dicho procedimiento ha sido debidamente motivado, inclusive el accionante tuvo la oportunidad de defenderse en todo momento, durante, el decurso del trámite administrativo, consecuentemente cabe indicar que el accionante sabía perfectamente la situación que atravesaba, por ello se entiende que ha sido debidamente notificado, y así consta del expediente. Consecuentemente se torna inadmisibile la acción de protección” (énfasis añadido).

13. En la sentencia de mayoría se omite tomar en cuentas ciertas consideraciones que realizó la Sala de la Corte Provincial para resolver la causa. A saber:

*Así planteado el problema, conlleva a la Sala a evidenciar, que no son actos de evidente relevancia constitucional, toda vez que **no se relacionan ni contienen vulneración de derechos constitucionales**, son actos de la administración pública, pues su controversia gira alrededor de supuestas violaciones a las normas y régimen administrativo, que desembocan en cuestiones y asuntos de mera legalidad, cuya vía para su reclamación se encontraban expedita, luego de ocurrir el acto administrativo señalado, y por lo tanto tenía que impulsar su reclamación judicial en la vía ordinaria. [...] [Posteriormente, la Sala] declara sin lugar el recurso de apelación interpuesto a la sentencia pronunciada por el Juez de primer nivel, por el accionante SEGUNDO RAFAEL MASAQUIZA CRIOLLO, declarando que, **no existe vulneración de derechos de rango Constitucional alguno que le afecte a dicho accionante**. (énfasis añadido)*

14. Tomando en cuenta los párrafos previamente señalados, particularmente el texto que se encuentra con énfasis, considero que no hay una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por las siguientes razones:

- i. Uno de los lineamientos por los que debería guiarse el análisis del tercer parámetro de motivación –análisis de existencia de derechos– es el contexto del caso y las pretensiones de la demanda. Así lo ha reconocido la Corte a través de la Sentencia N°. 1178-19-JP/21, de 17 de noviembre de 2021, en la que se concluyó que “*las juezas y jueces constitucionales no deben realizar un análisis sobre las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, en los casos en que la pretensión sea la declaración de un derecho, como en la declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio*”⁶. Así, resultaría ineficaz que un juez constitucional analice minuciosamente derechos y a profundidad su vulneración si existe un supuesto de manifiesta improcedencia de la garantía. Requerir que los jueces de instancia analicen exhaustivamente derechos cuando la acción es *prima facie* improcedente genera que se desnaturalicen las garantías jurisdiccionales pues, en muchos casos, los jueces se encuentran impedidos de indicar que solamente existe otra vía para desestimar una acción.

⁵ El acto impugnado en la acción de protección de origen es la Orden General No. 110 de 31 de mayo de 1995.

⁶ Tema de la sentencia.

- ii. En efecto, existe el precedente de la sentencia N°. 1158-17-EP/21 por el cual se ha elevado el estándar de suficiencia exigible en una argumentación jurídica pues los jueces deben “*realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia (...) [Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido*”. Considero que el “profundo análisis” que están obligados a realizar los jueces de instancia no debería: 1) ser subjetivo y 2) tampoco estar revestido de una exigencia alta en casos que son manifiestamente improcedentes en la vía constitucional.
- iii. En el caso *in examine*, los hechos de origen versan sobre un policía que fue destituido en **1995** y propuso su acción de protección en el **2012**⁷. En 1995, el policía fue destituido porque a pesar de que estaba cumpliendo una sanción de setenta y dos horas de castigo y se encontraba en arresto, abandonó su castigo. Posterior a ser juzgado por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, fue dado de baja del cargo mediante la Orden General N°. 110 de 31 de mayo de 1995. Tomando en consideración el contexto del caso, es notorio que este versa sobre un miembro de la policía que en su demanda alega su inconformidad con una decisión administrativa, por lo que disiento con requerir a los jueces de instancia que analicen exhaustivamente la existencia de una presunta vulneración de derechos cuando la vía era manifiestamente improcedente. Considero que el umbral de la motivación respecto al tercer parámetro de la garantía no debería ser alto en casos en los que el contexto denote una evidente improcedencia de la acción. Por ejemplo, cuando una compañía a la que se le ha iniciado un procedimiento coactivo presenta una acción de protección porque se le ha negado una solicitud de dación en pago⁸. En este tipo de casos resultaría improcedente que los jueces analicen a profundidad la existencia de una vulneración de derechos. Así, la Corte Constitucional, en la sentencia N°. 1158-17-EP/21 al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Flor Freire vs. Ecuador han manifestado que la exigencia de motivación “*dependerá de la naturaleza de los procesos y materias sobre las cuales se pronuncian*”. De tal forma que considero que este estándar debe aplicarse al tercer parámetro referido pues no todos los casos ameritan una misma motivación, incluso si se ha propuesto una garantía jurisdiccional como la acción de protección.
- iv. En mérito de lo expuesto, reitero que este caso era manifiestamente improcedente dentro de la vía constitucional y la Sala de la Corte Provincial, frente a ello, realizó un análisis de derechos suficiente. Por ende la decisión de segunda instancia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Así, disiento con la sentencia de mayoría que concluye que existe una vulneración del derecho a la garantía de la motivación. A mí criterio, la forma en que la sentencia de mayoría juzgó la existencia de un análisis de derechos, en este caso,

⁷ Pese a que no existe un tiempo determinado para que un accionante pueda presentar una acción de protección y se tutelen sus derechos, es importante considerar el lapso que transcurrió en este caso.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022.

requirió de un alto estándar de exigencia en un caso que resultaba manifiestamente improcedente en la vía constitucional.

2.3. Sobre la tutela judicial efectiva

15. Finalmente, el voto de mayoría afirma que se vulneró la tutela judicial efectiva por una transgresión a la debida diligencia por cuanto los jueces de la Sala de la Corte Provincial habrían emitido sentencia en un plazo que no fue razonable.
16. En primer lugar, es necesario mencionar que la sentencia de mayoría no toma en cuenta que el accionante no alegó **en ninguna parte de la demanda** a la tutela judicial efectiva como un derecho vulnerado. Es decir que, prescindiendo de aplicar el principio *iura novit curia*, la decisión de mayoría analiza de oficio un derecho que no fue invocado⁹.
17. Posteriormente, la decisión de mayoría desatiende los criterios esgrimidos en la sentencia N°. 889-20-JP/21, pues en dicha sentencia se expone que la debida diligencia es la ***“que enuncia un deber de los servidores judiciales y no reconoce un derecho. La falta del deber de cuidado en la tramitación de un proceso no implica necesariamente una violación de derechos [...] numerar de forma equivocada un expediente, por ejemplo, son manifestaciones de una falta de diligencia, pero no conllevan por sí solas a una violación de derechos”*** (énfasis añadido).
18. De esta forma, para declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la sentencia de mayoría no debió limitarse a indicar la demora en la expedición del fallo, pues la violación del principio de debida diligencia no acarrea, de forma directa, la violación de un derecho constitucional. Así lo reitera la sentencia N°. 889-20-JP/21, la cual menciona que:

la debida diligencia, como los otros principios procesales, se considerará como un eje transversal y su vulneración será considerada siempre que esté analizada en conjunto con un derecho o una garantía procesal.

19. En ninguna parte del voto de mayoría se analizó la tutela judicial efectiva en conjunto con otro derecho u otra garantía procesal. Así, no correspondía que se declare su vulneración porque 1) el mentado derecho no fue alegado en la demanda; 2) no se explicó dentro de la sentencia la razón por la cual este derecho se analizaba de oficio; 3) no se analizó en conjunto con otro derecho o garantía procesal, lo que denota una falta de trascendencia constitucional¹⁰.

⁹ Dicha acción resultaría manifiestamente contraria a la expresión en latín: *ne eat iudex ultra petita partium*.

¹⁰ Así lo ha referido la sentencia N°. 889-20-JP/21 la cual menciona que: “Por ser un deber de todo servidor judicial y por ser un principio que debe observarse en todo momento de la tutela judicial efectiva, el análisis de este principio debe estar acompañado de un derecho reconocido en la Constitución”.

III. Decisión

20. Por las razones expuestas, disiento con la decisión de la mayoría en la que aceptan la acción extraordinaria de protección presentada pues, a mi juicio, no existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Adicionalmente, disiento con la forma en que se analizó la tutela judicial efectiva y por haberse omitido analizar la sentencia de primera instancia.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.10.05
11:34:42 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1225-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 13:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

122517EP-4bee3



Caso Nro. 1225-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día miércoles cinco de octubre de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1331-17-EP/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 14 de septiembre de 2022

CASO No. 1331-17-EP

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

SENTENCIA No. 1331-17-EP/22

Tema: En esta sentencia la Corte declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la administración de justicia, en el auto que ordenó el archivo de la demanda y el auto que negó el pedido de aclaración, dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato en un proceso contencioso administrativo iniciado en contra de la Contraloría General del Estado.

I. Antecedentes Procesales

1. El 24 de marzo de 2017, Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra de Carlos Polit Faggioni y Daniel Fernández de Córdova, en sus calidades de contralor y director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado (**CGE**), y de la Procuraduría General del Estado (**PGE**), respectivamente. La actora solicitó que se deje sin efecto la Resolución No. 8606 de 21 de septiembre de 2016, suscrita por el director de responsabilidades de la CGE; y, que en virtud de lo que dispone el artículo 309 del Código Orgánico General de Procesos (**COGEP**), se requiera a la entidad demanda copias certificadas del acto impugnado, así como también del expediente administrativo original que sirvió de antecedente y que se halla en su archivo.¹ (Proceso No. 18803-2017-00076).
2. El 29 de marzo de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón de Ambato (**Tribunal Contencioso**) ordenó a la actora aclarar y completar su demanda,² quien cumplió mediante escrito de 3 de abril de 2017.³

¹ Por medio de la Resolución No. 8606 de 21 de septiembre de 2016, se confirmó la responsabilidad civil solidaria en contra de Fernando Gabriel Salcedo Lucio, en calidad de administrador de bienes de la Facultad de Diseño, Arquitectura y Artes de la Universidad Técnica de Ambato, y Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig, ex directora financiera de la Universidad Técnica de Ambato, declarada por medio de las glosas No. 124 y No. 126 de 10 de junio de 2014, por el valor de USD 2.420.

² En el auto el Tribunal Contencioso ordenó: “[...] *aclare y complete su demanda, se servirá dar cumplimiento estricto a lo previsto en los numerales 7 y 8 del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos; y, Art. 308 del cuerpo legal invocado. Referente al acceso judicial de la prueba solicitada, observará estrictamente lo previsto en los numerales 7 y 8 del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos, fundamentará y justificará su imposibilidad de acceso a la prueba documental. En lo referente al Art. 308 *Ibidem*, adjuntará y precisará de manera clara, CUAL (sic) es la resolución, acto administrativo, contrato o disposición que impugna, con la razón de la fecha de notificación al interesado, y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado*”. (Énfasis del original).

³ A foja 61 a 64 del expediente del Tribunal Contencioso consta el escrito de aclaración de la actora. (i) Respecto del artículo 142.7 del COGEP, la accionante señaló: “[...] *del contenido de mi demanda presentada el 24 de marzo de 2017, ante esta Judicatura, en el numeral IX se detalla el anuncio de Medio*

3. El 17 de abril de 2017, el Tribunal Contencioso, archivó la causa por considerar que:

[...] por mandato expreso del [COGEP], la razón de notificación del acto administrativo que se impugna se debe adjuntar a la demanda, porque este requisito procesal en materia contencioso Tributaria y contencioso administrativa, está previsto para que el Juzgador pueda o no aplicar las disposiciones legales que establecen la prescripción del derecho para ejercer la acción, lo cual debe verificarse al momento de calificar la demanda [...]. Además la actora manifiesta que en la resolución que es objeto de la presente impugnación “... se encuentra escrita la razón de notificación con la respectiva sumilla de la persona que recibió y la fecha de recibido...”, con lo cual dice cumplir lo previsto en el Art. 308 del Código Orgánico General de Procesos. Referente a este argumento el Tribunal concluye que no se puede dar credibilidad a una sumilla donde se escribe una fecha de recibido y que la misma consista en la razón de la fecha de notificación a la o al interesado, considerando que en la sumilla no se determina la identificación del funcionario de la entidad que notifica el acto administrativo; pues, aceptar la fecha que consta en la sumilla, como la razón de la fecha de notificación del acto impugnado, desnaturalizaría el acto de notificación [...].⁴

4. El 20 de abril de 2017, Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig presentó un recurso de aclaración del auto de 17 de abril de 2017, que fue negado por el Tribunal Contencioso mediante auto de 02 de mayo de 2017.⁵

5. El 05 de junio de 2017, Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados por el Tribunal Contencioso los días 17 de abril y 02 de mayo de 2017.

de Prueba, de conformidad con el numeral 7 del Art. 142, numeral 5 del Art. 143 y 159 del [COGEP]”, y reitera las pruebas y la forma en que estas sustentarían sus pretensiones.

(ii) Respecto del artículo 142.8 del COGEP, la accionante refirió que ha solicitado a la CGE que se le confiera “[...] dicha certificación sin que hasta el momento ninguna de las dos entidades me haya dado contestación oportuna [...]”, y agrega que: “[...] la fecha en la que se me notificó la resolución impugnada, fue el 14 de noviembre de 2016, puesto que nunca se me entregó la razón de notificación de la [CGE] de la resolución impugnada”.

(iii) Respecto del artículo 308, la accionante sostuvo: “[...] adjunté a mi demanda el acto administrativo impugnado, correspondiente a la Resolución No. 8606 de 21 de septiembre de 2016, notificada el 14 de noviembre de 2016”.

⁴ En relación a la obligación de adjuntar a la demanda la razón de notificación del acto impugnado, el Tribunal Contencioso consideró que existía una incongruencia, ya que por una parte, en el expediente consta una razón de notificación que señala como lugar y fecha “*Quito, 21 de septiembre de 2016*”, mientras que en la demanda la actora señala que fue notificada el 14 de noviembre de 2016, lo cual, a criterio del Tribunal inobserva el artículo 308 del COGEP. Además, el Tribunal señala “*Respecto del oficio presentado en la Dirección Regional 3 de la [CGE], el 17 de marzo de 2017*”, por medio del cual la actora solicitó a la CGE señalé en qué fecha notificó el acto administrativo impugnado, “[...] el Tribunal discierne que con este documento la actora no justifica el incumplimiento del requisito procesal exigido”.

⁵ Al respecto, el Tribunal Contencioso consideró en cuanto al requisito procesal de adjuntar a la demanda la fecha de notificación al interesado del acto impugnado que: “*Es claramente incongruente la fecha de la Resolución impugnada [...] tanto más que la boleta que contiene la fecha de notificación es de fecha 21 de septiembre de 2016 [...] sin embargo la actora esgrime una fecha distinta que ha ocurrido la notificación sin brindar justificación de la incongruencia anotada*”.

6. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y, por sorteo llevado a cabo el 13 de noviembre de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
7. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 22 de abril de 2022 avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. La accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica. Por lo que solicita que se acepte su demanda, como medida de reparación que se deje sin efecto las decisiones impugnadas y se ordene al Tribunal Contencioso calificar la demanda.
10. Manifiesta que “[l]a transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, se produce al momento que no admiten mi demanda pese a que he cumplido con el requisito de adjuntar la notificación de la resolución de sanción administrativa en donde consta mi firma y fecha de recepción de la resolución de la Contraloría General del Estado [...]”.
11. Agrega que, el archivo de su demanda la priva “[...] de contrastar y demostrar en audiencia la fecha de mi notificación, así como se me está negando el acceso al órgano judicial [...]”. Sostiene además que “[e]l rechazar la demanda por no adjuntar la razón de notificación del acto administrativo que impugno, viola el precepto constitucional establecido en el Art 169 de la Constitución de la República que establece que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades así como porque me impide volver a demandar, ya que una vez que se me archivó mi demanda el término de 90 días feneció, dejándome en completa indefensión”.
12. Sobre el derecho a la defensa, la accionante sostiene que los jueces del Tribunal Contencioso “[...] estaban obligados a actuar conforme a lo establecido en el artículo 294 numeral 2 del [COGEP] que se refiere a la audiencia preliminar, y al no hacerlo vulneraron este derecho fundamental que me causa un grave daño porque me quedé en indefensión”. Al respecto, agrega que “[...] me privaron del derecho a la defensa,

cuando me impidieron que en la audiencia preliminar pueda sanear cualquier incumplimiento o vicio de procedimiento, como es la demostración de que la autoridad cuyo acto se impugnó en el juicio subjetivo, es decir la Contraloría General del Estado, jamás entrega al administrado las razones de notificación [...]”. Agrega que “[...] se me privó de acceder a un proceso judicial para defenderme y exponer en la audiencia preliminar mis argumentos [...]”.

13. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, aduce que la decisión del Tribunal Contencioso cayó “[...] en el campo de la arbitrariedad, por lo que resulta inadmisibles el criterio del Tribunal, al señalar que el no adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, es causa para que se restrinja el acceso al órgano judicial, constituyéndose esta acción en una clara violación al Art. 82 de la Constitución [...]”.
14. Finalmente, la accionante señala que el auto que negó la aclaración vulneró sus derechos a “[...]a tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica [porque] desestima mi pedido de aclaración con el argumento de que en el documento denominado NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN RESPONSABILIDAD CIVIL GLOSA consta como fecha de recibido una fecha distinta a la fecha en la que se emitió el documento, aduciendo que constituye en una supuesta incongruencia que no la he justificado, fundamento que no es válido, por cuanto conforme se ha explicado en este escrito, existen varias formas en las que el Tribunal a través de la audiencia preliminar puede constatar la información proporcionada por nosotros, situación que no genera causal para archivar mi demanda”.

B. Argumentos de la parte accionada

15. El 28 de abril de 2022, los jueces Walter Patricio Garnica Bustamante, Hernán Neri Salinas Cabrera y Edison Ramiro Guerrero Zúñiga, integrantes del Tribunal Contencioso, presentaron su informe de descargo. En lo principal, manifestaron que en el proceso se requirió a la accionante completar su demanda de conformidad con el artículo 308 del COGEP y al no haberlo hecho le correspondía al Tribunal Contencioso acatar lo dispuesto en el artículo 307 del COGEP, pues no hacerlo implicaría fallar en contra de norma expresa. Por último, sostienen que la accionante pretende que la Corte Constitucional resuelva respecto de la fecha en la que fue notificado el acto administrativo impugnado y analice normas infraconstitucionales, lo cual no corresponde a través de la acción extraordinaria de protección.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

16. A través de la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte determinó que un cargo contiene una argumentación mínimamente completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).⁶

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

17. Esta Corte observa que, en relación al cargo de vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el auto de archivo impugnado, la accionante incumple con la carga de brindar una argumentación clara, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, que permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente este derecho.⁷ Por lo que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, se descarta su análisis al no ser posible formular un problema jurídico a partir de ello.
18. Sobre el cargo de vulneración del derecho a la defensa, la accionante sostiene que la falta de audiencia preliminar derivó en que no se pudiese clarificar la fecha en la que fue notificada con la resolución impugnada en el proceso de origen; de ahí que, de sus argumentos se desprende que, en realidad, estos se centran también en la imposibilidad de acceder a la justicia para defenderse y presentar sus pruebas y alegatos. En tal virtud, este Organismo considera más adecuado analizar este cargo a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva.
19. En consecuencia, esta Corte analizará las decisiones impugnadas a partir del derecho a la tutela judicial efectiva

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva

20. El artículo 75 de la Constitución prescribe: “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”.
21. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, “[...] que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.⁸
22. En el presente caso, la accionante estima que se vulneró este derecho, en cuanto al acceso a la justicia, pues se archivó su demanda -porque supuestamente no la habría aclarado y completado al no adjuntar la razón de notificación del acto administrativo impugnado, de conformidad con lo exigido por el artículo 308 del COGEP- pese a que manifestó ante el Tribunal Contencioso su imposibilidad material de acceder a la documentación requerida y solicitó que se requiera a la CGE aportar copia certificada de la razón de notificación de la resolución impugnada para esclarecer la fecha.
23. Concretamente, respecto del componente de acceso a la justicia, esta Corte ha determinado que este goza de una particular protección, en los siguientes términos: “[...] en los requisitos para acceder a la jurisdicción existe una mayor protección por parte de la tutela judicial efectiva, pues de ellos depende todo el resto del proceso y que

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 1039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

el acceso a la jurisdicción como núcleo esencial de la tutela judicial efectiva sea posible".⁹ De modo que se viola este derecho cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia; y, el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida.¹⁰

24. Revisadas las decisiones impugnadas, se advierte que el 17 de abril de 2017 la demanda fue archivada por el Tribunal Contencioso al considerar que:

"[...] el acto impugnado con la fecha de razón de notificación al interesado, es un requisito procesal especial para la materia contencioso administrativa, que debe adjuntar el actor o actora al momento de presentar la demanda, no se puede pretender subsanar la omisión de dicho requisito, pidiendo que la Secretaria del Tribunal remita oficio al ente de control para que conceda la razón de notificación como "medidas pertinentes para su práctica" lo cual es inadmisibile; pues se indica además que por mandato expreso del Art. 308 del [COGEP], la razón de notificación del acto administrativo que se impugna se debe adjuntar a la demanda, porque este está previsto para que el Juzgador pueda o no aplicar las disposiciones legales que establecen la prescripción del derecho para ejercer la acción, lo cual debe verificarse al momento de calificar la demanda, conforme lo prevé el Art. 307 del COGEP".

25. En esta misma línea, en el auto que negó el recurso de aclaración interpuesto por la accionante, los jueces señalan:

"[c]omo se puede apreciar el requisito procesal es claro, a la demanda se debe adjuntar la razón de la fecha de notificación al interesado, lo cual es evidente que en este caso la actora no ha cumplido. 1.2.- Es claramente incongruente la fecha de la Resolución impugnada en la causa, con la fecha que alude la actora fue notificada con el acto que impugna en la causa [...]".

26. No obstante, de la revisión integral del proceso se encuentra que la accionante presentó oficios por medio de los cuales solicitó a la CGE copia certificada de la Resolución No. 8606 de 21 de septiembre de 2016, en la que conste la fecha de notificación.¹¹ Así también, se encuentra que por medio de su escrito para aclarar la demanda, la accionante manifestó su imposibilidad material de acceder a la documentación requerida por el Tribunal Contencioso, pues *"[...] hasta la presente fecha, la entidad demandada no ha dado cumplimiento a mi requerimiento, por lo que queda demostrada la imposibilidad física de adjuntar lo requerido por este Tribunal [...]"*, incluso en dicho escrito solicitó al Tribunal Contencioso que por su intermedio se oficie a la CGE *"[...] para que remit[a] copia certificada de dicho documento, toda vez que a pesar de que lo he solicitado no me ha sido entregado"*.

27. Al respecto, se verifica que en la sentencia No. 1175-17-EP y acumulados/21, de 01 de diciembre 2021, esta Corte Constitucional ya se pronunció sobre tres casos con supuestos fácticos idénticos al presente y, en uno de ellos, la señora Silvia Elizabeth

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 946-19-EP/21, de 24 de marzo de 2021, párr. 45.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 112-115.

¹¹ A fojas 35, 77 del expediente del Tribunal Contencioso, constan los oficios fechados 17 de marzo de 2017 y 19 de abril de 2017, respectivamente.

Toaza Tipantasig,¹² también fue accionante. En la mencionada sentencia, la Corte determinó que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los entonces accionantes, puesto que los jueces no consideraron sus alegaciones respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida y con ello impusieron una barrera irrazonable para el acceso a la justicia.¹³ Para ello, este Organismo sostuvo que:

*“[...] cuando determinada persona haga uso de manera legítima de un mecanismo por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva. Por tanto, aquella autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la omisión de formalidad y de ese modo evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte”.*¹⁴

28. Concluyó que aquello *“[...] obliga a los juzgadores a adoptar las decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que la propia constitución otorga a los sujetos procesales. Siendo que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable”.*¹⁵
29. Por consiguiente, en este caso se verifica que -al ordenar el archivo de la demanda y negar el pedido de aclaración- los jueces tampoco tomaron en consideración las alegaciones de la accionante respecto de la imposibilidad material de acceder a la razón de notificación ante la negativa de la CGE de entregar la documentación. Por ende, con su accionar impidieron que el proceso continúe y limitaron el acceso a la justicia de la accionante injustificadamente frente a un requisito que no era materialmente insubsanable. Con ello, los jueces impusieron un obstáculo irrazonable para el acceso a la justicia de la accionante que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

V. Decisión

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

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

¹² En este caso la señora Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig, en el proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato, impugnó la resolución No. 8607 de 21 de septiembre de 2016 de la CGE. El proceso fue signado con el No. 18803-2017-00075.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, de 16 de junio de 2021, párr. 79.

¹⁴ Ibid, párr. 76.

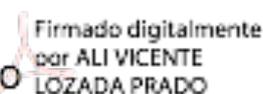
¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, de 16 de junio de 2021, párr. 77.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

- a. Dejar sin efecto los autos dictados el 17 de abril de 2017 y el 02 de mayo de 2017 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del proceso No.18803-2017-00076.
- b. Realizar un nuevo sorteo para una nueva conformación del Tribunal a fin de que conozca y resuelva la demanda presentada.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1331-17-EP/22**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. En relación con la sentencia No. 1331-17-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 14 de septiembre de 2022 (“**sentencia de mayoría**”), expreso mi respeto hacia los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, disiento con el voto de mayoría, y sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado por las razones que se sintetizan a continuación.
2. La sentencia de mayoría, en lo principal, señala que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato (“**Tribunal Distrital**”) vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco del proceso contencioso administrativo No. 18803-2017-00076, seguido por Silvia Elizabeth Toaza Tipantasig (“**accionante**”) en contra de la Resolución No. 8606 de 21 de septiembre de 2016 suscrita por la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) que confirmó la responsabilidad civil solidaria de Fernando Gabriel Salcedo Lucio, administrador de bienes de la facultad de Diseño, Arquitectura y Artes de la Universidad Técnica de Ambato.
3. De acuerdo con la sentencia de mayoría, la vulneración ocurrió por cuanto la autoridad judicial accionada no consideró las alegaciones de la accionante respecto a la presunta imposibilidad material de acceder a la razón de notificación; y, al ordenar el archivo de la demanda y negar el pedido de aclaración, impuso un obstáculo irrazonable para el acceso a la justicia de la accionante. En ese sentido, la sentencia de mayoría concluye que los jueces del Tribunal Distrital no consideraron que debido a que la CGE no entregó a la accionante la razón de notificación de los actos administrativos impugnados, esta se encontraba en la imposibilidad material de acceder al referido documento lo que devino en una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente del acceso a la justicia.
4. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146¹ y 308 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), la razón de notificación del acto administrativo impugnado es necesaria para calificar la demanda y darle trámite. En este sentido, considero que los jueces del Tribunal Distrital sí tomaron en consideración las alegaciones de la accionante, no obstante, a su juicio, no podían

¹ Artículo 146 COGEP.- “*Calificación de la demanda. Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de tres días, si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias [...]*”.

subsana la falta de presentación de la razón de notificación junto con la demanda, requisito previsto en el artículo 308 del COGEP para que el juzgador verifique la prescripción al momento de calificar la demanda. Por lo tanto, estimo que la autoridad judicial accionada realizó una interpretación del COGEP con el objetivo de tener certeza de la fecha de notificación del acto administrativo impugnado por la accionante, pues de acuerdo al artículo 307 del COGEP, en los procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, la o el juzgador debe verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, será inadmitida. Tras verificar que la razón de notificación no se encontraba adjunta a la demanda, los jueces del Tribunal Distrital determinaron que no existía documento que cerciore la fecha en que la accionante alega haber sido notificada con el acto administrativo impugnado.

5. Sobre este punto, la sentencia de mayoría considera que la interpretación efectuada por el Tribunal Distrital no fue correcta y atribuye las consecuencias de los actos y omisiones de la CGE a la autoridad judicial accionada por cuanto considera que, en contravención a su obligación de adoptar decisiones tendientes a garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, los jueces del Tribunal Distrital “*no tomaron en consideración las alegaciones de la accionante*”. Cabe mencionar que la decisión de mayoría se fundamenta en lo resuelto en la sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados –que contiene supuestos fácticos y jurídicos idénticos y respecto de la cual presenté un voto salvado— en la que la Corte Constitucional, de igual manera, atribuyó la responsabilidad al Tribunal Distrital y declaró la vulneración de la tutela judicial efectiva.
6. Desde mi perspectiva, el análisis de la sentencia de mayoría, como lo señalé en el voto salvado a la sentencia No. 1175-17-EP/21 y acumulados, escapa del objeto de la acción extraordinaria de protección. Comprendo que la actuación de una parte procesal, en este caso de la CGE, puede llegar a perjudicar a las personas que requieran impugnar actos administrativos emitidos por aquella entidad. En este caso, aquella afectación se habría producido por la demorar en la entrega del expediente administrativo en el que consta la razón de notificación del acto administrativo impugnado de manera dolosa o negligente. Ahora bien, bajo el criterio de la sentencia de mayoría, el Tribunal Distrital sería el responsable de las consecuencias que tuvieron los actos y omisiones de la CGE y, por tanto, habría vulnerado la tutela judicial efectiva.
7. A mi juicio, a la Corte Constitucional no le corresponde, a través de una acción extraordinaria de protección, pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la interpretación que las autoridades jurisdiccionales accionadas hicieron de la norma. Tampoco le corresponde, en general, pronunciarse sobre hechos imputables a las partes en el proceso de origen, como en este caso la CGE. Este Organismo puede revisar los aspectos de fondo de la causa de origen de forma excepcional en procesos derivados de garantías jurisdiccionales y cuando se cumplan los presupuestos de la sentencia No. 176-14-EP/19. Debido a que el caso proviene de un proceso contencioso administrativo, la Corte no puede realizar un control de mérito. Así, pese a que, a decir de la accionante, la CGE no les habría proporcionado de forma oportuna el documento

requerido, esta actuación no es parte del objeto de la acción extraordinaria de protección.

8. En consecuencia, conforme lo determinaba el COGEP, considero que el Tribunal Distrital tenía la obligación de revisar la razón de notificación y no podía aceptar a trámite la demanda sin ese requisito. Si el Tribunal Distrital tenía dudas sobre la constitucionalidad de la norma, por contravenir el acceso a la justicia de manera irrazonable, tenía la posibilidad de suspender el proceso y consultar a la Corte sobre la constitucionalidad de la aplicación de esa norma al caso concreto, sin embargo no podía, sin más, inaplicarla.
9. Por las consideraciones expuestas, y sobre la base del voto salvado formulado respecto de la sentencia No. 1175-17-EP y acumulados/21, respetuosamente disiento de la decisión de mayoría.

**DANIELA SALAZAR
MARIN**



Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1331-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 15:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1331-17-EP/22**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 14 de septiembre de 2022, aprobó la sentencia N°. 1331-17-EP/22 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Silvia Elizabeth Toaza Tipantasi (“**accionante**”) en contra de los autos dictados el 17 de abril y el 2 de mayo de 2017 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato (“**Tribunal**”), en el marco del proceso signado con el N°. 18803-2017-00076 (“**proceso de origen**”).
2. En la sentencia de mayoría se aceptó la acción extraordinaria de protección por considerar que:

[S]e verifica que en la sentencia No. 1175-17-EP y acumulados/21, de 01 de diciembre 2021, esta Corte Constitucional ya se pronunció sobre tres casos con supuestos fácticos idénticos al presente [...] En la mencionada sentencia, la Corte determinó que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los entonces accionantes, puesto que los jueces no consideraron sus alegaciones respecto de la presunta imposibilidad material de tener acceso a la documentación requerida y con ello impusieron una barrera irrazonable para el acceso a la justicia [...] Por consiguiente, al verificarse que en este caso los jueces tampoco no (sic) tomaron en consideración las alegaciones de la accionante respecto de la imposibilidad material de acceder a la razón de notificación, al ordenar el archivo de la demanda y negar el pedido de aclaración, impusieron un obstáculo irrazonable para el acceso a la justicia de la accionante que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente del acceso a la justicia.

I. Consideraciones

3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las razones por las cuales disiento de los mismos.
4. En primer lugar, como bien menciona la decisión de mayoría, la Sentencia N°. 1175-17-EP y acumulados/21 contenía hechos y pretensiones idénticos a los de la presente causa, por lo que hago notar que las razones por las cuales voté en contra de dicha sentencia¹, serán explicitadas en el presente voto salvado.

¹ Ver, Sentencia N°. 1175-17-EP y acumulados/21: “Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; y, **un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.” (énfasis añadido).

5. Ahora bien, la principal razón por la cual estoy en desacuerdo con la sentencia de mayoría se centra en que, desde mi punto de vista, el requisito de adjuntar la razón de notificación del acto impugnado en la demanda contencioso administrativa es de obligatorio cumplimiento, y no puede omitirse.
6. En este sentido, la sentencia de mayoría se emite en inobservancia de una norma vigente dentro del ordenamiento jurídico, pues el artículo 308 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) establece que:

*Cuando se trate de procesos contencioso tributarios y contencioso administrativos, además de cumplir los requisitos previstos para la demanda en las normas generales de este Código, se **adjuntará** la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado* (énfasis añadido).
7. El requisito de la presentación de la razón de notificación para la calificación de la demanda no es una mera formalidad. Precisamente se requiere de la razón de notificación en aras de velar por la seguridad jurídica de los justiciables. Una lectura sistemática del Capítulo II del COGEP, sobre los procedimientos contencioso tributarios y administrativos, permite concluir lo anterior.
8. Así también, el artículo 306 del COGEP establece que, en la sustanciación de casos de acciones subjetivas o plena jurisdicción, “*el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado*”. En el artículo 307 de la norma *ibídem*, por otro lado, se establece que, para que se dé la declaratoria de prescripción de la acción contencioso administrativa, “*la o el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, inadmitirá la demanda*”. Es solo ahí que, el COGEP, de manera armónica, requiere que la razón de notificación se adjunte a la demanda, en el artículo 308.
9. Es decir, en aras de verificar que: (i) la demanda fue presentada dentro de término; y (ii) que la acción no ha prescrito, es necesario que se adjunte la razón de notificación. En otras palabras, es claro que el requisito de adjuntar la razón de notificación es *sine qua non* para que los jueces contencioso administrativos puedan admitir la causa a trámite, pues de no presentarla, le sería imposible verificar que la acción está planteada conforme a la Ley.
10. Pero este requerimiento no solamente es fundamental por cuestiones formales; sino que constituye también una regla de procedimiento clara para los operadores de justicia. Tomo como ejemplo el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece que “[l]a resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, **contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación**” (énfasis añadido). Entonces, sería imposible que un tribunal de lo contencioso

administrativo verifique la caducidad de la acción sancionatoria de la CGE de no contar con la razón de notificación del acto impugnado.

11. La Corte Nacional de Justicia ya ha establecido que la verificación de la caducidad de la potestad sancionadora de la CGE da como resultado la nulidad del acto administrativo impugnado.² Si del requisito de adjuntar la razón de notificación depende la nulidad de un acto y la sustanciación de un proceso, difícilmente se puede sostener que se trate de una mera formalidad. Por ello, una vez más, se confirma que el requisito previsto en el artículo 308 del COGEP no puede ser obviado.
12. Ahora bien, la doctrina también ha sido diametralmente clara respecto de los requisitos necesarios para la procedencia de una demanda. Así, por ejemplo, se ha manifestado que:

Para demandar es necesario ejercitar válidamente la acción [...] para ejercitar válidamente la acción, se necesita [...] cumplir los demás presupuestos procesales de la acción y la demanda. Estas condiciones determinan la viabilidad de la demanda y de ahí que, si falta alguna de ellas, el juez no la atiende y no inicia el proceso³.

13. En el caso *sub judice* justamente nos encontramos frente a esta cuestión. El Tribunal, en sujeción a sus obligaciones, únicamente observó que la acción se haya ejercitado válidamente; esto es, que contenga los anexos ordenados por ley. Al no encontrar esto, dispuso el archivo de la causa conforme lo prescrito en el artículo 146 del COGEP.^{4 5}
14. Considero, por lo tanto, que no es posible sostener que el Tribunal ha vulnerado la tutela judicial efectiva por cumplir con mandatos normativos. En otras palabras, no considero

² Ver, Resolución N°. 12-2021 de la Corte Nacional de Justicia, “Art. 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador” (énfasis añadido).

³ Ver, Echandía Devis. (2012). Teoría General del Proceso. Buenos Aires. pág. 386.

⁴ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento N°. 506 de 22 de mayo de 2015, “Artículo 146: Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos formales previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos. Si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias. Esta providencia será apelable” (énfasis añadido).

⁵ Cabe mencionar que el Tribunal solicitó que se complete la demanda mediante auto de 29 de marzo de 2017. Por no haber completado la demanda en los términos solicitados, se ordenó el archivo el 17 de abril de 2017.

que en el caso ha existido una vulneración a derechos constitucionales, cuando el Tribunal únicamente ha verificado que la demanda no contiene los requisitos necesarios según lo establecido en la ley.

II. Conclusión

15. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con que se declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, y por basar los argumentos en la sentencia N°. 1175-15-EP/21, que, a mi juicio, inaplica normas de imperativo cumplimiento. Por ello, me encuentro imposibilitado de votar a favor en los casos cuya resolución se fundamente en dicha sentencia.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.10.05
11:35:47 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1331-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 13:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

133117EP-4bedc



Caso Nro. 1331-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día miércoles cinco de octubre de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1398-17-EP/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 14 de septiembre de 2022

CASO No. 1398-17-EP

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

SENTENCIA No. 1398-17-EP/22

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Martha Alicia Ulloa Durán, directora de patrocinio, recaudación y coactivas, encargada de la Contraloría General del Estado en contra del auto de 9 de mayo de 2017 dictado por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa N°. 17741-2016-0347. La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción y concluye que la autoridad judicial no vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1.1 El proceso originario

1. El 26 de julio de 2012, el señor Juan Sarango Torres, director regional 4 de la Contraloría General del Estado (“CGE”) emitió el título de crédito N°. 758-DR4-A en contra del señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín por el siguiente concepto y antecedente¹:

Sentencia dictada el 2 de mayo de 2002 por la Sala de lo Penal de la H. Corte Superior de Justicia de Loja, dentro de la causa penal No. 02-2001, confirmada por la Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia de Loja, el 13 de julio de 2006, en virtud de la cual: Se ordena la devolución de los dineros que los ex servidores públicos beneficiarios del Recurso de Amparo Constitucional número 10230 tramitado en el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja ya cobraron...Las gestiones las realizará la Contraloría General del Estado. Valor: \$ 3600 [...] al que se agregarán los intereses correspondientes. [...].

2. El 1 de noviembre 2012, el señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín realizó observaciones al título de crédito emitido en su contra.
3. El 22 de noviembre de 2012, el señor Diego Abad León, director de patrocinio, recaudación y coactivas de la CGE, mediante resolución N°. 167-12 DPRyC-GRyC-DR4 resolvió:

¹ El título de crédito fue notificado el 26 de octubre de 2012.

Desechar la petición realizada por el señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín por improcedente, en virtud de las consideraciones que anteceden; [...] Ratificar la validez y eficacia del Título de Crédito No. 758-DR4-A [...]; [...] Notificar con la presente resolución al Director Regional 4 de la provincia de Loja y al recurrente señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín [...]

4. Dentro del procedimiento coactivo N°. 758-DR4-A, el 17 de diciembre de 2012, el señor Juan Sarango Torres, director regional 4 de la CGE dictó auto de pago en contra del señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín como consecuencia del “no pago de la obligación dentro del plazo concedido, por lo que adeuda \$ 3600 más los intereses”.
5. El 26 de febrero de 2013, el señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín inició un juicio de excepciones a la coactiva respecto del proceso N°. 758-DR4-A, en contra del director regional de la CGE y del director regional de la Procuraduría General del Estado de Loja². La causa fue signada con el N°. 11802-2013-0385.
6. Mediante sentencia de 18 de enero de 2016, la Primera Sala del Tribunal Distrital N°. 5 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja resolvió aceptar la demanda por:

La inexistencia de la obligación, por falta de motivación del título de crédito y auto de pago; por haberse configurado la causal del literal b) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al haberse incumplido con las solemnidades sustanciales en la forma analizada en este fallo y declara la nulidad del título de crédito, auto de pago y consecuentemente del procedimiento coactivo No. 758-DR4-A.

² Para comprender el caso *in examine* es importante hacer referencia a los siguientes antecedentes procesales: (1) En diciembre del año 2000 varios ex servidores públicos (incluyendo el señor Sergio Oswaldo Jadán Guanín), iniciaron un juicio de amparo constitucional por considerar que el no pago de sus indemnizaciones económicas por la supresión de las partidas de sus puestos de trabajo violó sus derechos constitucionales. La causa fue signada con el N°. 10230 y su sustanciación le correspondió al entonces juez Décimo Noveno de Civil de Loja. En sentencia, se aceptó la demanda y se ordenó el pago de las reliquidaciones reclamadas; (2) En el año 2001, se inició el proceso penal N°. 002-2001 por el delito de peculado, en contra de los señores Juan Rodolfo Aguilar (juez Décimo Noveno de lo Civil de Loja); Vinicio Cueva Coronel (secretario del juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja); César Hernán Silva (alguacil del juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja); Galo Ortega Criollo (abogado patrocinador de los ex servidores públicos); y, Jorge Bustamante (agente oficioso). A través de esta causa, se investigaron presuntas irregularidades en el trámite del amparo constitucional N°. 10230. En sentencia de 23 de enero de 2002, la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Loja resolvió declarar culpables del delito de peculado a los señores Luis Vinicio Cueva Coronel, Galo Wladimir Ortega Criollo, Jorge René Bustamante Palacio, César Hernán Silva Valarezo; El 2 de mayo de 2002, la Sala de lo Penal de la Honorable Corte Superior de Justicia de Loja confirmó la sentencia de la Corte Superior de Justicia y en lo principal ordenó: “La devolución de los dineros que los ex servidores públicos beneficiarios del Recurso de Amparo Constitucional número 10230, tramitado en el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja; ya cobraron en la cantidad de tres millones doscientos sesenta y un mil setecientos ochenta y tres dólares americanos con cincuenta y cuatro centavos [...]. Las gestiones las realizará la Contraloría General del Estado. No esta demás, decir que la Procuraduría General del Estado, tiene incólume su derecho para franquear las acciones que le otorgue la ley para perseguir el resarcimiento de los daños ocasionados al Estado Ecuatoriano”; El 13 de julio de 2006, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia resolvió declarar improcedentes los recursos de casación interpuestos por los sentenciados.

7. El 10 de febrero de 2016, la CGE interpuso recurso de casación. Mediante auto de 9 de mayo de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjueza**”) resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto³.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

8. El 9 de junio de 2017, la señora Martha Alicia Ulloa Durán, directora de patrocinio, recaudación y coactivas encargada de la CGE presentó acción extraordinaria de protección (“**entidad accionante**”) en contra del auto de 9 de mayo de 2017 (“**decisión impugnada**”). Esta acción fue admitida el 5 de octubre de 2017⁴.
9. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 22 de abril de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo. Esto fue cumplido por la conjueza mediante escrito de 28 de abril de 2021.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. La entidad accionante consideró que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
13. Al respecto, indicó que la decisión impugnada violó su derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que:

La Conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la fase de admisibilidad, no tiene competencia alguna para analizar el fondo de la fundamentación de un recurso de casación [...].

14. Asimismo, señaló que la violación de derechos surge como consecuencia de que la decisión impugnada solo precisa “*que no se cumple con la exposición de los motivos*”

³ En etapa de casación, el proceso fue signado con el N°. 17741-2016-0347.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por las entonces juezas constitucionales: Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade.

concretos en que se fundamenta el recurso señalado de la sentencia recurrida". Adicionalmente, resaltó que la conjuenza no consideró *"los fundamentos en los que se apoya el recurso [...]"*. En consecuencia, estima que existió una clara vulneración de derechos.

15. Por otro lado, la entidad accionante indicó que, se violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación puesto que *"existe una extralimitación de las competencias otorgadas a la Conjuenza de la [Sala] en la fase de admisibilidad"*.
16. Finalmente, la entidad accionante solicitó que: (i) se declare con lugar la demanda; y (ii) que otro juez de la mencionada Sala resuelva la admisibilidad del recurso de casación interpuesto.

3.2 De la parte accionada

Sobre el informe presentado por la autoridad judicial accionada

17. El 28 de abril de 2021, la señora Daniella Lisette Camacho Herold, quien fue conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, informó que:

[...] El accionante fundamenta el recurso en la causal primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Respecto de la casual primera expresa que existe indebida aplicación del Art. 59 literal b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; sin embargo, al proponer su recurso de casación, no toma en cuenta que, al fundamentarlo no indica que norma de derecho sustancial se debería aplicar acertadamente en lugar de la que ha sido aplicada indebidamente [...] En cuanto a la causal quinta el recurrente debe demostrar en forma analítica la incongruencia o inconsistencia de la fundamentación absurda de la cual denuncia en la sentencia, [...] lo cual en la especie no ocurre, pues no demuestra que el razonamiento judicial del Tribunal A quo haya sido insuficiente, incompleto o inexistente [...].

18. Con base en los argumentos referidos, la autoridad accionada solicitó que *"se rechace la Acción Extraordinaria de Protección"*.

IV. Análisis constitucional

19. Previo a examinar la decisión impugnada, es importante puntualizar que a este Organismo no le corresponde analizar lo correcto o incorrecto de una decisión, ni valorar si un recurso de casación cumplió o no con los requisitos de admisibilidad previstos en la ley, pues esta es competencia exclusiva de los conjuces nacionales, caso contrario, implicaría una superposición o reemplazo de las competencias de la justicia ordinaria y ocasionaría el desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional que ha sido establecida por la CRE⁵.
20. Ahora bien, se evidencia que las alegaciones de la entidad accionante se circunscriben en dos argumentos principales: (i) la decisión impugnada no “*cumple con la exposición de motivos*” y no consideró “*los fundamentos en los que se apoyaba el recurso*” y (ii) la conjuenza efectuó un análisis de fondo en una etapa procesal que no correspondía -fase de admisión-. En virtud de lo expuesto, se desprende que el cargo del punto (i) se subsume en la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por hacer referencia a elementos que identifican la mentada garantía. En cuanto al cargo del punto (ii), se observa que, este se adecúa al contenido del derecho a la seguridad jurídica por hacer referencia a la inobservancia de la normativa aplicable a la fase de admisibilidad del recurso de casación. En este sentido y en virtud del principio *iura novit curia*, dicho cargo se analizará a la luz de la seguridad jurídica.
21. Bajo las consideraciones expuestas, los argumentos descritos se examinarán a través de los siguientes problemas jurídicos:

Problema jurídico 1

¿El auto de 9 de mayo de 2017, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

22. A criterio de la entidad accionante, la decisión impugnada vulneró la garantía de la motivación por (a) no considerar los fundamentos del recurso de casación y por (b) no exponer los motivos de la inadmisión.
23. En virtud de lo expuesto, esta Corte analizará en primer lugar si la decisión impugnada incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes, para posterior a ello, determinar si la fundamentación del auto impugnado es suficiente.
24. A partir del artículo 76, número 7, letra l) de la CRE, la jurisprudencia constitucional, ha señalado que:

[...] *el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación [parte de verificar si la] argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 22.

*completa, integrada por (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.*⁶

25. Así, para que la fundamentación normativa sea considerada suficiente, “[...] *debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso*”.⁷

26. Mientras que, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente, esta debe:

*contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, la motivación no se agota con la mera enunciación de [los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados] , sino que, por el contrario, los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas [...] hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes*⁸

27. A fin de dar contestación a la alegación (a) del párrafo 22 es preciso mencionar que si bien “*una argumentación puede lucir suficiente, [...] porque a primera vista cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, en realidad puede ser inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional.*”⁹ En este contexto, se ha señalado que cuando la motivación es aparente puede estar afectada por algún tipo de vicio motivacional, entre estos: (i) incoherencia; (2) inatinencia; (3) incongruencia; e, (4) incomprensibilidad.

28. En esta línea argumentativa, el vicio de incongruencia frente a las partes se configura “*cuando en la fundamentación fáctica o jurídica, [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales*”.¹⁰

29. Para continuar con el examen del cargo, es necesario detallar los argumentos del recurso de casación. A saber:

Determinación de las causales y los fundamentos en que se apoya el recurso

Causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación: Aplicación indebida de normas de derecho en la sentencia, que hayan sido determinantes en su parte dispositiva. Incurriendo en el caso concreto, en aplicación indebida del literal b) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. [...] Del análisis efectuado en la sentencia emitida por el mencionado Tribunal, se desprende, que no se indica cual es el acto que sustenta la aducida nulidad, ni se identifica la norma procesal que se ha vulnerado, tampoco se realiza el correspondiente análisis que determine el gravamen irreparable

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 65.

⁷ *Ibid.*, párr. 61.1.

⁸ *Ibid.*, párr. 61.2.

⁹ *Ibid.*, párr. 71.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 86.

perpetrado en la acción de control efectuada por la [CGE]; en conclusión, no se determina la especificidad del acto en el que se sustenta la mencionada nulidad [...]

Falta de motivación de la sentencia

De la sentencia emitida por el Tribunal, se desprende, que en esta existe motivación incongruente, contrariando lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la [CRE] ya que la misma se sustenta en nulidad, por contrariar lo establecido en el artículo 59 literal b) de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, así como también en una supuesta desproporcionalidad del monto contenido en la mencionada resolución, es decir, se aplica normas sin explicar su pertinencia y que nada tienen que ver con la responsabilidad culposa emitida en contra del actor. [...] En suma se ha concedido una pretensión que no ha sido demostrada y que jamás se debió considerar [...]. Aceptar la argumentación del fallo respecto a que la [CGE] ha violado solemnidades para la iniciación del proceso coactivo, atenta contra la autonomía de la entidad, circunstancia que no se ha evidenciado en el transcurso de este proceso.

- 30.** Una vez sintetizados los cargos casacionales y del análisis de la decisión impugnada, se desprende que la conjueza de la Sala estructuró el auto de 9 de mayo de 2017 a través de seis acápites. En el acápite primero y segundo, señaló que es competente para calificar la admisibilidad del recurso interpuesto y que el mismo fue presentado dentro del término legal. En el considerando tercero, identificó **(i)** como normas infringidas: los artículos 76 numeral 7, literales l), m); 83 numerales 9, 11; 233 de la CRE; 1592, 1593, 2216 del Código Civil; Resolución sin número de la Corte Suprema de Justicia publicada en el R.O. 418 de 10 de septiembre de 2004; y, 59 literal b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; y **(ii)** como causales invocadas la primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.
- 31.** En el acápite cuarto, hizo énfasis en la naturaleza y procedencia del recurso de casación y en los acápites quinto y sexto analizó la fundamentación de las causales alegadas.
- 32.** Específicamente, en el considerando quinto, ante el cargo de indebida aplicación de la letra b) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la conjueza determinó que:

El recurrente alega la presunta indebida aplicación del Art. 59 literal b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con esta puntualización, se aprecia que, de modo alguno, se refiere en cambio a las normas que según el recurrente debían aplicarse correctamente en lugar de la que ha sido aplicada indebidamente [...] por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación. [...].

- 33.** En el considerando sexto, señaló que el recurrente -CGE- acusó que la sentencia adolecía de falta de motivación. Al respecto indicó que:

El recurrente acusa que la sentencia adolece de falta de motivación, al respecto debía señalar con detalle la falta de motivación en la sentencia que ataca [...] no ha respaldado dicha alegación de manera acertada toda vez que ha incurrido en imputaciones vagas. Por

lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación.

- 34.** En este orden de ideas, la conjuenza concluyó que el “*recurso interpuesto no reúne los requisitos puntualizados en los Arts. 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación y los Conjueces de casación no tienen facultad para subsanar de oficio las deficiencias o errores de quién lo interpone [...]*”.
- 35.** Con base en lo expuesto, este Organismo observa que, la conjuenza de la Sala analizó y contestó los fundamentos de las causales invocadas en el recurso de casación, así se observa que señaló los motivos por los cuales los cargos alegados no cumplieron con los requisitos exigidos en la fundamentación del recurso. Por ello, la autoridad judicial accionada resolvió que el recurso interpuesto era inadmisibles al no encontrarse debidamente fundamentado, conforme lo exige los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación. En consecuencia, no se verifica que la decisión impugnada sea incongruente frente a las partes.
- 36.** Ahora bien, en lo concerniente al punto (b) del párrafo 22, esta Corte analizará si la fundamentación de la decisión impugnada es suficiente.
- 37.** Sobre la fundamentación normativa en este tipo de decisiones se seguirá la regla establecida en el párrafo 25 *supra*. En cuanto a la fundamentación fáctica, es oportuno indicar a más de lo ya esgrimido en el párrafo 26, que:

Por lo general en los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho, así es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente el conjuenz nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 3 de la Ley de Casación, que hayan sido señalados en el recurso de casación¹¹.

- 38.** Analizado el auto impugnado, esta Corte observa que la conjuenza constató que el recurso fue presentado dentro del término previsto, que se señaló las normas consideradas como infringidas. En lo referente a la fundamentación del recurso de casación, según se indicó en el párrafo 35 *supra*, la conjuenza consideró todos los argumentos planteados en el recurso de casación y conforme se analizó en los párrafos 32, 33 y 34 *supra*, la conjuenza resolvió inadmitir el recurso interpuesto por considerar que no cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación. Adicionalmente, determinó que los conjueces de casación no tienen la facultad para subsanar de oficio las deficiencias o errores que contenga el escrito de interposición del recurso.
- 39.** De lo mencionado, se colige que la conjuenza motivó de manera suficiente las razones por las que resolvió que el recurso de casación interpuesto era inadmisibles al no encontrarse debidamente fundamentado, conforme lo exigen los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación. Por lo que se descarta, la alegada vulneración.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.

Problema jurídico 2

¿El auto de 9 de mayo de 2017, vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

40. La entidad accionante afirma que, la conjuenza efectuó un análisis de fondo y no de forma, en una etapa procesal que no correspondía.
41. A la luz de lo establecido en el artículo 82 de la CRE, la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico, y “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
42. Esta Corte, tras haber revisado la decisión impugnada, constata que la autoridad competente¹², examinó el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante con fundamento en:
- i. El artículo 2 de la Ley de Casación, el cual prescribe la procedencia del recurso;
 - ii. El artículo 5 del mismo cuerpo normativo, el cual determina el término de interposición del recurso;
 - iii. Las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, a través de las cuales se fundamentó el recurso.
43. Y concluyó que era inadmisibles por no cumplir con el requisito exigido en el artículo 6, número 4 de la Ley de Casación, disposición que exige que el escrito de interposición del recurso de casación contenga de forma obligatoria entre otros, los fundamentos que apoyan el mismo, en concordancia con lo determinado en el artículo 7, número 3 *ibídem*.
44. En relación con la normativa enunciada, la conjuenza calificó de inadmisibles el recurso de casación interpuesto por la entidad recurrente con base en lo que a su criterio serían las inconsistencias de la estructura formal del recurso y no sobre el fondo del mismo.
45. En virtud de lo esgrimido, esta Corte constata que no ha existido extralimitación alguna por parte de la conjuenza al momento de analizar la admisibilidad del recurso de casación, pues actuó en el marco de sus competencias legales, de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación. Por lo tanto, se desestima la alegación referida en el párrafo 20 (ii) *supra*.
46. De igual forma, se evidencia que se le garantizó a la entidad accionante la aplicación de un ordenamiento jurídico previsible y determinado, en el que se respetó la normativa aplicable a la fase de admisión del recurso de casación.

¹² La conjuenza en el acápite “Jurisdicción y Competencia” del auto impugnado señaló que es competente para pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso interpuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

47. Es así que, el auto de 9 de mayo de 2017 dictado por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia cumple con lo prescrito en el artículo 82 de la CRE.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección N°. 1398-17-EP
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese, archívese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

139817EP-4b676



Caso Nro. 1398-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1406-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de septiembre de 2022

CASO No. 1406-17-EP

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

SENTENCIA No. 1406-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto dictado el 20 de febrero de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, en el que se archivó una investigación previa y se declaró la temeridad de la denuncia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Corte desestima la acción al no encontrar vulneración al derecho mencionado.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de febrero de 2016, Juan José Guadalupe Molina Hernández presentó una denuncia en contra de Roxana Isabel Navas Vargas por el delito de extorsión.
2. En auto de 20 de febrero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil¹ ordenó el archivo de la investigación previa por considerar que el hecho denunciado no constituía delito y declaró la temeridad de la denuncia presentada. Respecto de esta decisión, Roxana Isabel Navas Vargas interpuso recurso de ampliación, el cual fue negado en auto de 7 de abril de 2017. Posteriormente, Juan José Guadalupe Molina Hernández interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados en auto de 23 de mayo de 2017.
3. El 29 de mayo de 2017, Juan José Guadalupe Molina Hernández (en adelante, “el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 20 de febrero de 2017 y del auto de 23 de mayo de 2017².

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. En auto de 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión, conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y el juez constitucional

¹ El proceso fue signado con el número 09285-2016-06541G.

² En su demanda, el accionante identificó como decisión judicial impugnada al auto de 20 de febrero de 2017, sin embargo, en su pretensión solicita que se deje sin efecto los autos de 20 de febrero y de 23 de mayo de 2017. Por consiguiente, se considerará como decisión judicial impugnada también al auto de 23 de mayo de 2017.

Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1406-17-EP.

5. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
6. Mediante providencia notificada el 23 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días, a fin de que la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil emita su informe de descargo.
7. El 2 de marzo de 2022, José López Torres, juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil remitió el informe correspondiente.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante alega la vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Para fundamentar dicha vulneración, el accionante sostiene que el auto impugnado no se encuentra motivado bajo los parámetros de razonabilidad, lógica, y comprensibilidad pues el juez incumplió su deber de argumentar la declaratoria de temeridad de la denuncia.
10. A criterio del accionante, el juez

se limitó a manifestar los conceptos que trae el diccionario de la Real Academia Española y el diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanellas, que de ninguna manera puede considerarse como fuente de derecho, mucho menos que haya cumplido con la razonabilidad [...] no cabe dictar fallos en base a las definiciones o conceptos que proporcionan los diccionarios, sino fundamentar en la Constitución, la ley y jurisprudencia que constituyen fuente del derecho, lo cual no ocurre en el presente caso, pues, simplemente se limitó a transcribir conceptos y definiciones sobre la malicia y temeridad; pero nada expresó si en el caso sub judice existe mérito para declarar temeraria la denuncia. Por lo tanto, vulneró el criterio de la razonabilidad.

11. Sostiene el accionante que el auto impugnado carece del elemento de lógica porque no existe concordancia entre la premisa que confirma el fallo y la decisión tomada pues

si bien es cierto, la resolución señaló la premisa de la supuesta temeridad; sin embargo, al momento de analizar se apartó de la misma, situación que resulta incoherente e ilógico con la decisión adoptada.

12. Además, el accionante manifiesta que en el auto impugnado se inobservó el precedente jurisprudencial expedido por la Corte Suprema de Justicia respecto a la declaración de una denuncia como maliciosa y temeraria que establece que los jueces deben declarar la malicia y temeridad de una denuncia con base “*en un análisis racional producto de la sana crítica y la valoración de una serie de elementos presentes en el caso concreto*”. Según el accionante, en dicho precedente se indica que

la norma de los Arts. 245 y 330 del Código de Procedimiento Penal están consagradas como exigencias para que el juzgador discrecionalmente, con sana crítica, y en armonía con las circunstancias de los hechos y pruebas que analiza y valora para los fines de la justicia, decida y declare conforme a esa crítica racional y lógica, si la denuncia o la acusación particular han sido o no temerarias o maliciosas³.

13. Enfatiza el accionante que en la decisión judicial impugnada “*no existe una explicación de porqué el juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal de Guayaquil considera temeraria a la denuncia*”.
14. La pretensión del accionante es que se declare la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y se deje sin efecto las decisiones de 20 de febrero de 2017 y de 23 de mayo de 2017 “*únicamente en la parte donde se declara la temeridad de la denuncia*”.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. El juez de primera instancia sostiene que el accionante estuvo de acuerdo con la solicitud de archivo, por lo que no considera que el auto impugnado vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva.
16. A continuación, el juez de primera instancia manifiesta que:

[d]e la lectura de la resolución emitida por este juzgador, señores jueces podrán colegir que la misma tiene un pronunciamiento razonado, pues se ha determinado los motivos de persuasión, detallándose las razones de la decisión adoptada, es decir, que a través de la resolución contra la cual se ha presentado la acción, se manifiesta a las partes procesales las razones por las cuales se ha dictado el archivo y por ende la calificación jurídica de la TEMERIDAD, luego de haber realizado una interpretación racional del ordenamiento jurídico pertinente y que no es producto de la arbitrariedad, sino que se basa en el estudio de cada una de las piezas procesales obrantes en el expediente, correlacionando la misma con la norma aplicable, por lo que no existe falta de motivación de la misma.

17. El juez de primera instancia indica:

³ Conforme la demanda, la cita transcrita corresponde a una sentencia publicada en la “*Gaceta Judicial. Serie 16. No. 11 de 17 de abril de 1998*”.

este juzgador, mediante providencia de fecha 18 de noviembre del 2016, comunica a las partes sobre la decisión de archivo emitida por la representante de la fiscalía Ab. González Game Emeli Elizabeth, a fin de que dentro de 72 horas se pronuncien, y así lo hicieron las partes con los respectivos argumentos, en tal circunstancia este juzgador de manera motivada emite su resolución, en donde se hace un análisis de la malicia y la temeridad, declarándose esta última por cuando existió una actuación imprudente, deliberada y sin fundamento, y que el mismo denunciante y actor de la presente causa, no realizó una oposición real, sino más bien alego que fue engañado por su abogado para denunciar de una extorsión a la ciudadana Roxana Navas Vargas (sic).

18. Con base en lo anterior, el juez de primera instancia considera que el auto impugnado ha sido dictado en respeto del derecho al debido proceso y ha sido motivado, por lo que solicita que la acción extraordinaria de protección sea negada.

4. Cuestión Previa

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

[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso⁴.

20. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar la naturaleza del acto impugnado y determinar si este es un auto sobre el cual procede la acción extraordinaria de protección.
21. En sentencia No. 1502-14-EP/19, esta Corte se pronunció acerca del requisito de que el acto impugnado sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los siguientes términos:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones⁵.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

22. En el caso concreto, se observa que el auto impugnado ordenó el archivo definitivo de una investigación previa, que es una etapa pre procesal. Por lo tanto, al no haberse iniciado un proceso judicial no es posible que se resuelva sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material⁶. Por lo expuesto, en principio el auto impugnado no sería objeto de acción extraordinaria de protección.
23. Ahora bien, el auto impugnado declaró la temeridad de la denuncia presentada por el accionante. Al respecto, esta Corte ha indicado que:

la declaración judicial de temeridad de una denuncia es un acto que reconoce la existencia de un hecho que genera responsabilidad del denunciante y no puede ser cuestionada con posterioridad [...] existen ciertos casos en que el auto de archivo de la indagación previa es definitivo, por ejemplo, si el archivo se debe a que se encuentra prescrita la acción para perseguir el presunto delito. Otro de los casos, es respecto a la calificación de la denuncia como temeraria (no con respecto al hecho delictivo⁷) [énfasis añadido].

24. Toda vez que el auto impugnado declaró la temeridad de la denuncia, se trata de un auto definitivo y es procedente que esta Corte analice el fondo de las pretensiones del accionante.

5. Análisis constitucional

25. Uno de los cargos del accionante para fundamentar la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación es la inobservancia de un precedente de la Corte Suprema de Justicia respecto a la declaración de una denuncia como maliciosa y temeraria, que establece que los jueces deben declarar la malicia y temeridad de una denuncia con base en un análisis racional.
26. A pesar de haber realizado un esfuerzo razonable esta Corte no encuentra argumentos para pronunciarse sobre el cargo expuesto en el párrafo anterior por cuanto no contiene una justificación jurídica que explique por qué el precedente supuestamente inobservado era aplicable a la causa, así como tampoco contiene una justificación jurídica que demuestre cómo, la actuación u omisión de la autoridad judicial ocasionó la vulneración en el auto impugnado de forma directa e inmediata⁸.
27. En el caso que nos ocupa, el accionante alega también que en el auto impugnado no se explicaron los motivos para declarar la temeridad de la denuncia y que el mismo es

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2780-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 22.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. sentencia N.º 1042-14-EP/20, de 24 de junio de 2020.

⁸ Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: “18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

ilógico porque no existe concordancia entre la premisa del fallo y la decisión tomada. En virtud de estos cargos, la Corte analizará si existió una fundamentación suficiente respecto a la declaratoria de temeridad de la denuncia y si se ha configurado el vicio de incoherencia decisional.

5.1. Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

28. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución reconoce que “[e]l 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”.
29. Sobre el cargo de que el juez accionado no explicó los motivos para declarar la temeridad de la denuncia, este Organismo analizará si la fundamentación del auto impugnado puede ser considerada suficiente.
30. La sentencia No. 1158-17-EP/21, reconoce que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación establecido de forma sistemática en la jurisprudencia de esta Corte consiste en que la decisión que se analiza debe contener una argumentación jurídica que cuente con una “[...] estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”⁹.
31. Para que la fundamentación normativa sea considerada suficiente, esta “[...] debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”¹⁰. Además, esta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “[...] sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”¹¹. Mientras que para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente, esta debe “contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”¹².
32. De la revisión del auto impugnado, esta Corte observa que, con base en los artículos 431 y 587 del Código Orgánico Integral Penal¹³, el juez accionado analizó si la denuncia

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 28 (el énfasis corresponde al original y se ha omitido la nota al final contenida en el texto citado).

¹⁰ *Id.*, párr. 61.1.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ Artículo 431 del Código Orgánico Integral Penal.- Responsabilidad.- La o el denunciante no es parte procesal, pero responderá en los casos de denuncia declarada como maliciosa o temeraria.

Artículo 587 del Código Orgánico Integral Penal.- Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas: 1. La decisión de archivo será fundamentada y solicitada a la o al juzgador de garantías penales. La o el juzgador comunicará a la víctima o denunciante y al denunciado en el domicilio señalado o por cualquier medio tecnológico para que se pronuncien en el plazo de tres días. Vencido este plazo, la o el juzgador, resolverá motivadamente sin necesidad de audiencia. Si decide

presentada por el accionante podía ser calificada como maliciosa o temeraria. Por un lado, concluyó que la denuncia no era maliciosa porque consideró que no se configuraron los elementos de una acción maliciosa¹⁴.

- 33.** Por otro, respecto a la temeridad de la denuncia, el juez accionado citó definiciones de temeridad y concluyó que

[e]n la especie se establece una acción imprudente y sin fundamento de forma directa, y que si bien alega que fue engañado por el abogado, dicho argumento lo ha deslindando de una acción dolosa, mas no lo exime de una acción temeraria, que como se ha dicho en líneas anteriores, la temeridad se origina como consecuencia de una actuación imprudente, deliberada y sin fundamento, por cuanto la exigencia en una acción de protección como reparación integral de un supuesto daño causado, no constituyen elementos de un delito de extorsión como se ha redactado en la denuncia, originando dicha acción la apertura de una investigación previa, y la movilización de todo un aparataje Estatal, haciéndose un inadecuado uso de la jurisdicción, mediante la presentación de una denuncia y escritos durante toda la investigación previa que no aportaban con ningún elemento que configure el delito de extorsión, por lo que este juzgador como consecuencia de la acción, declara temeraria la denuncia presentada por Molina Hernández Juan Jose (sic) Guadalupe, en contra de Roxana Isabel Navas Vargas.

- 34.** Así, del auto impugnado se observa que el juez accionado, con base en su interpretación de los artículos 431 y 587 del Código Orgánico Integral Penal, calificó la temeridad de la denuncia en razón de que, a su criterio, la actuación del denunciante fue imprudente y se produjo sin fundamento puesto que la pretensión de una reparación integral en una acción de protección no constituye un elemento del delito de extorsión. Además, el juez accionado explicó que el accionante originó la apertura de una investigación previa y la movilización del aparataje estatal, lo cual, en opinión del juez accionado, constituyó un uso inadecuado de la jurisdicción. Además, el juez enfatizó que el accionante presentó

aceptarla, declarará el archivo de la investigación y de existir méritos, calificará la denuncia como maliciosa o temeraria.

¹⁴ En el auto impugnado, el juez consideró que la denuncia no debía ser calificada como maliciosa porque “La malicia lleva consigo la intención o voluntad dolosa de causar un daño real, mediante la falsedad de acusaciones y el agravante que han producido éstas; ahora bien el denunciante Juan Jose Molina Hernández, hace conocer a la fiscalía que está siendo víctima del delito de extorsión en razón de que la denunciada Roxana Navas Vargas, le ha planteado una acción de protección, en donde exige el pago de novecientos mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, lo cual no constituye delito de extorsión según lo expuesto por la fiscalía, conllevando a la solicitud de archivo, sin embargo éste mediante versión de fecha 6 de septiembre del 2016, hace saber a la fiscalía que fue engañado por el abogado patrocinador, el cual le sugirió como parte de la defensa en la acción de protección en su contra, presentar una denuncia por extorsión, y que al cambiar de abogado fue nuevamente asesorado, por lo que se estará sujeto a la decisión que tome la fiscalía, así como de la revisión minuciosa de cada uno de los escritos presentados por el denunciante, están limitados a solicitar a la fiscalía la práctica de diligencias. Para configurar el dolo es necesario que exista la voluntad y el conocimiento de los elementos del tipo objetivo (Soler II ,p 96) lo que en la especie esa voluntad se disipa cuando el denunciante rinde la versión de fecha 6 de diciembre del 2016, y por la negativa de oposición al archivo en la contestación que realiza de fecha 11 de enero del 2017, cuando esta judicatura corre traslado sobre el pronunciamiento de archivo, es decir no se configuraría los elementos de una acción maliciosa, por lo que no se declara maliciosa la denuncia presentada por Juan Jose Molina Hernández, en contra de Roxana Navas Vargas”.

escritos durante la investigación previa que no aportaban ningún elemento para presumir que se configuró el delito de extorsión.

35. De ahí que esta Corte encuentra que el juez accionado enunció y justificó de forma suficiente las normas aplicables al caso y explicó su aplicación a los hechos del caso. Además, el juez accionado fundamentó de forma suficiente los hechos que conllevaron a que declare la temeridad de la denuncia. Por lo expuesto, el juez accionado sí explicó los motivos para calificar la temeridad de la denuncia presentada por el accionante.
36. Ahora bien, el accionante ha acusado que el auto impugnado carece de lógica porque a su juicio no existe concordancia entre la premisa que confirma el fallo y la decisión tomada, en virtud de que la resolución se habría referido a la premisa de temeridad, pero al momento de efectuar el análisis se apartó de la misma.
37. Esta Corte ha considerado que la incoherencia decisional se configura cuando existe *“inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión”*¹⁵.
38. Conforme lo analizado en párrafos precedentes, esta Corte constata que el juez accionado se refirió a la temeridad, y explicó los motivos por los cuales consideró que la denuncia presentada por el accionante era temeraria. La conclusión final del juez accionado fue que la denuncia era temeraria por cuanto la presentación de una acción de protección no era un elemento del delito de extorsión, -como lo había expuesto el accionante en su denuncia- lo que, según el juez accionado, conllevó una actuación imprudente y sin fundamento por parte del accionante. Luego, la decisión del juez accionado fue calificar la temeridad de la denuncia. De ahí que no se observa que exista una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión.
39. En consecuencia, esta Corte observa que el auto impugnado no ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, toda vez que el juez accionado explicó los motivos para calificar la temeridad de la denuncia y porque no se ha verificado la existencia del vicio de incoherencia decisional.
40. Adicionalmente, este Organismo considera necesario enfatizar en que el deber de motivación adquiere particular importancia en las providencias en las que los y las administradores de justicia declaran la malicia y temeridad de una denuncia, pues dicha declaratoria puede conllevar a la imposición de una sanción penal.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1406-17-EP**.

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

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 71.

42. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

140617EP-4b3f8



Caso Nro. 1406-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2071-17-EP/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 14 de septiembre de 2022

CASO No. 2071-17-EP

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

SENTENCIA No. 2071-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Una vez realizado el análisis constitucional, no se evidencia vulneración a derechos constitucionales y, en consecuencia, se desestima la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes

1. El 16 de febrero de 2004, la compañía Merck KGaA Cia., presentó una acción subjetiva en contra del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y la Procuraduría General del Estado, impugnando el acto administrativo contenido en la resolución del Comité de Propiedad Intelectual, Industrial y Obtenciones Vegetales dictada en el trámite No. 02-397-RA¹, de 22 de octubre de 2003².
2. Mediante sentencia de 08 de septiembre de 2015, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito resolvió aceptar parcialmente la demanda y declaró la ilegalidad de la resolución dictada en el proceso No. 02-397-RA, de 22 de octubre de 2003, restableció los derechos de la actora y ordenó que el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual elimine del registro la denominación “HEPATOBION + Logotipo” destinada a la protección de productos clase internacional 5, solicitada por la tercera beneficiaria del acto Cia. PHARMACY & NUTRITION PHARNUTRI S.A., y que fue concedido en la referida resolución

¹ En el acto administrativo consta: “Negar el recurso de apelación interpuesto por la Cía. MERCK KGaA y ratificar la Resolución del Director Nacional de Propiedad Industrial No. 980190, emitida el 16 de mayo del 2002 y notificada el 28 de los mismos mes y año, y disponer el registro de la denominación “HEPATOBION”, destinada a la protección de productos de la Clase Internacional 5, solicitada por la Cía. PHARMACY & NUTRITION PHARNUTRI S.A.; el Sr. Director Nacional de Propiedad Industrial previo a la emisión del título correspondiente exigirá a la solicitante la delimitación y determinación de los productos a proteger con la marca. Se previene a la Cía. Opositora de la obligación de limitar su marca “HEPABIONTA” a la protección de productos debidamente concretados para los cuales la usa (Decisión 486, Art. 140 literal d), eludiendo así la cancelación parcial (Ibidem, Art. 165, segundo inciso) Sin costas ni honorarios que liquidar. El presente acto administrativo es susceptible del Recurso de Reposición ante este mismo Comité, en el término de 15 días; y, una vez causado estado, por vía jurisdiccional ante uno de los Tribunales Distritales de los Contencioso Administrativo”.

² La causa fue signada con el número 17811-2013-0568.

que fue declarada ilegal. En contra de esta decisión, el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual interpuso recurso de casación.

3. Mediante auto de 28 de junio de 2017, dictado por el Dr. Iván Saquicela Rodas, en calidad de conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación³.
4. El 31 de julio de 2017, el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 28 de junio de 2017 dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia⁴.
5. El 30 de agosto de 2017, la compañía Merck KGaA Cia., en calidad de tercero interesado, presentó un escrito.
6. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa bajo el No. 2071-17-EP. La sustanciación de la causa le correspondió al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
7. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 30 de septiembre de 2021, avocó conocimiento de la misma, dispuso la notificación a las partes y ordenó a la jurisdicción que emitió el acto impugnado que remita el informe de descargo.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Decisión Impugnada

9. La decisión impugnada por la entidad accionante es el auto de 28 de junio de 2017 dictado por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión del accionante

³ En esta instancia, fue signado con el número de proceso 17741-2015-1286.

⁴ A pesar que en el acápite IV de la demanda de acción extraordinaria de protección consta: “*la decisión judicial violatoria de mis derechos constitucionales, es la sentencia que fue dictada por el Conjuez*”, la denominación que corresponde es el auto de 28 de junio de 2017.

10. La entidad accionante considera que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación previstos en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7, literal l), de la Constitución de la República, respectivamente.
11. Respecto a la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante alega que ha sido vulnerado en el componente del acceso a la justicia ya que “*se pronunció únicamente sobre ciertos aspectos contenidos en el recurso interpuesto (...) dejando de pronunciarse de esta manera respecto a varias argumentaciones (...) incurriendo en el defecto o incongruencia infra petita*”.
12. Para fundamentar la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante señala que la decisión impugnada no cumple con los parámetros de razonabilidad por cuanto la judicatura accionada “*omite pronunciarse señalar (sic) los fundamentos y argumentos jurídicos que motivan a este alto tribunal de justicia inadmitir a trámite del recurso de casación interpuesto*”; no cumple con el de lógica en cuanto que “*se sustentó en una verificación incompleta y falaz respecto del recurso presentado*”; y, respecto de la comprensibilidad por cuanto no cumple con los elementos de razonabilidad y lógica.
13. En cuanto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que el conjuer realizó un “*pronunciamiento sobre el fondo de la causa, incurriendo en una infracción respecto del principio de la preclusión procesal, al tener que determinarse estos aspectos en sentencia*”. Concluye que aquello, transgrede la certeza jurídica y la previsibilidad puesto que:

(...) revisó adelantadamente aspectos que deben ser considerados en el momento procesal oportuno y que debían ser materia del fallo definitivo, mismo que debe expedirse de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Casación, transgrediendo la certeza jurídica y la previsibilidad sobre las actuaciones de las autoridades judiciales en un recurso de casación interpuesto y admitido, inobservando la juridicidad y formalidad que amerita el recurso extraordinario de casación.

14. Finalmente, la entidad accionante solicita a esta Corte que se deje sin efecto el auto de 28 de junio de 2017 y que se disponga que un nuevo conjuer conozca el recurso de casación.

B. Conjuer Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

15. El conjuer señala que “*realicé la calificación del recurso conforme lo que se encontraba estipulado en el artículo 7 de la Ley de Casación*”. En tal sentido afirma que no hubo vulneración a la garantías de la motivación debido a que

(...) tras analizar los argumentos del casacionista, se denota que no se adecúan a los requisitos necesarios para que el recurso sea admitido, lo cual fue explicado de forma motivada en el auto impugnado, ya que se realizó el ejercicio de enunciación de las

normas y fundamentos jurisprudenciales emanados por la Corte Nacional de Justicia respecto de la naturaleza del recurso de casación y se los adecuó al caso concreto explicando su pertinencia, cumpliendo así, con la garantía de la motivación.

16. Por otra parte, señala que no se ha vulnerado la seguridad jurídica:

(...) en virtud de la previsibilidad jurídica existente respecto de los requisitos para proceder a calificar un recurso de casación. En este sentido, es responsabilidad del recurrente fundamentar de la manera más adecuada su recurso verificando que se cumpla con todos los parámetros mencionados para que pueda ser admitido a trámite por la causal invocada y posteriormente, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, pueda analizar el fondo del asunto.

C. Compañía Merck KgaA Cia

17. En calidad de tercero interesado, sostiene que la acción extraordinaria de protección no contiene argumentos respecto de la forma en que se vulneró derechos constitucionales, se agota en la consideración de lo injusto y equivocado del auto y que incumple con los requisitos para la admisibilidad, por tanto, solicita que se inadmita la acción y disponga su archivo.

V. Análisis Constitucional

18. La entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en virtud de que *“se pronunció únicamente sobre ciertos aspectos (...) dejando de pronunciarse de esta manera respecto a varias argumentaciones”* señaladas en su recurso de casación. En tal sentido, para evitar la reiteración argumental en el análisis, por eficiencia y economía procesal, se direccionará los cargos esgrimidos en el marco tutela judicial efectiva respecto al análisis de la motivación, al ser una garantía del debido proceso⁵.

19. La entidad accionante alega, en lo principal, que el conjuetz no se pronunció respecto de todos los argumentos alegados en el recurso de casación *“dejando de pronunciarse de esta manera respecto a varias argumentaciones”* y que la decisión *“se sustentó en una verificación incompleta”*. En tal sentido, corresponde verificar si la omisión de pronunciarse sobre los cargos del recurso de casación vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación.

20. En cuanto a la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante alega que el conjuetz realizó un *“pronunciamiento sobre el fondo de la causa”* extralimitándose en funciones, de modo que transgrede la certeza jurídica. En tal sentido, corresponde verificar si el conjuetz analizó cuestiones correspondientes a la sustanciación del recurso de casación y aquello vulneró la seguridad jurídica.

21. En tal virtud, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

¿El auto dictado por el conjuerz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró la garantía de la motivación por omitir pronunciarse respecto de todos los cargos del recurso de casación?

22. La Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, literal l) determina que:

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

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

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.

23. En tal sentido, la garantía de la motivación exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una argumentación jurídica *suficiente* [criterio rector], la cual deberá contener una *estructura mínimamente completa* compuesta por la obligación de (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la resolución; (ii) enunciar los hechos del caso y (iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁶.

24. Cuando se incumple el criterio rector, es decir, cuando la argumentación jurídica no consigue tener una *estructura mínimamente completa* [fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente], se vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación⁷. Al efecto, la Corte ha identificado como deficiencias motivacionales: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia.

25. La entidad accionante alega, en lo principal, que el conjuerz no realizó un análisis de admisibilidad respecto de todas sus argumentaciones esgrimidas en el recurso de casación, de manera que orienta su argumentación a la deficiencia motivacional de incongruencia frente a las partes, reconocida actualmente por este Organismo⁸.

26. Ahora bien, esta Corte ha indicado que en los autos de inadmisión del recurso casación, por lo general, se deciden cuestiones de puro derecho⁹, la fundamentación

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 57 a 61.

⁷ *Ibidem*, párr. 65.

⁸ *Ibidem*, párr. 86. Se definió a la incongruencia frente a las partes “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (...) no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes” [Énfasis añadido].

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2892-17-EP/22, de 29 de julio de 2022, párr. 21.

fáctica se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso; de tal forma que “(...) para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación”¹⁰.

27. Así, se verifica que en el auto de inadmisión consta “El recurrente señala que se han infringido las siguientes normas de derecho: Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina: Artículo 134, 135 y 136”. En tal sentido, en el apartado “7.1. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS INVOCADOS POR LA RECURRENTE PARA LA FUNDAMENTACIÓN DE LA CAUSAL PRIMERA”¹¹, el conjuez se refiere a los argumentos ofrecidos por el recurrente e identifica lo siguiente:

(...) el recurrente indica que al referirse a la interpretación de las recomendaciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo establece que existe similitud ortográfica, fonética e ideológica entre las marcas lo cual concluye que acarrearía el debilitamiento de la marca registrada anteriormente producto de una evidente confusión y asociación. Adicionalmente refiere que “[...] en el presente caso el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no realizó ningún análisis respecto de la dimensión más característica de las denominaciones confrontadas, pues es claro que entre los términos HEPATOBION vs. HEPATOMONTA no existe posibilidad de confusión ni riesgo de error por parte del consumidor medio de los productos. Además no se consideró el análisis realizado por el Comité de Propiedad Intelectual, Industrial y Obtenciones Vegetales [...]”. Finalmente concluye su fundamentación señalando que en el presente caso las marcas no son idénticas porque sí se efectúa el análisis en conjunto mirando las semejanzas y no las diferencias se pueden encontrar elementos que las hacen diferentes.

28. Sobre la causal alegada y la argumentación del recurrente, en el auto impugnado consta:

Respecto de lo antedicho se debe precisar que al haberse invocado la causal primera la fundamentación del recurrente debía girar en torno a la falta de aplicación, errónea interpretación, o aplicación indebida de normas de derecho o de precedentes jurisprudenciales obligatorios, para lo cual debía presentar una argumentación en alta jurídica en la que estableciera la forma en la que se produjo cada uno de los vicios invocados, es decir si estimaba que no se aplicaron normas se debía señalar las consideraciones jurídicas por las que se estimaba que sí debían ser aplicadas las normas mencionadas así como (sic) también completar la proposición indicando también las normas que estimaba fueron indebidamente aplicadas, así también, en el caso de alegar la aplicación indebida debía señalar la razón jurídica por las cuál (sic)

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 298-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párr. 42.

¹¹ En el escrito que contiene el recurso de casación consta: “En el presente recurso de casación lo planteo por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto en la sentencia no se aplicaron normas de derecho que debieron aplicarse. La sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se basa en la interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina a solicitud del juez consultante, relativa a los artículos 134, 135 literales a) y b) y 136 literal a) de la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina, dentro del proceso interno No. 11028-LR”.

estima que las mencionadas disposiciones legales no se subsumían al caso concreto y debía correlacionarlas con las normas que en su defecto si debieron ser aplicadas por exclusión de las primeras; y finalmente de acusar al fallo de errónea interpretación, la parte impugnante estaba en la obligación de señalar el alcance y contenido errado que los jueces Ad quem le dieron a las normas de derecho o precedentes jurisprudenciales obligatorio e indicar de la misma manera el sentido que le correspondía a la norma según la intención del legislador.

29. Se verifica que el conjuetz detectó una deficiente argumentación en torno a la técnica casacional, respecto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y; por el contrario, advirtió que el recurrente realizó un alegato de instancia, en tal sentido consta en el auto:

(...) el recurrente no ha procedido a determinar con claridad los fundamentos de derecho en los que basa su impugnación, y todo lo contrario, el recurrente realiza un ejercicio argumentativo de instancia en cual su argumentación gira en torno a señalar que entre los términos HEPATOBION vs. HEPATOBIONTA no existe posibilidad de confusión ni riesgo de error por parte del consumidor medio de los productos, lo cual es una aseveración alejada a la técnica casacional que no guarda relación alguna con el ataque a la legalidad de la sentencia que es el objeto de este recurso.

30. Según lo que consta en el auto de inadmisión del recurso de casación, el conjuetz sí atendió los argumentos relevantes alegados por el recurrente respecto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y las normas que consideró infringidas, para lo cual identificó que dichos argumentos no cumplen con los presupuestos de la técnica casacional, sino que corresponden a un alegato de instancia, lo que derivó en que el recurso no cumpla con los requisitos previstos en el artículo 6 de la referida ley; y, consecuentemente, sea inadmisibile.
31. En suma, se evidencia que no existió la deficiencia motivacional de incongruencia frente a las partes y, en consecuencia, no hay vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

¿El auto dictado por el conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica debido a que el conjuetz analizó cuestiones correspondientes a la sustanciación del recurso de casación?

32. La Constitución de la República en su artículo 82 dispone: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
33. Conforme quedó demostrado en el análisis precedente, el conjuetz se limitó a verificar si los cargos expuestos en el recurso de casación cumplían con los parámetros que exige la técnica casacional y, con ello, verificar si el recurso reunía los requisitos formales respecto a la causal primera del artículo 3 de la entonces Ley de Casación;

concluyendo que no se determina con claridad los fundamentos en los que basó su recurso.

34. Al respecto, este Organismo ya ha señalado que la sola inadmisión de un recurso así como la resolución desfavorable de las pretensiones de la accionante, no constituyen *per se* una violación de derechos constitucionales¹². Aquello debido a que el recurso de casación por su carácter de extraordinario, estricto y formal, es de acceso restringido, de modo que si no cumple con los requisitos para ser admitido no debe ser conocido por los jueces de las Salas de la Corte Nacional de Justicia.
35. En suma, no se evidencia que el conjuer se haya extralimitado en sus funciones y, producto de ello, se haya provocado una violación del derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la Acción Extraordinaria de Protección No. **2071-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- **Lo certifico.**

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

stitucional del Ecuador. Sentencias No. 1785-18-EP/21, de 28 de julio de 2021, párr. 44; No. /19, de 7 de noviembre de 2019, párr. 27; y, No. 1629-14-EP/19, de 18 de diciembre de 2019,

207117EP-4b50b



Caso Nro. 2071-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2184-17-EP/22
Jueza ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 14 de septiembre de 2022

CASO No. 2184-17-EP

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

SENTENCIA No. 2184-17-EP/22

Tema: En esta sentencia, la Corte analiza si la acción extraordinaria de protección planteada, cumple con el requisito constitucional de haber agotado el recurso de casación. La Corte, aplicando la excepción a la regla de preclusión, rechaza por improcedente esta acción, al verificar que el accionante no agotó el recurso de casación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 11 de mayo de 2006, Hugo Aníbal Valencia Izurieta presentó una demanda laboral por la reliquidación del fondo global de jubilación, en contra de FILANBANCO S. A. en Liquidación, en la persona de su liquidador y representante legal, Eduardo Oviedo Guarderas, y por sus propios derechos. El actor fijó como cuantía la suma de USD \$ 6.896,62.¹
2. El 22 de agosto de 2012, Rafael Martínez Baldeón, en calidad de procurador judicial, a nombre y representación del Banco Central del Ecuador, autorizó para que los abogados Fernando Gines Vásquez, Walter González Sola, Pierre Carrillo Benavides, Roberto Vela Plaza, Edgardo Mendoza Bravo, Jhonny Castro Aragundi, Juan Posligua Aveiga, Farid Castro Yagual y Viviana Yagual Pineda en forma individual o conjunta, *“...presenten tantos y cuantos escritos sean necesarios dentro de esta causa y acudan a cuantas diligencias sean necesarias en defensa de los derechos que represento”*. Para el efecto, señaló la casilla judicial No. 52.²
3. El 26 de diciembre de 2012, la jueza encargada del Juzgado Adjunto Segundo del Trabajo del Guayas dictó sentencia en la que declaró con lugar la demanda y ordenó que la entidad demandada pague al actor la cantidad de USD \$5,077. 23, por concepto

¹ El proceso en primera instancia fue signado con los No. 09355-2006-0219 y No. 09353-2009-1677 y en segunda instancia con el No. 09353-2009-1677.

² En la procuración judicial que se adjunta, se hace constar la autorización en favor de Rafael Martínez Baldeón para que comparezca a nombre de la gerente general y representante legal del Banco Central, *“...defendiendo los intereses de la Institución...sea como actor o como demandado, en toda clase de juicios o acciones litigiosas...que vinculen intereses del Banco Central del Ecuador, relacionados con la cartera de las instituciones financieras en liquidación, de conformidad a lo dispuesto por la Resolución número JB-uno, cuatro, dos, siete (JB-1427) del veinte y uno (21) de septiembre del dos mil nueve (2009)...para cuyo objeto interpondrá las acciones o recursos que en derecho correspondan...(así como) para intervenir en todo asunto legal que interese al Banco Central del Ecuador, y cuyo trámite se radique en los Juzgados y Tribunal de la República, Corte Provinciales, Corte Nacional de Justicia...”*.

de la diferencia de fondo global de jubilación adeudada.³ Inconforme con este pronunciamiento, la Procuraduría General del Estado interpuso el recurso de apelación, así como también el proceso subió en grado por consulta.

4. El 04 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió reformar la sentencia de primer nivel y declarar parcialmente con lugar la demanda. En tal virtud, luego de la reliquidación efectuada, ordenó que FILANBANCO S. A. en Liquidación, “*hoy Banco Central del Ecuador*”, pague al actor la cantidad de USD \$ 2.908,14.⁴
5. El 02 de agosto de 2017, César Adrián Silva Albuja, en su calidad de procurador judicial del Banco Central del Ecuador (en adelante, “la entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segundo nivel de 04 de julio de 2017. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 2184-17-EP.
6. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, admitió a trámite la causa signada con el N°. 2184-17-EP. El 27 de septiembre de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.⁵
7. El 10 de febrero de 2022, se renovó parcialmente la Corte Constitucional y fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien mediante providencia de 27 de julio

³ En la sentencia de primer nivel, la juzgadora ordenó el pago tomando en cuenta que, “...*el cálculo matemático para establecer el fondo global, no lo determina con exactitud la ley por lo que recogemos parámetros normativos aproximados, así el art. 216, numeral 3 del Código de Trabajo, exige que el Fondo Global de jubilación se liquidará sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales, determinados en la ley; en tanto que el art. 218 del mismo cuerpo legal, establece la tabla de coeficientes bajo una edad presuntiva de vida de 89 años para determinar la renta y el art. 217 ibídem, prescribe que si falleciere un trabajador que se halle en goce de pensión jubilar, sus herederos tendrán derecho a recibir durante un año una pensión a la que percibía el causante. Por tanto, el “acuerdo de Fondo Global” deberá estar integrado por estos factores o parámetros legales... (El acuerdo) no contempla estos factores por lo que es procedente disponer la reliquidación del mismo...*”.

⁴ La Sala de la Corte Provincial consideró como entidad demandada al Banco Central del Ecuador teniendo en cuenta que, “...*El presente proceso laboral, No. 2009-1677, tramitado en el Juzgado Segundo de Trabajo del Guayas, presentado por HUGO ANÍBAL VALENCIA IZURIETA en contra de FILANBANCO EN LIQUIDACIÓN S.A., en la interpuesta persona de su liquidadora de aquel entonces, hoy contra el BANCO CENTRAL DEL ECUADOR por ser la cesionaria de la extinta FILANBANCO S.A...*”.

⁵ Mediante providencia de 14 de enero de 2020, la jueza de primer nivel declaró extinguida la obligación de la parte accionada al haber cumplido con el pago ordenado en la sentencia de segundo nivel.

de 2022 avocó conocimiento de la misma y dispuso a la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas remita el respectivo informe motivado.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Banco Central del Ecuador (en adelante, "BCE")

10. La entidad accionante pretende que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE). Como medida de reparación solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, debiendo emitirse una nueva sentencia con la debida motivación.
11. En relación con **la garantía de la motivación**, sostiene que fue vulnerada, cuando al inicio de la sentencia impugnada, los jueces: *"...enuncian que el Banco Central del Ecuador es cesionaria (sic) del extinto Filanbanco S.A., pero no dicen en base a qué norma o disposición lo sería; ni especifican si lo es de activos o de derechos, ni el alcance o consecuencia jurídica implica dicha cesión, ni su relación con el derecho demandado. Es así, que en ninguno de los cinco "Considerandos" de la misma, ni en su parte resolutive, efectúan análisis jurídico alguno..."*.
12. Manifiesta que la vulneración a la garantía de la motivación se produce, *"...al no efectuar debidamente el análisis sobre la circunstancia jurídica planteada por el caso sometido a su conocimiento, y decisión y su relación con mi representada en cuanto a la calidad que tiene ésta por mandato de la resolución J13-1427-2009, emitida por la Junta Bancaria el 21 de septiembre de 2009, y de la ley; específicamente, la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 (Ref. Arts. 9 y 23)"*.
13. En el acápite sobre la **falta de agotamiento de los recursos**, refiere que, *"...por no ser el Banco Central del Ecuador, ni demandante, ni demandado; sino, exclusivamente, Cesionario de los activos de las instituciones financieras que por mandato de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, fueron sometidas a procesos de saneamiento y/o liquidación forzosa y entre las que se encuentra Filanbanco S.A., al tenor de lo dispuesto por la resolución JB-1427-2009, emitida por la Junta Bancaria el 21 de septiembre de 2009; mi representada mal puede ser considerada parte procesal en la causa 09353-2009-1677, y esa era la calidad que tenía al momento de comparecer al proceso, y la que tiene actualmente, ya que no hay*

en nuestra legislación norma alguna que le confiera al Banco Central del Ecuador, la calidad de "Sucesor en Derecho" de las entidades financieras sometidas a procesos de saneamiento y/o liquidación forzosa. Consecuentemente, mal podría -por no ser parte procesal- interponer los recursos que franquea nuestro ordenamiento jurídico, contra la sentencia que por este medio y al amparo de la normatividad constitucional, se presenta ante ustedes”.

b) Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

14. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces accionados no presentaron su informe de descargo.

IV. Cuestión previa: Sobre la falta de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios

15. Previo a analizar los cargos propuestos por la entidad accionante, la Corte verificará si el accionante previo a activar la acción extraordinaria de protección agotó los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, ha demostrado que tales recursos eran ineficaces o que su falta de interposición no fue producto de su negligencia. Para resolver esta cuestión previa, la Corte analizará el siguiente problema jurídico único:

¿Previo a interponer la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 04 de julio de 2017, estaba el accionante obligado a agotar el recurso de casación?

16. Esta Corte ha sostenido que, en juicios de conocimiento, se debe agotar el recurso de casación previo a proponer la acción extraordinaria de protección, salvo que se trate de un recurso inadecuado o ineficaz, ni que la falta de agotamiento sea atribuible a la negligencia de la entidad accionante.⁶
17. Sobre el agotamiento de recursos, el artículo 94 de la CRE señala: *“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. **El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal**, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”* (énfasis añadido).
18. En la sentencia No. 1944-12-EP/19, por ejemplo, la Corte manifestó que los accionantes deben agotar también las acciones autónomas que resulten procedentes.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 352-12-EP/19, de 04 de diciembre de 2019, párrafo 27 y sentencia No. 614-15-EP/20, párr. 24.

Esto en virtud del carácter extraordinario y residual de la acción extraordinaria de protección.⁷ Al respecto, determinó:

“...si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia”.

19. Esta exigencia es de importancia constitucional, pues permite que sea la jurisdicción ordinaria, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes, la llamada a precautelar los derechos de las partes procesales y corregir los yerros que otros operadores pudieron haber cometido, únicamente siendo posible que la jurisdicción constitucional intervenga en situaciones excepcionales.⁸

20. En el presente caso, la Corte observa lo siguiente:

20.1 Conforme se desprende de los antecedentes expuestos, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 04 de julio de 2017 dictó sentencia de segunda instancia, en la que resolvió reformar la sentencia de primer nivel y declarar parcialmente con lugar la demanda. En contra de esta decisión, la entidad accionante presentó directamente la acción extraordinaria de protección, sin agotar previamente el recurso de casación.

20.2 La entidad accionante no proporcionó argumentos por los cuales el recurso de casación no fuere adecuado o eficaz, ni que su falta de agotamiento no fuere atribuible a su propia negligencia.⁹

21. Por lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no se cumple el requisito constitucional de agotamiento del recurso de casación, según lo establecido en los artículos 94 de la Constitución, 61.3 de la LOGJCC y en la jurisprudencia

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 793-13-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párrafo 42.

⁸ *Ibíd.*, párrafo 44.

⁹ Cabe indicar que la entidad accionante sostiene que no agotó los recursos que prevé el ordenamiento jurídico, por considerar que no era parte procesal en el juicio laboral motivo de esta acción. Tal como fue expuesto en los antecedentes procesales, el 22 de agosto de 2012, durante la primera instancia del juicio laboral, Rafael Martínez Baldeón en calidad de procurador judicial, a nombre y representación del BCE compareció al proceso y autorizó a sus abogados para que lo patrocinen en dicha causa. Para el efecto, adjuntó la procuración judicial otorgada por la representante legal del BCE, que autorizaba su comparecencia en calidad de actor o demandado, en toda clase de juicios o acciones litigiosas que vincularan los intereses del BCE, relacionados con la cartera de las instituciones financieras en liquidación, según lo dispuesto por la Resolución No. JB-1427, de 21 de septiembre de 2009. En relación con la Resolución No. JB-1427, la Superintendencia de Bancos y Seguros en la Resolución No. SBS-2010-172 de 08 de abril de 2010 declaró concluido el proceso de liquidación forzosa y la existencia legal de FILANBANCO S.A. en liquidación. El BCE se constituyó en cesionario de los activos de esa institución, de acuerdo con lo previsto en la Resolución de la Junta Bancaria No. JB-2009-1427 de 21 de septiembre de 2009 y responsable de las obligaciones pendientes de ese Banco en liquidación.

constitucional. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2184-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- **Lo certifico.**

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

218417EP-4b1f3



Caso Nro. 2184-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes diecinueve de septiembre de dos mil veintidos, 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.