

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

1064-17-EP/21 En el Caso No. 1064-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador .....	3
1663-16-EP/21 En el Caso No. 1663-16-EP Acéptense las pretensiones de la acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1663-16-EP .....	11
2195-19-EP/21 En el Caso No. 2195-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por Marlon Alexis Mayulema Sailema .....	19
381-17-EP/21 En el Caso No. 381-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección presentada .....	35
798-17-EP/21 En el Caso No. 798-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación .....	44
7-15-AN/21 En el Caso No. 7-15-AN Desestímense las pretensiones de la demanda de acción por incumplimiento identificada con el N° 7-15-AN .....	55
20-19-IS/21 En el Caso No. 20-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 20-19-IS .....	64
2238-17-EP/21 En el Caso No. 2238-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2238-17-EP .....	80

	Págs.
<b>2-14-IN/21 Y ACUMULADO</b> En el Caso No. 2-14-IN y 47-19-IN Niéguese las acciones públicas de inconstitucionalidad propuesta por los señores Felipe Andrés Cabezas-Klaere y Luis Alberto Cabezas-Klaere .....	94
<b>868-17-EP/21</b> En el Caso No. 868-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 868-17-EP .....	113
<b>1786-17-EP/21</b> En el Caso No. 1786-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1786-17-EP .....	120
<b>33-14-IS/21</b> En el Caso No. 33-14-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada .....	129
<b>592-17-EP/21</b> En el Caso No. 592-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada .....	137
<b>SALA DE ADMISIÓN:</b>	
<b>CAUSAS:</b>	
<b>101-21-IN</b> Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Edgar Peñaherrera G., Gerente de la Red de Integración Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ICORED) .....	143
<b>107-21-IN</b> Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos Legitimado Activo: María de las Nieves Vidal Romero .....	144



**Sentencia No. 1064-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

**CASO No. 1064-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En esta decisión, la Corte Constitucional examina si el auto dictado el 13 de abril de 2017 por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso No. 09501-2016-00074, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la motivación. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 16 de febrero de 2016, Marcelo Ramírez Baquero presentó acción de impugnación en contra de la resolución No. SENAE-DDG-2016-0038-RE<sup>1</sup> emitida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. El proceso fue signado con el número 09501-2016-00074.
2. El 21 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada. En contra de esta decisión, la institución demandada interpuso recurso de casación.
3. El 13 de abril de 2017, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación planteado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
4. El 25 de abril de 2017, Francisco Xavier Amador Moreno, en calidad de director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 13 de abril de 2017 emitido por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
5. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1064-17-EP.
6. De conformidad con el sorteo de causas efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional realizado en sesión ordinaria de 5 de julio de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, sin

<sup>1</sup> Dicha resolución fue emitida dentro del reclamo administrativo de impugnación No. 596-2015, interpuesto en contra de la Resolución No. SENAE-DZPG-2015-0184-RE, que dispuso el pago de una multa por el cometimiento de la contravención establecida en el literal b) del artículo 190 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

embargo, de la revisión del expediente constitucional no consta que haya avocado conocimiento de la causa.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 15 de septiembre de 2021.

## II. Alegaciones de las partes

### a. De la parte accionante

8. De la lectura de la demanda, se desprende que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador alega que se han vulnerado sus derechos contenidos en los artículos: 75, 76 numerales 1 y 7 literal l) y 82 de la Constitución de la República.
9. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante manifiesta que la Sala de la Corte Nacional *“comete un gran error al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Aduanera, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión”*. Agrega, que lo único que debía ser revisado por los conjuces era si el escrito contenía los requisitos de forma, pero resolvieron aspectos que no correspondían a la fase de admisibilidad.
10. Agrega, que el auto impugnado no cumple con la garantía de motivación establecido en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República. Para tal efecto, señala que el análisis realizado por los conjuces contradice el test de motivación creado por la Corte Constitucional.
11. Finalmente, añade que *“la Sala de la Corte Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no considera nuestra argumentación, la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita mencionar que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera”*.

### b. De los órganos jurisdiccionales accionados

12. El 20 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió a este Organismo su informe de descargo.
13. En dicho informe, los jueces se refieren al contenido del auto impugnado y manifiestan que *“[d]e las consideraciones que anteceden, doctora Magaly Soledispa Toro, Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos*

*de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”.*

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

#### **A. Competencia.**

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

#### **B. Análisis constitucional.**

15. De acuerdo a la demanda, la entidad accionante considera que la decisión judicial impugnada ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y motivación. A pesar de aquello, esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable<sup>2</sup>, no observa argumento alguno respecto de una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas.
16. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar si el auto emitido el 13 de abril de 2017 por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado los derechos a la seguridad jurídica y la garantía de motivación.

##### **a. Derecho a la seguridad jurídica.**

17. La Constitución establece en el artículo 82 que 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*”.
18. De la norma constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

19. Como se pudo ver anteriormente, la entidad accionante alega que la conjueza nacional excedió el ámbito de sus competencias y no se limitó a revisar si el recurso de casación planteado cumplía con los requisitos, sino que resolvió aspectos que no le correspondía.
20. Al respecto, la Corte ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada; que, en la fase de fondo, de prosperar el análisis de admisibilidad, se analiza el cargo planteado con la sentencia impugnada.<sup>4</sup>
21. De la revisión del auto impugnado, se identifica que en los literales a), b) y c) la conjueza se refirió a su competencia para resolver la admisibilidad del recurso, a la naturaleza del recurso de casación y a los antecedentes procesales del caso subyacente.
22. A continuación, en el literal d) de la decisión impugnada la conjueza realizó un análisis del cumplimiento de requisitos formales del recurso de casación interpuesto. Para tal efecto, en varios numerales, abordó la oportunidad en la interposición del recurso, la legitimación, la procedencia y la fundamentación del medio de impugnación.
23. Así, se observa que a partir del numeral cuarto del auto de inadmisión la conjueza señaló que la institución recurrente fundó su recurso de casación en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.
24. Con relación a dicha causal, la conjueza sostuvo que *“procede alegar esta causal frente a los siguientes supuestos. 6.2.1 Sentencia o auto que no contiene los requisitos exigidos por la ley; 6.2.2 Sentencia o auto que en su parte dispositiva adopte decisiones contradictorias; y, 6.2.3 Sentencia o auto que en su parte dispositiva adopte decisiones incompatibles”*.
25. De tal forma, pasó a revisar el cargo planteado y manifestó que *“[d]e la exposición del recurrente se evidencia una grave imprecisión, toda vez que la falta de motivación, constituye, una hipótesis casacional diferente a la existencia de decisiones incompatibles; es así que en la causal quinta están constando en forma separada. La fundamentación de la causal quinta exige precisión y especificidad. No caben, por tanto, generalizaciones como las planteadas por la autoridad recurrente. 6.5 Para la admisibilidad del cargo por falta de motivación de la sentencia, el recurrente debe limitarse a evidenciar que la resolución no enuncia las normas en que se funda o no explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, teniendo en cuenta que el control de motivación que hace la sala de casación en la justicia ordinaria, difiere de las potestades que tienen otros órganos del Estado en el cumplimiento de sus funciones”*.
26. En función de aquello, la conjueza resolvió inadmitir el recurso de casación por cuanto su *“fundamentación no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala de casación”*.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1657-14-EP/20, párr. 29.

27. Con base en lo expuesto, se verifica que en el auto impugnado, la conjuenza, en el ámbito de sus competencias, confrontó el cargo del recurso de casación con la causal invocada y verificó si se cumplió o no los requisitos formales conforme la Ley de Casación<sup>5</sup>, norma clara, previa y pública aplicable al caso en concreto.
28. Por otro lado, esta Corte Constitucional recuerda que *“debido a la formalidad del recurso de casación, es necesario que se cumplan los requisitos determinados en la ley para que este sea admitido y pueda examinarse su procedencia. En tal sentido, si los recurrentes no cumplen con los requisitos legales, su recurso no puede prosperar y las autoridades judiciales competentes podrán no calificarlo o inadmilitarlo”*<sup>6</sup>.
29. En tal sentido, contrario a lo afirmado por la entidad accionante, al verificarse que el recurso no cumplía con los requisitos determinados en la ley, el mismo fue declarado inadmisibile por lo que no se constata que la conjuenza excedió el ámbito de sus competencias.
30. Por lo tanto, esta Corte concluye que el auto impugnado no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

#### **b. Derecho a la motivación.**

31. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7, literal l) que *“[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
32. Así, los juzgadores, en ejercicio de su potestad jurisdiccional al momento de emitir una decisión, tienen la obligación de motivarla, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y realizando una explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y a las circunstancias concretas puestas en su conocimiento.
33. En el caso, la entidad accionante alega que la conjuenza habría vulnerado su derecho a la motivación debido a que no se consideró la argumentación de su recurso, la cual fue clara y puso en evidencia que la sentencia recurrida ante la Corte Nacional incurrió en el vicio casacional alegado y que carecía de motivación.
34. Al respecto, como se verificó en el acápite anterior, se observa que la entidad accionante fundó su recurso de casación en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, la

---

<sup>5</sup> Las disposiciones de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación facultan a los conjueces nacionales a verificar en fase de admisibilidad que el recurso se encuentre fundamentado. La Ley de Casación establece lo siguiente: *“Requisitos formales.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: (...) 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”*; por su parte, en el artículo 7 se determina que *“Calificación.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: (...) 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior”*

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia 1718-13-EP/20, párr. 37.

conjeza analizó el cargo con relación a la fundamentación a dicha causal y consideró que no se cumplía con los requisitos para ser admisible.

35. Por lo tanto, se constata que contrario a lo que manifiesta la entidad accionante, la conjeza analizó los argumentos expuestos en el recurso de casación, enunciando las normas en las cuales fundamentó su decisión y expuso la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución. Finalmente, esta Corte recuerda que no se encuentra facultada para revisar nuevamente el cumplimiento de los requisitos del recurso de casación, como pretende la entidad accionante.
36. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho a la motivación.
37. Finalmente se recuerda al SENA E que la mera inconformidad con la decisión judicial impugnada no es una razón suficiente para que proceda una acción extraordinaria de protección. La referida acción no puede ser considerada como una instancia adicional del proceso de origen. En definitiva, el planteamiento de dicha acción solo es pertinente ante una vulneración de derechos fundamentales y si fuera evidente que sus fundamentos carecen de plausibilidad, la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección podría constituir un abuso del derecho, de conformidad al artículo 23 de la LOGJCC.

#### IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.11.25  
16:43:19 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín

**Sentencia No. 1064-17-EP/21**

**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI



Firmado  
digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

DEL ECUADOR



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

**CASO Nro. 1064-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1663-16-EP/21**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

**CASO No. 1663-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia acepta una acción extraordinaria de protección en contra de un auto que inadmitió un recurso de casación que fue interpuesto contra un auto que declaró la caducidad del derecho de acción dentro de un proceso contencioso administrativo. En esta sentencia se establece que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante porque inobservó una resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia que estableció que autos como el recurrido son impugnables en casación.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 24 de noviembre de 2014, Alexis Donato Toscano Lara presentó una demanda contencioso-administrativa en la que impugnó la resolución N.º 5167, de 22 de enero del 2014, emitida por la Controlaría General del Estado (también, “la CGE”), en la que se estableció su responsabilidad civil solidaria como ex director financiero del Gobierno Municipal de Santo Domingo, por autorizar el pago de llamadas a teléfonos celulares<sup>1</sup>. Además, indicó que mediante oficio N.º 1480-DRR, de 12 de agosto del 2014, la CGE negó su recurso administrativo de revisión. Esta demanda dio origen a la causa N.º 17801-2014-1825.
2. El 19 de diciembre de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 (con sede en Quito) declaró la caducidad del derecho de acción e inadmitió a trámite la demanda<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Esta determinación de responsabilidades tiene como antecedente el informe N.º DA4-0023-20G7 en el que se analizaron los estados financieros del Gobierno Municipal de Santo Domingo por el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2003 y el 30 de abril del 2006. El valor de la glosa corresponde a USD 15.899,13.

<sup>2</sup> En el auto se afirmó lo siguiente: “3) Conforme la razón actuarial pertinente, consta que la demanda ha sido presentada el lunes 24 de noviembre de 2014, a las 16h13 minutos, es decir notoriamente fuera del término de 90 días que establece como término el artículo 65 en referencia, lo que determina que se haya producido la caducidad del derecho para ejercitar la demanda, misma que por corresponder al Derecho Público puede declararse aún de oficio.- 4) Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente para el Tribunal que en el presente caso, si el acto administrativo que se impugna es de fecha 22 de enero del

3. Alexis Donato Toscano Lara solicitó la revocatoria del referido auto, lo que fue negado por el tribunal distrital el 26 de febrero de 2015.
4. El 4 de marzo de 2015, Alexis Donato Toscano Lara interpuso un recurso de casación. En sede de casación el proceso fue identificado con el N.º 17741-2015-0287.
5. El 13 de julio de 2016, la respectiva conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.
6. El 8 de agosto del 2016, el señor Alexis Donato Toscano Lara presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación.
7. El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 3 de diciembre de 2020. En esta providencia, el juez sustanciador requirió el correspondiente informe de descargo.
9. Cabe señalar que en el expediente constitucional de esta causa constaban varios escritos ingresados por el accionante<sup>3</sup>.

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

10. En su demanda, el accionante pretende que la Corte Constitucional declare que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales, se deje sin efecto el auto impugnado y que otro juez resuelva la admisibilidad de su recurso de casación.
11. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió lo siguientes *cargos*:
  - 11.1. El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el art. 75 de la Constitución, ya que se le habría impedido acceder arbitrariamente a la tramitación de su recurso de casación.
  - 11.2. El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el art. 76.7.1 de la Constitución, porque:

---

2014; y, notificado el 17 de marzo de 2014, se la ha formulado cuando había transcurrido el término legal de noventa días que tenía la parte actora para deducir su acción [...]

<sup>3</sup> Un escrito de alegaciones del 12 de diciembre de 2017 y escritos de solicitud de avoco y audiencia pública de 20 y 29 de diciembre de 2017, de 10 de enero de 2018, de 8 de febrero de 2018, de 23 de febrero de 2018 y de 18 de abril de 2018.

- a) No sería razonable, ya que no fundamenta su decisión de inadmitir su recurso en principios ni en normas constitucionales.
- b) No sería lógico, por cuanto se inadmitió su recurso de casación a pesar de haber justificado la falta de motivación de la actuación del tribunal distrital; y,
- c) No sería comprensible, debido a que no es razonable ni lógico.

**11.3.** El auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el art. 82 de la Constitución, debido a que se ignoró que la decisión del tribunal distrital estaba inmotivada. Además, reiteró en la presunta falta de motivación del auto impugnado, señaló que este sería “*contradictorio con otros de similar contenido presentados por mi persona*” y, genéricamente, se refirió a “*la no observancia del principio de preclusión procesal*”.

### **C. Informe de descargo**

- 12.** El 15 de diciembre de 2020 esta Corte recibió el correspondiente informe de descargo, en el que se señaló que el auto impugnado adoptó su decisión porque la providencia recurrida no es de aquellas contra las que cabe el recurso de casación, de conformidad con el art. 2 de la Ley de Casación, que la inadmisión de un recurso no implica una vulneración de derechos fundamentales y que la demanda del accionante solo expresa su inconformidad con la decisión adoptada.

### **II. Competencia**

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

### **III. Planteamiento del problema jurídico**

- 14.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
- 15.** El cargo sintetizado en el párr. 11.1 *supra* cuestiona una presunta arbitrariedad en el auto impugnado que le habría impedido acceder a la tramitación de su recurso de casación, invocando para el efecto el derecho a la tutela judicial efectiva. Al respecto, en el párr. 122 de la sentencia N.º 889-20-JP/21 la Corte Constitucional afirmó lo siguiente “*Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se*

*argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma*". En tal virtud, y dado que el cargo se refiere directamente al acceso a la tramitación de un recurso, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró el auto impugnado el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante porque le habría impedido, de forma arbitraria, acceder a la tramitación del recurso de casación que interpuso?

16. Los cargos reseñados en el párr. 11.2 *supra* cuestionan la corrección del razonamiento empleado para justificar la decisión adoptada en el auto impugnado. Al respecto es necesario recordar que el análisis sobre la vulneración de la garantía de la motivación de las decisiones del poder público no guarda relación alguna con la corrección en la aplicación del ordenamiento jurídico al caso concreto<sup>4</sup>. Por lo tanto, los referidos cargos no permiten formular un problema jurídico relativo a la garantía de la motivación.
17. Sin embargo, queda la opción de reconducir dichos cargos para examinarlos en función de otro derecho fundamental. Como se dijo en el párr. 30 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía: *"Si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas. Por ejemplo, algunas incorrecciones conforme al Derecho constituyen desaciertos en la interpretación y aplicación de normas sobre derechos o garantías fundamentales distintos a la garantía de la motivación; para enmendarlas, está disponible todo un sistema de garantías jurisdiccionales, además de las garantías procesales ordinarias"* [se omitió una referencia al pie de página del original].
18. Ahora bien, tal reconducción se referiría a si la inadmisión del recurso de casación fue arbitraria y ya se planteó un problema jurídico al respecto (ver párr. 15 *supra*). Por lo dicho, no es necesario formular otro problema jurídico en relación a este asunto.
19. A continuación conviene mencionar que esta Corte, en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, señaló que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, 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). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar,

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

20. El cargo expuesto en el párrafo 11.3 *supra* cuestiona el auto de inadmisión de casación en función de una presunta falta de motivación de la providencia del tribunal distrital, por la inobservancia del principio de preclusión procesal y por resultar contradictorios con otros autos de admisión. No se advierte en el referido cargo base fáctica y justificación jurídica (ver el párrafo anterior) respecto de una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable, porque la decisión sobre la admisibilidad de un recurso de casación no tiene relación alguna con un juicio sobre una eventual falta de motivación en la providencia del tribunal distrital, por la indeterminación del argumento referido al principio de preclusión procesal y por no haber justificado el carácter vinculante de los autos de admisión con los que pretende establecer una contradicción. En definitiva, el cargo reseñado en el párrafo 11.3 *supra* no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

#### IV. Resolución del problema jurídico

##### **D. ¿Vulneró el auto impugnado el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante porque le habría impedido, de forma arbitraria, acceder a la tramitación del recurso de casación que interpuso?**

21. La garantía de recurrir se encuentra reconocida en la Constitución de la siguiente forma:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.*

22. En el presente caso, el accionante cuestiona la inadmisión de su recurso de casación, alegando que fue arbitraria y que impidió su tramitación.
23. Para examinar esta alegación conviene citar el auto impugnado, en el que se afirmó lo siguiente:

*VISTOS: (287-15) En lo principal, el señor Alexis Donato Toscano Lara, mediante escrito, interpone recurso de casación, respecto del auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, con sede en Quito, el 19 de diciembre de 2014, a las 11h32, dentro del juicio que sigue en contra de la Contraloría General del Estado y de la Procuraduría General del Estado; auto en el que: "...Por lo expuesto, éste Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, declara que ha operado la caducidad del derecho del actor señor ALEXIS DONATO TOSCANO LARA; y, consecuentemente inadmite a trámite su demanda, dejando a salvo sus derechos en sede administrativa..."*  
*[...] SEXTO: El auto recurrido rechaza la demanda deducida por el señor Alexis Donato Toscano Lara, es decir aún no inicia el proceso contencioso administrativo que pretendía seguir en contra de la Contraloría General del Estado y del Procurador General del Estado; el Art. 2 de la Ley de Casación codificada dispone: "Art. 2.- PROCEDENCIA.- El*

*recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo.- Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado.".- De lo expuesto, queda claro que el recurso de casación es un medio de impugnación restrictivo. En la especie, se evidencia que el auto en el cual rechaza la demanda, no admite recurso alguno; pues, no se encuentra comprendido en ninguno de los incisos del Art. 2 de la Ley de Casación que determina taxativamente los casos susceptibles de este medio de impugnación; es decir no se trata de aquellos autos que den fin a un proceso de conocimiento, sino más bien dicha providencia es de aquellas consideradas de mero trámite, que dispone el archivo de la causa por habérsela rechazado, sin resolver sobre lo principal y en su texto no se observa disposición alguna que ponga fin al proceso de conocimiento por lo que por no cumplir con los requisitos formales de los Arts. 2 y 7 numeral 1 de la Ley de Casación, se inadmite el recurso deducido por el señor Alexis Donato Toscano Lara [...].*

24. De lo anterior, se evidencia que en el auto impugnado se examina si cabía recurso de casación en contra del auto del tribunal distrital que inadmitió a trámite la demanda, al considerar que había caducado el derecho de acción de Alexis Donato Toscano Lara. Para ello, en el referido auto, se examina el art. 2 de la Ley de Casación y se establece que, al inadmitirse a trámite la demanda, el proceso no había iniciado y, por lo tanto, la providencia impugnada no podía ponerle fin.
25. Sin embargo, el auto impugnado no consideró el artículo 1 del precedente jurisprudencial, por fallos de triple reiteración, establecido por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en la resolución N.º 13-2015, publicado en el primer suplemento del registro oficial N.º 621, de 5 de noviembre de 2015 (por lo tanto, anterior al auto impugnado, de 13 de julio de 2016). En la mencionada resolución se afirmó “[...] *que la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso*”, estableció que, ocurrida la caducidad, al tribunal no puede considerar otros aspectos para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y definió lo siguiente:
- a) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. **Este auto es susceptible de recurso de casación** [énfasis añadido].*
26. Así, esta Corte considera que la omisión de la regla establecida en un precedente jurisprudencial vinculante en el auto impugnado constituyó una barrera arbitraria para la tramitación del recurso de casación del accionante. Por lo tanto, se verifica que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante.

## V. Decisión

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

1. Declarar la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir de Alexis Donato Toscano Lara.
2. Aceptar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **1663-16-EP**.
3. Dejar sin efecto el auto de 13 de julio de 2016, emitido en el proceso N.º 17741-2015-0287.
4. Disponer que, por sorteo, otro conjuer de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia analice la admisibilidad del recurso de casación N.º 17741-2015-0287, planteado por Alexis Donato Toscano Lara.
5. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.30  
12:46:23 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 1663-16-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2195-19-EP/21**

(Caso *Garantía de la defensa técnica y actividad de los juzgadores y juzgadas*)

**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

### **CASO No. 2195-19-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia establece que la garantía de la defensa técnica, prevista en el artículo 76 numeral 7 literales a, b, c, g y h de la Constitución, exige que la calidad de los servicios provistos por un abogado debe asegurar el ejercicio del derecho a la defensa del defendido. Garantía que, en el caso concreto, ha sido violada debido al desempeño negligente del defensor público y a la falta de tutela por parte del juez de la causa.

### **I. Antecedentes**

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

1. El 4 de julio de 2015, se celebró la audiencia de calificación de flagrancia dentro del proceso N.º 09286-2015-03536, en la que el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en delitos flagrantes de Guayaquil (i) declaró la legalidad de la aprehensión de Marlond Alexis Mayulema Sailema; (ii) notificó al procesado con el inicio de la instrucción fiscal en su contra por el cometimiento del delito previsto en el artículo 360 del Código Orgánico Integral Penal<sup>1</sup> (en adelante, COIP) en calidad de autor; y (iii) ordenó la prisión preventiva del referido ciudadano.
2. El 23 de julio de 2015, al tramitarse el procedimiento abreviado<sup>2</sup>, la jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en delitos flagrantes de Guayaquil dictó sentencia de primera instancia, en la que se declaró la culpabilidad de Marlond Alexis Mayulema Sailema por el delito de porte de arma, tipificado y reprimido en el segundo inciso del artículo 360 del COIP, en el grado de autor; razón por la que se le condenó a 2 años de privación de la libertad. Además, se le impuso una multa de 4 salarios básicos unificados del trabajador en general.

<sup>1</sup> “Artículo 360.- *Tenencia y porte de armas.- La tenencia consiste en el derecho a la propiedad legal de un arma que puede estar en determinado lugar, dirección particular, domiciliaria o lugar de trabajo, para lo cual se requiere autorización de la autoridad competente del Estado. La persona que tenga armas de fuego sin autorización, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año.*

*El porte consiste en llevar consigo o a su alcance un arma permanentemente dentro de una jurisdicción definida, para lo cual se requiere autorización de la autoridad competente del Estado. La persona que porte armas de fuego sin autorización, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”.*

<sup>2</sup> Solicitado por el procesado en audiencia de 16 de julio de 2015.

3. En auto de 3 de septiembre de 2015, la jueza referida en el párrafo precedente, antes de que llegara a ejecutarse la privación de la libertad, al haber aceptado la petición del procesado, suspendió el cumplimiento de la pena bajo las siguientes condiciones: (i) residir en el domicilio ubicado en la ciudadela El Recreo (MIDUVI), manzana A, solar 14 del cantón Durán; (ii) abstenerse de frecuentar al señor José Diego Dávila Némer<sup>3</sup>; (iii) salir del país exclusivamente con autorización del juez de garantías penitenciarias; (iv) mantener su trabajo en LINANFER S.A.; (v) presentarse lunes y viernes ante el fiscal de la causa o el juez de garantías penitenciarias, por el lapso de 2 años; (vi) no reincidir; y, (vii) no merecer la apertura de una nueva instrucción fiscal en su contra.
4. El 4 de julio de 2018, dentro del proceso N.º 09286-2015-04019, el juez de la Unidad Judicial Norte N.º 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil, por considerar incumplidas las condiciones (i), (iii), (iv) y (v) mencionadas en el párrafo anterior<sup>4</sup>, resolvió que se ejecute la pena privativa de la libertad de 2 años impuesta en contra del señor Mayulema Sailema, por lo que ordenó su captura.
5. El 5 de noviembre de 2018, se giró una boleta de encarcelamiento en contra del señor Mayulema Sailema, quien solicitó al juez de la Unidad Judicial Norte N.º 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil que “*revoque la prisión preventiva*” por lo siguiente: (i) haber cumplido todas las condiciones impuestas para la suspensión de la pena (para acreditarlo, adjuntó constancias de comparecencia periódica ante la Fiscalía<sup>5</sup>, certificado de trabajo de LINANFER y declaración juramentada de su lugar de domicilio); y (ii) no haber sido informado de la emisión del auto que fijaba la fecha y hora de la audiencia de control del cumplimiento de las condiciones impuestas, ni por su abogado particular ni por el defensor público que estuvo presente en la diligencia. El pedido del señor Mayulema Sailema fue negado el 13 de diciembre de 2018 por improcedente y extemporáneo.
6. El 26 de diciembre de 2018, el señor Mayulema Sailema presentó acción de hábeas corpus<sup>6</sup>, la que fue resuelta el 22 de enero de 2019 por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, quien declaró sin lugar, por improcedentes, tanto la

---

<sup>3</sup> El señor José Diego Dávila Némer fue quien denunció, mediante llamada telefónica, los hechos que resultaron en la aprehensión de Marlon Alexis Mayulema Sailema.

<sup>4</sup> El juez de la causa determinó que la demostración del incumplimiento de las condiciones impuestas para la suspensión de la pena privativa de la libertad del procesado derivaba de la falta de la siguiente documentación: declaración jurada notariada actualizada relacionada con el lugar de domicilio del procesado, certificado de movimiento migratorio concedido por el Ministerio del Interior, certificado laboral conferido por LINANFER S.A. y las constancias de presentación periódica ante la autoridad competente designada –la Fiscalía–.

<sup>5</sup> De entre aquellas, la más reciente correspondía a la presentación realizada el 17 de julio de 2017, esto es, un año y tres meses después de la última presentación certificada por la Fiscalía General del Estado, que consta en la hoja 28 del cuerpo I del expediente de la causa.

<sup>6</sup> Información obtenida del Sistema Automático de Trámite Judicial del Ecuador (SATJE). Proceso de garantías jurisdiccionales identificado con el N.º 09332-2018-13944.

acción como las medidas cautelares solicitadas<sup>7</sup>. En contra de esta sentencia, el accionante no interpuso recurso de apelación.

7. El 8 de marzo de 2019, el señor Mayulema Sailema interpuso recurso de revisión del auto de 4 de julio de 2018 referido en el párr. 4 *supra*, el que fue negado<sup>8</sup> el 26 de marzo de 2019 con sustento en el artículo 658 del COIP<sup>9</sup>.
8. El 12 de abril de 2019, el señor Mayulema Sailema (también, “el accionante”) planteó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 4 de julio de 2018 (véase el párr. 4 *supra*) y de 26 de marzo de 2019 (véase el párrafo anterior).
9. El 19 de septiembre de 2019, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2195-19-EP, especificando que el auto de 26 de marzo de 2019 no es susceptible de impugnación mediante una acción extraordinaria de protección<sup>10</sup>. La sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado. En sesión de 4 de diciembre de 2019, este Pleno autorizó, de forma excepcional, el tratamiento prioritario del presente caso.
10. Mediante auto de 23 de enero de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, requirió el correspondiente informe de descargo y convocó a las partes procesales a la audiencia pública que se celebró el 3 de febrero de 2020, con la sola comparecencia de la representante de la Procuraduría General del Estado.

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

11. En su demanda, el accionante solicitó a la Corte Constitucional (i) que se declare que el auto dictado el 4 de julio de 2018 por el juez de la Unidad Judicial Norte N.º 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad jurídica; y (ii) que se deje sin efecto el auto impugnado.

---

<sup>7</sup> La acción de hábeas corpus fue negada con fundamento en la siguiente consideración: “[...] en la audiencia pública y de la pruebas aportadas, no se ha podido verificar la existencia de alguna ilegalidad o arbitrariedad en la detención del accionante, pues se ha verificado la existencia de la boleta de encarcelamiento no. 09286-2018-000426 de fecha 5 de noviembre del 2018, la cual cumple con los requisitos legales; que conforme informe emitido por el juez Dr. Virgilio Matamoros Araque, el accionante incumplió con una de las condiciones impuestas, cuando se resuelve suspender condicionalmente la ejecución de la pena de dos años; verificándose que no cumplió con presentarse al despacho del juzgado los días lunes y viernes [...]”.

<sup>8</sup> El juez de la Unidad Judicial Norte N.º 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil estableció que el recurso de revisión era improcedente al haberse interpuesto de un auto y no de una sentencia condenatoria.

<sup>9</sup> “Art. 658.- Procedencia.- El recurso de revisión podrá proponerse en cualquier tiempo, ante la Corte Nacional de Justicia, **después de ejecutoriada la sentencia condenatoria** [...]” [énfasis añadido].

<sup>10</sup> La providencia referida no era objeto de acción extraordinaria de protección, en tanto derivaba de la interposición de recursos inoficiosos.

12. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante formuló el siguiente *cargo*: el auto impugnado vulneró sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica porque fue dictado en una audiencia a la que sus abogados particulares no asistieron ya que, sin comunicarle, habían renunciado a ejercer su defensa; y, en lugar de ellos, intervino un defensor público designado por el juez, quien nunca se comunicó con su defendido, por lo que no contaba con los documentos necesarios para demostrar que las condiciones de la suspensión de la pena sí se habían cumplido. Lo que, según el accionante, habría equivalido a que se le juzgara en ausencia, sin ser escuchado y sin contar con una defensa técnica apropiada que rebatiera la prueba de cargo aportada por la Fiscalía, es decir, se le habría colocado en estado de indefensión.

### C. Informe de descargo

13. A pesar de haber sido oportunamente requerido en el auto singularizado en el párr. 10 *supra*, ningún informe fue presentado ante esta Corte.

### D. Intervención en la audiencia

14. En la audiencia realizada el 3 de febrero de 2020, Procuraduría General del Estado manifestó, en lo principal, lo siguiente:

14.1. Que la primera alegación del accionante estaba relacionada con una actuación negligente por parte de sus abogados particulares, quienes no le habrían comunicado de las diligencias convocadas dentro de la causa N.º 09286-2015-04019, lo que constituye un desacuerdo entre privados que no es objeto de la acción extraordinaria de protección; y, que, en todo caso, el Estado le designó al señor Muyulema Sailema un defensor público para que interviniera en favor de sus intereses.

14.2. Que, respecto de la segunda alegación del accionante, relacionada con que, durante la audiencia de verificación del cumplimiento de las condiciones impuestas para suspender su pena privativa de libertad, estuvo en indefensión puesto que nunca mantuvo comunicación con el defensor público y, por este motivo, no pudo proporcionarle los documentos que habrían demostrado el cumplimiento de las condiciones, indicó que el Estado tiene la sola obligación de designar un abogado, pero que la estrategia que aplique en el juicio ese defensor público no es de su competencia, aunque reconoce que *“el defensor público tiene su responsabilidad de ese momento, en tal caso pedir –porque esa es una de las facultades de los abogados– si necesitaba, más documentación o conversar con el accionante en este caso”*.

14.3. Con su demanda, el objetivo del accionante es que la Corte Constitucional valore la prueba que no pudo presentar en la audiencia de revisión de cumplimiento de condiciones; y que se identifiquen vulneraciones de carácter legal en el auto de 4 de julio de 2018, por lo que incurre en las causales de inadmisión previstas en el

artículo 62, numerales 2 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

## II. Competencia

15. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

## III. Cuestión previa

16. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (art. 58 de la LOGJCC). La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda a los tipos de decisiones antes mencionados; y, si ese no fuera el caso, puede rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección sin tener que entrar en el fondo de la causa, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia N.º 154-12-EP/19:

*[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los términos establecidos los párrafos 44 y 45 supra, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.*

17. En ese mismo orden de ideas, esta Corte, en la sentencia citada *supra* caracterizó a un **auto definitivo** de la siguiente forma:

*44. [...] es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso [énfasis añadido].*

*45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.*

18. En concordancia con este razonamiento –como lo esquematizó esta Corte en el párrafo 16 de la sentencia N.º 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019–, estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso o, si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien,

(1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

19. Se plantea, entonces, la cuestión de si el auto impugnado es un auto definitivo.
20. Al respecto, esta Corte verifica que el auto impugnado, de 4 de julio de 2018, versa sobre el control de cumplimiento de las condiciones que reemplazaron la sanción privativa de la libertad impuesta al señor Marlond Alexis Mayulema Sailema. De conformidad con el artículo 632 del COIP<sup>11</sup>, este control se efectúa exclusivamente durante la etapa de ejecución de la sentencia –una vez que se puso fin al proceso penal– momento en el que se origina una cuestión distinta a las que originaron el juicio principal. En contra del auto que ordena la ejecución de la pena privativa de la libertad por incumplimiento de las condiciones establecidas en la sentencia condenatoria no puede proponerse recurso de apelación, casación o revisión<sup>12</sup>. Por lo tanto, el auto impugnado no resuelve el fondo de las pretensiones del proceso penal (elemento 1.1 *supra*) y por emitirse luego de la sentencia, tampoco compromete su continuación (elemento 1.2 *supra*). Sin embargo, al decidir de forma irrecusable sobre la ejecución de una pena privativa de libertad, tiene la potencialidad de vulnerar la libertad personal, es decir, el gravamen que podría causar es irreparable (elemento 2 *supra*).
21. Por ello, en el caso concreto, se concluye que el auto de 4 de julio de 2018 puede ser tratado como definitivo y, por lo tanto, puede ser objeto de una acción extraordinaria de protección.
22. La Corte debe, por consiguiente, pronunciarse sobre los cargos contenidos en la demanda.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. Según se desprende del párrafo 12 *supra*, el accionante señaló como vulnerados los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica. En relación con el debido proceso, el cargo se refiere de forma particular al derecho a la defensa en la garantía de la defensa técnica. En lo que respecta a la transgresión a la seguridad jurídica, el accionante la vincula a una deficiente dirección del proceso penal por parte del juez que habría redundado en su indefensión, por lo que su alegación apunta al mismo derecho a la defensa. En consecuencia, en esta sentencia se resolverá el siguiente problema jurídico:

---

<sup>11</sup> “Art. 632.- Control.- La o el juzgador de garantías penitenciarias será el encargado del control del cumplimiento de las condiciones. Cuando la persona sentenciada incumpla cualquiera de las condiciones impuestas o transgreda el plazo pactado, la o el juzgador de garantías penitenciarias ordenará inmediatamente la ejecución de la pena privativa de libertad”.

<sup>12</sup> Para la interposición del recurso de apelación, es necesario que el auto sea uno de aquellos previstos taxativamente en el artículo 653 del COIP; mientras que, de conformidad con los artículos 656 y 658 del COIP, los recursos de casación y revisión proceden en contra de sentencias.

¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del accionante porque se habría dictado en una audiencia que no respetó la garantía de la defensa técnica?

24. Ahora bien, en caso de que el anterior problema jurídico llegara a responderse de manera afirmativa, se deberá contestar a este otro: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dictar en la presente causa?

## V. Resolución de los problemas jurídicos

**E. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del accionante porque se habría dictado en una audiencia que no respetó la garantía de la defensa técnica?**

25. A pesar de que el cargo del accionante alude al derecho a la defensa en general, particularmente tiene que ver con la garantía de la defensa técnica. Esta garantía se halla reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal g de la Constitución de la República: “*En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor*”. La referida garantía también se halla consagrada en el artículo 14 numeral 3 literal d del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP)<sup>13</sup> y en el artículo 8 numeral 2 literales d y e de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>14</sup> (en adelante, CADH). En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC 11/90, determinó que “*los literales d) y e) del artículo 8.2 expresan que el inculcado tiene derecho de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y que si no lo hiciera tiene el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna*”.
26. Sin embargo, siendo la de la defensa técnica una garantía del derecho a la defensa, ella está íntimamente conectada con otras garantías de aquel. Especialmente, con las siguientes:

*Art. 76.- [...] 7.- [...] a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.*

<sup>13</sup> PIDCP, “Artículo 14 [...] 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo [...]”.

<sup>14</sup> CADH, “Artículo 8, Garantías Judiciales.- [...] 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley [...]”.

b) *Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.*

c) *Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.*

[...]

h) *Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.*

- 27.** Por consiguiente, la carencia o la deficiencia de defensa técnica puede conllevar la transgresión de otras garantías del derecho a la defensa y, en todos los casos, implica una vulneración de ese derecho fundamental.
- 28.** Ahora bien, la garantía de la defensa técnica exige que la calidad de los servicios provistos por los abogados asegure el ejercicio del derecho a la defensa en el marco del debido proceso. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”), *“nombrar a un defensor de oficio con el sólo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica, por lo que es imperante que dicho defensor actúe de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evite así que sus derechos se vean lesionados y se quebrante la relación de confianza”*<sup>15</sup>.
- 29.** En el mismo sentido, en la sentencia N.º 3068-18-EP/21, esta Corte estableció que, *“con relación a la garantía prevista en el artículo 76 numeral 7 literal g), resulta pertinente destacar que la sola presencia física de una o un profesional del derecho durante una diligencia, no es suficiente para garantizar una asistencia técnica efectiva”*<sup>16</sup>. Y, en la sentencia N.º 4-19-EP/21, se estableció que *“una defensa adecuada también [antes, se hace referencia al derecho a contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, refiriendo que ello implica la posibilidad de revisar el expediente y las piezas procesales relevantes] involucra la preparación de los argumentos que sustentan el recurso de apelación, con el fin de que se puedan ejercer de forma efectiva las garantías de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, así como de presentar los argumentos y pruebas que asistan al sujeto procesal y de contradecir los presentados por la contraparte”*<sup>17</sup>.
- 30.** En el caso que ahora se estudia, el 11 de junio de 2018, el juez de la Unidad Norte N.º 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil fijó, mediante decreto, para el 4 de julio de 2018 la audiencia de verificación de cumplimiento de las condiciones impuestas en la suspensión condicional de la pena del señor Muyulema Sailema. Una vez notificados con el decreto antedicho, el 26 de junio de 2018, los abogados defensores particulares

<sup>15</sup> Corte IDH, caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 157.

<sup>16</sup> Véase la sentencia N.º 3068-18-EP, de 9 de junio de 2021, Derecho a la defensa, sus garantías y reglas de trámite, párr. 63.

<sup>17</sup> Sentencia N.º 4-19-EP/21 de 21 de julio de 2021, párr. 39.

del procesado –Elvia Muñoz Sánchez y Edmundo Briones Llona– presentaron un escrito en el que indicaban:

*Fuimos expresamente contratados por dicho ciudadano hasta la última diligencia [sic] en que participamos, desde entonces nunca más apareció ni sabemos donde hubicarlo [sic] por lo que desde entonces y con conocimiento expreso de él no somos sus defensores.*

*Con este antecedente, y como lo ordena la ley, sírvase Sr. Juez, contar con un Sr. Defensor Público que vele por los derechos del Sr. Muyulema Sailema.*

31. En el proceso de origen, previendo la ausencia de los referidos abogados, la Defensoría Pública también fue notificada para que compareciera, en representación del hoy accionante, a la audiencia de verificación de cumplimiento de las condiciones impuestas en la suspensión condicional de la pena. En ese acto procesal, intervino el defensor público Stalin Guarnizo Espinoza, pero lo hizo sin haber tomado contacto previo con el sentenciado. Textualmente, el defensor manifestó: “[...] *las condiciones impuestas fueron residir en un lugar determinado, prohibición de salida del país, abstenerse de frecuentar a la víctima, mantener una actividad laboral en LINANFER y las presentaciones periódicas ante la autoridad competente por el lapso de dos años. De una revisión minuciosa del expediente no hay documentación alguna que justifique dichas condiciones y de una revisión del expediente fiscal, existen presentaciones únicamente hasta el 26 de abril de 2016 [...]*” [énfasis añadido]. Seguidamente, la Fiscalía manifestó: “*comparto lo manifestado por el abogado de la defensa*” [énfasis añadido]. De este modo, la audiencia duró exactamente ocho minutos con veinte segundos y concluyó con el levantamiento de la suspensión condicional de la pena impuesta al hoy accionante.
32. La Corte IDH ha sostenido que “*la institución de la defensa pública, como medio a través del cual el Estado garantiza el derecho irrenunciable de todo inculpado de delito de ser asistido por un defensor, sea dotada de garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio*”<sup>18</sup>; lo que ratifica que, incluso respecto de la defensa pública, la garantía de la defensa técnica exige que la calidad de los servicios provistos por los abogados asegure el ejercicio del derecho a la defensa en el marco del debido proceso. Como ha sostenido esta Corte, “*es necesario que la defensa pública actúe con debida diligencia y no sea simplemente un espectador del proceso sino que justamente en cumplimiento de sus deberes constitucionales brinden a los justiciables un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias, lo que incluiría generar un acercamiento con los procesados a quienes se encuentra representando*”<sup>19</sup> [énfasis añadido].
33. Esto último es crucial para el presente caso: el defensor público designado para representar al señor Muyulema Sailema prestó un servicio profesional de calidad

<sup>18</sup> Corte IDH, caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 157.

<sup>19</sup> Véase la sentencia N.º 1667-16-EP de 27 de octubre de 2021, párr. 45.

deficiente, en desmedro de su derecho a la defensa, porque enfrentó la audiencia de verificación del cumplimiento de las condiciones suspensivas de la pena sin haberse comunicado con su defendido, limitándose a la revisión de los expedientes judicial y fiscal. Esto, sin que conste en el expediente indicio alguno de que el defensor hubiera intentado establecer contacto con su defendido. Por lo que la participación del defensor público en la señalada audiencia constituyó una mera formalidad que permitió constatar la presencia de un abogado y así instalar y sustanciar la diligencia.

34. De haberse contactado con su representado, el defensor público habría podido contar con los documentos necesarios para justificar el cumplimiento de las condiciones de suspensión de la pena, pues la persona que estaba en posibilidad de aportarlo era el condenado. Como es obvio, en los expedientes que revisó dicho defensor no podía constatar ni que el señor Muyulema Sailema hubiera seguido residiendo en el mismo domicilio, ni que no hubiera salido del país, ni que se mantuviera en el mismo trabajo, pues esa información no tenía que registrarse en esos expedientes. Y, en cuanto a la obligación de presentarse ante el fiscal o juez de la causa, el demandante acreditó que siguió presentándose un año y tres meses después de la última fecha certificada por la Fiscalía (véase el párr. 5 *supra*).
35. Por consiguiente, el desempeño del defensor público del señor Muyulema Sailema transgredió el derecho al debido proceso de este en la garantía de la defensa técnica, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal g de la Constitución y, con ello, las garantías establecidas en los literales a, b, c y h *ibidem*. Pero, de manera correlativa, también lo hizo el juez de la Unidad Judicial Norte N.º 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil, puesto que debió ser notorio para él que el defensor público, debido a la falta de comunicación con su representado, no estaba en condiciones de abogar por que no se levante la suspensión de la pena, por lo que la calidad de los servicios provistos por él no aseguraban ni siquiera mínimamente el derecho a la defensa del hoy accionante.
36. La jurisprudencia de la Corte IDH ha estimado que, si bien la incorrección en la actuación del abogado defensor no es imputable a la autoridad jurisdiccional, una notoria inactividad por parte de la defensa técnica, sea que esta consista, entre otros, en la falta de presentación de pruebas o de contestación a los cargos propuestos por la contraparte, o abandono repentino de la causa sin que se haya designado previamente otro abogado para aquel propósito, sí requieren de una actuación tutelar por parte del órgano jurisdiccional:

*Por lo tanto, el presente caso plantea a la Corte la situación de tener que determinar los alcances de la responsabilidad internacional del Estado por la actuación de la defensa pública en materia penal. Ahora bien, la Comisión citó aparte de sus propios criterios, lo sostenido por el Comité de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para definir el criterio aplicable para determinar el alcance de la responsabilidad en estos casos, en el sentido que “el Estado no puede ser considerado responsable por todas las fallas de desempeño del abogado o defensor público, así como el Estado es responsable si la defensa*

***pública incurre en omisiones o fallas que de manera evidente permitan concluir que no brindó un patrocinio efectivo.***

***Además, es pertinente precisar que una discrepancia no sustancial con la estrategia de defensa o con el resultado de un proceso no será suficiente para generar implicaciones en cuanto al derecho a la defensa, sino que deberá comprobarse, como se mencionó, una negligencia inexcusable o una falla manifiesta. En casos resueltos en distintos países, los tribunales nacionales han identificado una serie de supuestos no exhaustivos que son indicativos de una vulneración del derecho a la defensa y, en razón de su entidad, han dado lugar como consecuencia la anulación de los respectivos procesos o la revocación de sentencias proferidas:***

- a) No desplegar una mínima actividad probatoria*
- b) Inactividad argumentativa a favor de los intereses del imputado*
- c) Carencia de conocimiento técnico jurídico del proceso penal*
- d) Falta de interposición de recursos en detrimento de los derechos del imputado*
- e) Indebida fundamentación de los recursos interpuestos*
- f) Abandono de la defensa<sup>20</sup> [énfasis añadido].*

---

<sup>20</sup> Corte IDH, caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 162 y 166.

En cuanto a la responsabilidad estatal frente a la intervención del abogado defensor, el Comité de Derechos Humanos ha señalado, in extenso: “*El Estado Parte no debe ser considerado responsable de la conducta de un abogado defensor, salvo que haya sido, o debiera haber sido, manifiestamente evidente para el juez que el comportamiento del abogado era incompatible con los intereses de la justicia. Existe la obligación de aceptar las solicitudes de aplazamiento que sean razonables, en particular cuando se impute al acusado un delito grave y se necesite más tiempo para la preparación de la defensa*” [Observación general núm. 32, el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, III. Una audiencia pública con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial.] “62. En el caso de autos la Comisión señala que el Estado proporcionó al Sr. Myrie asistencia letrada para las actuaciones penales seguidas contra él. Sin embargo, como sucede con todos los derechos previstos en la Convención, ese derecho debe ser garantizado en forma tal que resulte efectivo, por lo cual no sólo requiere el suministro de defensor, sino que el mismo ejerza ese patrocinio en forma competente. La Comisión ha reconocido también que el Estado no puede ser considerado responsable de todas las fallas de desempeño del abogado defensor, dado que la profesión de abogado es independiente del Estado y éste no tiene conocimiento ni control de la manera en que un abogado defensor patrocina a su cliente. No obstante, el artículo 8(2)(c) de la Convención impone a las autoridades nacionales la obligación de intervenir si la omisión del abogado de brindar un patrocinio eficaz es evidente o si la omisión es puesta en su conocimiento con suficiente claridad. 63. En el caso de autos no surge del expediente que el Sr. Myrie haya hecho saber a las autoridades del Estado, antes o durante el juicio, que consideraba inadecuado el patrocinio de su abogado. No obstante, es evidente, a juicio de la Comisión y sobre la base de la información disponible, que al juez de instrucción le habría sido o debió haberle sido evidente que el comportamiento del abogado del Sr. Myrie en el juicio era incompatible con los intereses de la justicia. (...) A juicio de la Comisión, esas circunstancias debieron haber llevado al juez de instrucción a adoptar medidas positivas para garantizar que el Sr. Myrie recibiera un patrocinio letrado adecuado. 64. En tales circunstancias, la Comisión concluye que se cometieron violaciones adicionales de los artículos 8(1) y 8(2) de la Convención, en conjunción con violaciones del artículo 1(1) de la Convención, en virtud de que el patrocinio legal con que contó el Sr. Marie durante su juicio fue inadecuado”. [Informe N.º 41/04,

37. Por su parte, esta Corte, en el párrafo 30 de la sentencia 4-19-EP/21, estableció lo que sigue:

*La garantía de contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal b) de la Constitución, “[...] implica que tanto las personas cuyos derechos se discuten, como sus defensas técnicas, tengan la oportunidad y las condiciones apropiadas para ejercer una defensa efectiva, de acuerdo a las particularidades de cada caso”. Como parte de ésta, los operadores de justicia deben asegurar, por ejemplo, que la persona acusada pueda conocer los cargos que se le imputan, la posibilidad de acceder al expediente y las piezas procesales con el fin de diseñar una estrategia de defensa, formular argumentos y prueba y ejercer la contradicción. Adicionalmente, al analizar y aplicar esta garantía, los operadores de justicia deben tomar en consideración las circunstancias particulares de cada caso y evaluar el impacto en los derechos de los sujetos procesales. [énfasis añadido].*

38. Como se desprende de las citas que anteceden, la supervisión de la debida diligencia con la que interviene un defensor técnico no debe confiarse exclusivamente al procesado, en aras de garantizarle un juicio respetuoso del derecho a la defensa. Por lo tanto, cuando se presenta una manifiesta negligencia por parte del defensor técnico, es el juez o tribunal de la causa el que debe impedir una inminente violación al derecho a la defensa del procesado<sup>21</sup>. Esta obligación ha sido asumida en la jurisdicción ordinaria por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, la que se ha pronunciado, por ejemplo, en los términos que a continuación se detallan:

*Conforme consta del acta de la audiencia oral, pública y de contradictorio de sustentación del recurso de revisión, celebrada el día lunes 20 de agosto del 2018, a las 09h00, se determina que en la fase de evacuación de la prueba solicitada por los recurrentes, el Tribunal de revisión advierte que la Abg. Djalma Blum, patrocinadora de los revisionistas, no está ejerciendo una defensa técnica, por lo que hace un llamado de atención a la mencionada abogada, al no existir coherencia entre las preguntas y el tiempo que ha pasado desde los hechos; además, le solicita que aclare el objetivo del interrogatorio y se ciña al objeto del recurso de revisión, para que pueda acreditar la prueba nueva. Al haberse generado dicho incidente, el Tribunal pregunta a la defensa de los recurrentes, si está capacitada para proseguir con la audiencia, frente a lo cual la abogada Djalma Blum Rodríguez, indica que no está en condiciones de continuar<sup>22</sup> [énfasis añadido].*

39. El análisis referido en la cita que antecede condujo al tribunal de revisión a suspender la audiencia y señalar una nueva fecha y hora para que la diligencia se efectúe con la

---

caso 12.417, Fondo Whitley Myrie Vs. Jamaica, 12 de octubre de 2004, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Jamaica.12417.htm>

<sup>21</sup> Esta afirmación, además, se sustenta en el principio de debida diligencia, previsto en el artículo 172 de la Constitución.

<sup>22</sup> Auto en el que se declara la nulidad de la audiencia de fundamentación del recurso de revisión, causa N° 17721-2016-0467.

presencia de un defensor que ejerza una defensa técnica apropiada para evacuar la prueba nueva ofrecida para sustentar la procedencia del recurso de revisión.

40. En conclusión, el evidente comportamiento negligente del defensor público que representó al hoy accionante en la audiencia de 4 de julio de 2018; y, el del juez que sustanció la antedicha diligencia, vulneró las garantías del derecho a la defensa consagradas en el artículo 76, numeral 7, literales a, b, c, g y h de la Constitución, en tanto sus acciones y omisiones provocaron que el señor Muyulema Sailema no haya contado con una defensa técnica *adecuada*.

**F. Segundo problema jurídico: una vez constatada la vulneración al derecho a la defensa, ¿cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?**

41. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
42. Una vez que ha sido establecido que la orden de cumplimiento de la pena privativa de la libertad vulneró el derecho a la defensa, el caso debe ser reenviado a la jurisdicción ordinaria para que un juez de instancia, elegido mediante sorteo, sustancie una segunda audiencia de revisión de las condiciones impuestas para conceder la suspensión de la pena al procesado, con el propósito de que verifique su cumplimiento. Si se insiste en que, a la fecha en que se revisaron las condiciones (véase el párr. 4 *supra*), tales condiciones fueron incumplidas total o parcialmente, así lo declarará, sin que exista consecuencia alguna respecto del señor Marlond Alexis Mayulema Sailema, pues ya cumplió con la integralidad de la pena privativa de la libertad impuesta en su contra. Sin embargo, de ocurrir lo contrario, el hoy accionante podrá presentar las acciones a las que hubiere lugar, en razón de su ilegítima privación de la libertad.
43. Adicionalmente, esta Corte considera oportuno reprochar la actuación del juez y el defensor público que intervinieron en la audiencia de verificación de condiciones de suspensión condicional de la pena, sustanciada el 11 de junio de 2018, cuyo resultado fue el auto identificado en el párrafo 4 *supra*, por haber vulnerado el derecho constitucional del accionante a la defensa técnica adecuada. En consecuencia, corresponde informar de sus actuaciones al Consejo de la Judicatura y Defensoría Pública, para que adopten las decisiones a las que hubiere lugar.

## 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 presentada por Marlon Alexis Mayulema Sailema.
2. Declarar que el auto emitido el 4 de julio de 2018, por el juez de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil vulneró los derechos a la defensa en varias de sus garantías, consagrado en el artículo 76, número 7, literales a, b, c, g y h de la Constitución de la República.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto el auto impugnado.
  - 3.2. Ordenar que un nuevo juez de lo penal con sede en el cantón Guayaquil, seleccionado mediante sorteo, sea el que revise el cumplimiento de las condiciones impuestas a Marlon Alexis Mayulema Sailema dentro del juicio penal N.º 09286-2015-04019, atendiendo a lo determinado en el párr. 41 *supra* de la presente sentencia.
  - 3.3. Disponer al Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública, inicie las acciones que estimen pertinentes, de conformidad al párr. 42 *supra* de la presente sentencia.
4. Como medida de no repetición, se dispone al Defensor Público General la difusión de la presente sentencia a todos los defensores públicos a nivel nacional, a través de sus correos electrónicos institucionales. Para verificar el cumplimiento de esta medida, en el plazo de 10 días contados a partir de la notificación de la sentencia, el Defensor Público General deberá remitir a esta Corte un informe, suscrito por la Unidad de Tecnología de la Información y Comunicación, en el que se certifique el envío de los correos electrónicos antes referidos.
5. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.11.23 09:18:53  
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín

**Sentencia No. 2195-19-EP/21**

(Caso *Garantía de la defensa técnica y actividad de los  
juzgadores y juzgadoras*)

**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques  
Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de  
miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

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



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

**CASO Nro. 2195-19-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 381-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 17 de noviembre de 2021

### **CASO No. 381-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En la presente sentencia, la Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia de primera instancia dentro de un proceso de cobro de cheque vencido, por falta de agotamiento en forma oportuna del recurso de apelación.

#### **I. Antecedentes Procesales**

1. El 17 de abril de 2015, Linda Margarita Terán Cisneros presentó una demanda civil en contra de Dirk Felipe Zapata Bresa. La pretensión de la demanda consistió en el cobro de un cheque vencido por el valor de USD \$ 2000,00. La causa fue signada con el No. 17230-2015-06461.
2. El 02 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dictó sentencia aceptando la demanda y ordenando que el demandado pague el valor de USD \$ 2000,00, debiendo descontarse los abonos realizados. Además se dispuso el pago de intereses convencionales y de mora, costas y honorarios de la defensa del actor. El 07 de diciembre de 2016, Dirk Felipe Zapata Bresa solicitó aclaración y ampliación de la sentencia de primera instancia.
3. A través de auto de 20 de diciembre de 2016, notificado el mismo día, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha rechazó el pedido de aclaración y ampliación debido a que *“la sentencia ha sido redactada con un lenguaje claro y de fácil comprensión y se han resuelto todos los puntos controvertidos, sin que haya oscuridad para aclararla o ampliarla, y siendo que la sentencia es clara, precisa y motivada”*.
4. El 27 de diciembre de 2016, Dirk Felipe Zapata Bresa interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. El 06 de enero de 2017, el órgano jurisdiccional negó el recurso de apelación por extemporáneo.

5. El 10 de enero de 2017, Dirk Felipe Zapata Bresa solicitó que se acepte su recurso de apelación debido a que, según dicho demandado, fue presentado dentro de término. A través de auto del 18 de enero de 2017 el órgano jurisdiccional negó dicho pedido.
6. El 20 de enero de 2017, Dirk Felipe Zapata Bresa solicitó una vez más que se acepte su recurso de apelación debido a que supuestamente fue presentado dentro del término. A través de auto de 20 de enero de 2017 el órgano jurisdiccional negó el pedido.
7. El 17 de febrero de 2017, Dirk Felipe Zapata Bresa (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia emitida el 02 de diciembre de 2016 por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. Dicha sentencia se ejecutorió con la notificación del auto de 20 de diciembre de 2016. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **381-17-EP**.
8. Mediante auto de 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión conformada por los exjueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la referida acción extraordinaria de protección.
9. El 05 de febrero de 2019, una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo del 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez constitucional Agustín Grijalva. El 26 de octubre de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados pasivos a fin de que estos remitan un informe motivado de descargo sobre la demanda presentada en su contra, así como a los terceros con interés.
10. Siendo el estado de la causa corresponde emitir sentencia.

## **II. Competencia**

11. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Alegaciones de las partes**

### **a. Por el accionante**

12. El accionante identifica que se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía básica de ser juzgado por juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica.

13. En su demanda, después que el accionante indica que las violaciones ocurrieron durante la sustanciación del proceso, argumenta que: *“Mediante escrito de fecha, viernes 19 de febrero de 2016, solicité se declare la nulidad del proceso por cuanto la demanda de menor cuantía presentada por la señora Lidia Margarita Terán Cisneros fue aceptada a trámite especial, providencia de fecha, jueves 17 de septiembre de 2015, 13h47) cuando el trámite que correspondía era el ordinario. Sin embargo la autoridad inobservó esta solicitud y catorce (14) meses después, el día viernes 11 de noviembre de 2016, 15h03, convalida de oficio el "error" que por un supuesto "lapsus calami" se produjo, sin embargo durante todo ese tiempo la causa se vino sustanciando como un trámite especial más no como un ordinario y menos aún de conformidad con lo establecido en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil que establece el procedimiento para las demandas de menor cuantía. Evidentemente se violentó lo establecido en el artículo 1014 del Código de Procedimiento Civil que determina la nulidad del proceso por violación del trámite correspondiente.”*
14. Además, el accionante manifiesta que: *“La nulidad existente fue también alegada en la audiencia de conciliación y juzgamiento el día 1 de diciembre de 2016. 10h00. (sic) en el recurso de apelación presentado el día 27 de diciembre de 2016. 17h03 (sic) y en el recurso de hecho presentado el día, [x] de enero de 2017, 14h10. siendo siempre ignorada”*.
15. Adicionalmente, el accionante arguye que: *“Así también con fecha, 8 de julio de 2016, de conformidad con los artículos 245 y 246 del Código Orgánico General de Procesos solicité se declare el abandono de la causa, pues desde el día 23 de diciembre de 2015 habían transcurrido más de 80 días sin que existan actuaciones judiciales, alegación que recién el día 11 de noviembre de 2016 me fue negada por considerarla improcedente”*.
16. Por otra parte, el accionante manifiesta que su recurso de apelación fue negado por extemporáneo a pesar de que lo presentó dentro del término.
17. Finalmente, la petición del accionante consiste en que se declare la nulidad del proceso No. 17230-2015-06461 por cuanto se ha vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso.

**b. Por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

18. La jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha remitió su informe detallando las principales actuaciones dentro de la causa No. 17230-2015-06461.
19. Luego, el órgano jurisdiccional impugnado manifiesta que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía básica de ser juzgado por juez competente y con la observancia del trámite propio de cada procedimiento porque *“al avocar*

*conocimiento esta autoridad convalido el error incurrido por la señora Juez en lo referente al trámite cuando no era especial sino ordinario, ya que debía ser tramitado de acuerdo al procedimiento establecido en el Art 407 del Código de Procedimiento Civil, hecho que consta en el mismo auto de calificación, por lo que el demandado señor DIRK FELIPE ZAPATA BRESA sabia (sic) plenamente cual era el procedimiento que se iba a aplicar en ese proceso, por lo que se lo llevo a cabo conforme la normativa indicada sin que exista violación de trámite que se alega. Y al no existir transgresión alguna de la regla de trámite no se afectó al derecho al debido proceso del accionante”.*

20. Además, en relación al derecho a la seguridad jurídica el órgano jurisdiccional impugnado manifiesta que: *“En el proceso Nro. 17230-2015-06461 las reglas y normas que fueron observadas y aplicadas estaban determinadas en el Art 407 del Código de Procedimiento Civil, por tratarse de un procedimiento ordinario de ínfima cuantía por lo que las partes procesales tanto actora como demandado tenían la certeza como debía realizarse el procedimiento en dicha causa (...) De la misma manera se resolvió el recurso de aclaración y ampliación presentado por el demandado con apego a las disposiciones normativas correspondientes. Por lo que el proceso judicial se desarrolló y sustanció en forma normal. Por lo que esta autoridad como juez de la causa aplicó las normas claras, previas y públicas del Código de Procedimiento Civil que eran aplicables ha dicho proceso ordinario”.*
21. Finalmente, respecto a las supuestas violaciones en la sustanciación del proceso el órgano jurisdiccional impugnado expone que: i) el error respecto al trámite fue convalidado y que este no era un vicio que pueda ocasionar una nulidad insubsanable, ii) respecto al pedido de abandono manifiesta que existían escritos que no habían sido despachados; en consecuencia el pedido de abandono era improcedente; y, iii) el recurso de apelación fue presentado de forma extemporánea.

#### **IV. Análisis del caso**

22. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
23. El anterior precedente de la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 037-16-SEP-CC, estableció la denominada regla de la preclusión. Según esta regla, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
24. Sin embargo, el actual precedente de la Corte Constitucional se apartó expresamente de dicho criterio y estableció que, entre las excepciones a esta regla, aquellos casos en que no se agotaron recursos procesales que hubieren correspondido, de acuerdo con el

ordenamiento jurídico, contra las providencias impugnadas en la acción extraordinaria de protección. (párrafos 40 y 41 de la sentencia No.1944-12-EP/19).

25. En esta misma línea, en la sentencia No.1248-14-EP/20, la Corte Constitucional estimó que el requisito de agotamiento de recursos: “[...] *no se satisface únicamente con la presentación del escrito de un recurso. Para agotarlo, es necesario llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para obtener una respuesta del órgano ante el cual se recurre, en tanto estén razonablemente a disposición del recurrente*”<sup>1</sup>.
26. En el caso bajo examen, se tiene que el accionante argumenta que presentó el recurso de apelación dentro de término. Al verificar el cuaderno de instancia se observa que el auto de martes 20 de diciembre de 2016 mediante el cual se negó la aclaración y ampliación fue notificado en la misma fecha<sup>2</sup>. De allí que el accionante tenía tres días término para interponer el recurso de apelación, esto es, hasta el viernes 23 de diciembre de 2016. Pese a ello el accionante interpuso su recurso el martes 27 de diciembre de 2016.
27. Del análisis detallado en el párrafo *ut supra*, esta Corte Constitucional advierte que el recurso de apelación planteado por el accionante fue, en efecto, inadmitido por extemporáneo. Además, el accionante no argumentó en su demanda de acción extraordinaria de protección por qué el recurso de apelación le resultaba ineficaz o inadecuado, ni demostró que la falta de interposición de dicho recurso, dentro del término establecido por la ley, no fuere atribuible a su negligencia<sup>3</sup>. Cabe recordar que el agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del tiempo concedido para ello es obligación y responsabilidad de las partes procesales, no siendo posible para la Corte ignorar su falta de interposición<sup>4</sup>.
28. Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el accionante no cumplió con el requisito de agotamiento de los recursos ordinarios que estaban a su disposición. En consecuencia, la sentencia impugnada no es susceptible de ser conocida mediante acción extraordinaria de protección por las razones indicadas.

## V. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección presentada.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia N°.1248-14-EP/19, 11 de marzo de 2020, párr. 30.

<sup>2</sup> Esta razón de notificación consta a foja 20 del expediente de origen.

<sup>3</sup> En sentido similar se pronunció esta Corte en la sentencia No. 793-13-EP/19.

<sup>4</sup> Al respecto, véase la sentencia N°. 947-15-EP/20, de 19 de agosto de 2020, párr. 29.

2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

**LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES** Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.30  
20:05:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado; en sesión ordinaria de miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI** Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 381-17-EP/21****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto salvado porque, respetuosamente, disiento con el voto de mayoría, que rechaza la acción extraordinaria de protección N.º 381-17-EP por falta de agotamiento de recursos. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. Esta acción extraordinaria de protección fue iniciada por Dirk Felipe Zapata Bresa, demandado en el juicio N.º 17230-2015-06461 (por cobro de un cheque vencido) y su pretensión consistió en que *“se declare la nulidad del proceso”*.
3. En el voto de mayoría, se consideró que se había impugnado la sentencia emitida en el juicio N.º 17230-2015-06461 y se rechazó la acción extraordinaria de protección al concluir que no se agotaron los recursos en su contra, específicamente porque Dirk Felipe Zapata Bresa habría interpuesto un recurso de apelación contra la referida sentencia de forma extemporánea.
4. Al respecto, cabe señalar que Dirk Felipe Zapata Bresa alegó reiteradamente en el proceso de origen que su recurso fue interpuesto oportunamente, alegación que fue desestimada, así mismo, en varias ocasiones, por el titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito.
5. Ahora bien, en el párr. 16 de la sentencia de mayoría, se deja constancia de que, entre las aleaciones de la demanda de acción extraordinaria de protección, se incluyó la siguiente: *“[...] el accionante manifiesta que su recurso de apelación fue negado por extemporáneo a pesar de que lo presentó dentro del término”*.
6. En este contexto, por lo tanto, también se debió considerar como impugnada la providencia con la que se negó el referido recurso de apelación y examinar la mencionada alegación para establecer si se vulneraron o no los derechos fundamentales del accionante. Es decir, dado que la oportunidad de la interposición del recurso de apelación era parte de los asuntos controvertidos, lo procedente era emitir una sentencia en la que se examinen las alegaciones de vulneraciones de derechos para estimar o no las pretensiones de la demanda.
7. A pesar de lo dicho, en la sentencia de mayoría no se examinaron las alegaciones sobre vulneraciones de derechos fundamentales, sino que se rechazó de forma inmediata la acción. El rechazo de la acción se basó en que el recurso de apelación de Dirk Felipe Zapata Bresa se habría interpuesto de forma tardía. Esta premisa, a su vez, se fundamentó en una verificación del expediente del juicio original según el cual la sentencia se habría notificado el 20 de diciembre de 2016, el término para

apelar habría vencido el día 23 de los mismos mes y año y el recurso de apelación se habría interpuesto el 27 de diciembre de 2016 (ver párr. 26 de la referida sentencia de mayoría).

8. En otras palabras, en la sentencia de mayoría, se negó una de las afirmaciones de la demanda de acción extraordinaria de protección, pero tal negativa no consideró el argumento del accionante, específicamente, que se le habría notificado la sentencia el 21 de diciembre de 2016 (según consta en la segunda página de la demanda).
9. Esta falencia de la sentencia de mayoría se originó en haber realizado una constatación sobre el agotamiento de recursos independiente de las alegaciones de las partes. Tal constatación se realizó para verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales para resolver la causa, sin advertir que este asunto fue controvertido por el accionante y, por lo tanto, un pronunciamiento al respecto exigía un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales del accionante o, como lo dijo esta Corte en la sentencia N.º 971-17-EP/21, no es posible considerar que no se agotaron los recursos contra la sentencia “*porque ello supondría presuponer uno de los aspectos controvertidos en la presente causa*”.
10. En definitiva, por las razones expuestas, considero que se debieron desestimar las pretensiones de la demanda luego de realizar un examen sobre las alegadas vulneraciones de derechos y no, simplemente, rechazar la acción por improcedente.

ALI VICENTE Firmado digitalmente  
LOZADA por ALI VICENTE  
PRADO LOZADA PRADO  
Fecha: 2021.12.01  
10:33:01 -05'00'

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 381-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 30 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 10:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA Firmado digitalmente  
SOLEDAD por AIDA  
GARCIA SOLEDAD  
BERNI GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0381-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día martes treinta de noviembre y miércoles uno de diciembre de dos mil veintiuno respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 798-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 17 de noviembre de 2021

### **CASO No. 798-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Educación en contra de la sentencia de 05 de diciembre de 2016, emitida por los jueces del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Esto al verificarse que no existen vulneraciones al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y, el derecho a la seguridad jurídica.

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

1. El 27 de junio de 2016, Misael Liderson Tapuy Shiguango presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra del Ministerio de Educación en la persona del entonces ministro Augusto Espinosa Andrade, la viceministra de Gestión Educativa del Ministerio de Educación, la directora distrital de Educación de Aguarico y la Procuraduría General del Estado. Mediante esta acción se impugnó la Resolución No. 001-JDRC-22D03-AE-2016, de 22 de febrero de 2016 ("**Resolución**"), expedida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos<sup>1</sup>.
2. El 05 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito ("**TDCA**") aceptó la demanda, declaró la nulidad de la Resolución y dispuso: "*restituir al cargo que venía desempeñando el actor en calidad de docente de la Unidad Educativa 'Tiputini' de la Parroquia Tiputini del cantón Aguarico provincia de Orellana en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de esta sentencia y al pago de todas las remuneraciones y haberes que dejó de percibir desde que fue destituido con los intereses respectivos*".
3. Frente a esta decisión, la directora distrital de Educación, el ministro de Educación y el procurador general del Estado presentaron, respectivamente, recursos horizontales de aclaración y ampliación. Mediante auto de 15 de diciembre de 2016, el TDCA negó el

<sup>1</sup> Ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el D.M. de Quito, provincia de Pichincha signado con el No. 17811-2016-01219. Este acto administrativo resolvió "*Destituir del cargo al señor Misael Linderson Tapuy Shiguango, docente con nombramiento provisional de la Unidad Educativa 'Tiputini' de la parroquia Tiputini del cantón Aguarico, Provincia de Orellana de conformidad con lo dispuesto en el Art. 133 literal b) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en concordancia con el Art. 354 numeral 7 del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Educación Intercultural*".

- recurso presentado por la directora distrital de Educación de Aguarico y aceptó los recursos horizontales presentados por el Ministerio de Educación y el Procurador General del Estado<sup>2</sup>.
4. El 20 de enero de 2016, la directora distrital de Educación de Aguarico y el ministro de Educación, por cuenta separada, interpusieron recursos extraordinarios de casación en contra de la sentencia emitida por el TDCA. Mediante auto de 20 de enero de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**el conjuer**”) inadmitió los recursos de casación<sup>3</sup>.
  5. El 25 de enero de 2017, la directora distrital de Educación de Aguarico presentó recursos horizontales de aclaración y ampliación respecto del auto de inadmisión del recurso de casación. El 06 de marzo de 2017, el conjuer negó dichos recursos horizontales por cuanto el auto recurrido es “*suficientemente explícito, completo, legítimo, lógico y motivado, asimismo el auto recurrido no es obscuro (sic.) ni ambiguo*”.
  6. Finalmente, el 31 de marzo de 2017, Freddy Peñafiel Larrea, en su calidad de ministro de Educación, (“**entidad accionante**” o “**Ministerio de Educación**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 05 de diciembre de 2016, expedida por el TDCA.
  7. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>4</sup> admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. En un primer sorteo de 16 de agosto de 2017, la sustanciación correspondió a la exjueza Marien Segura Reascos, quien no realizó ninguna actuación jurisdiccional tendiente a su resolución, conforme obra del expediente procesal.
  8. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien el 05 de octubre de 2021 avocó conocimiento y solicitó a las autoridades judiciales accionadas el respectivo informe de descargo.
  9. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir su respectiva sentencia.

---

<sup>2</sup> El TDCA aclaró la sentencia señalando que “*debe quedar claro que lo que hace el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural es normar las particularidades de los órganos denominados Junta de Resolución de Conflictos que son los órganos que sustancian los sumarios administrativos, pero bajo los procedimientos (sic.) y términos legales establecido en la Ley (...) Tan es así que el Art. 350 del Reglamento (...) determina: 'Art. 350. – Audiencia. Vencido el término de prueba, deben señalarse día y hora en que tendrá lugar una audiencia oral. En esta diligencia, el solicitante del sumario o su delegado el sumariado sustentarán las pruebas de cargo y descargo de las que se creyeren asistidos'*”. (subrayado del texto original).

<sup>3</sup> El proceso fue signado con el No. 17741-2017-0021.

<sup>4</sup> Conformada por las juezas constitucionales Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos y, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

## II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Alegaciones de las partes

### a. La entidad accionante, Ministerio de Educación.

11. La entidad accionante impugna la sentencia de 05 de diciembre de 2016, emitida por el TDCA, mediante la cual se aceptó la demanda presentada por el señor Misael Linderson Tapuy Shiguango y se declaró la nulidad de la Resolución que lo desvinculó de su cargo de docente. El Ministerio de Educación considera que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1) y a ser juzgado por un juez competente (art. 76.3) y, por otro lado, la seguridad jurídica (art. 82) de la CRE.
12. En relación a la seguridad jurídica la entidad accionante cita el artículo 82 de la Constitución en el que se reconoce el derecho, y de manera general sostiene que:

*Por tanto, en la sentencia impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, garantizado en la misma por parte, de quienes se hallan investidos de la facultad de administrar justicia.*

*Vale decir que en el presente caso por razones sujetas a la lógica jurídica, existen normas preestablecidas, que son el pilar de un Estado constitucional de derechos y justicia social, y no en su contrario dominado por caos y confusión en la convivencia de los ciudadanos.*

13. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente, afirma que la sentencia impugnada:

*(...) el señor Misael Liderson Tapuy Shiguango, es docente, por lo que se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento, por lo que no podría haberse tomado en consideración para la emisión de referida sentencia que el sumario administrativo tal como lo analiza el Tribunal debía sustanciarse con la Ley Orgánica de Servicio Público, ya que tanto en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en sus artículos 132 y 133, trata de las prohibiciones y de las sanciones para representantes legales, directivos, docentes, madres y padres de familia de las instituciones educativas; y, en el TÍTULO X De La Regulación, Control Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos, del Capítulo X del Sumario Administrativo Para Docentes, a partir de los artículos 345 a 353 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se encuentra regulado el procedimiento del sumario administrativo para docentes (sic).*

14. Así también, el Ministerio de Educación señala en la demanda que en cumplimiento de dichas disposiciones se llevó a cabo el sumario administrativo e indican que se respetó el debido proceso al sumariado, por cuanto, previamente en la audiencia realizada ante la Junta Cantonal de Protección de la Niñez y Adolescencia de Aguarico que conoció el caso, se le habría permitido exponer sus alegatos conforme al artículo 238 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.
15. Por otro lado, según la entidad accionante es erróneo aseverar que se receiptó la declaración del sumariado sin la comparecencia de un abogado, de tal manera, que lo expresado por el señor Misael Tapuy, la audiencia ante la Junta Cantonal gozaría de validez. Conforme consta en fs. 40 del expediente administrativo, tal comparecencia se efectuó ante la Junta Cantonal.
16. Por otro lado, la entidad accionante en relación al derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes argumenta que la sentencia impugnada inobserva el artículo 226 de la CRE que señala que las servidoras y servidores públicos ejercen solamente las competencias que la Constitución y la ley les atribuye, por cuanto, los jueces que dictaron esta sentencia no consideraron: *“los artículos 31 y 217 numeral 1 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y 38 de la Ley de Modernización del Estado, 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Ley Orgánica de Educación Intercultural, en sus artículos 132 y 133; TITULO X de la Regulación, Control Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos, del Capítulo X del Sumario Administrativo para Docentes, a partir de los artículos 345 a 353 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y 173 de la Constitución.”* Estos artículos son transcritos íntegramente en la demanda.
17. Finalmente, el Ministerio de Educación solicita a la Corte Constitucional que se acepte esta acción extraordinaria de protección, se declare los derechos alegados como vulnerados y se ordene la reparación integral.

**b. De la parte accionada, jueces del TDCA.**

18. En su informe de descargo presentado el 13 de octubre de 2021, los jueces María del Carmen Jácome y Mauricio Bayardo Espinosa Brito, jueces que dictaron la sentencia impugnada indican que:

*(...) se evidencia que la inadmisión de los recursos de casación presentados NO PROSPERARON POR SU INEFICACIA, al no ajustarse (sic.) ha exigido por el ordenamiento para que los recursos puedan ser admitidos, en los términos previstos por el Art. 61 numeral 3 de la [LOGJCC]. Tan es así, que al ser incontestables los yerros en dichos recursos ineficaces, los accionantes de esta acción extraordinaria **NO MOTIVA EN FORMA ALGUNA CARGOS CONTRA LA INADMISIÓN DECRETADA EN RESOLUCIÓN CASACIONAL No. 95-2017, de 20 de enero de 2017, y pretenden atacar directamente la sentencia de 05 de diciembre de 2016 emitida por el Tribunal Distrital.***

*Los derechos fundamentales a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso, no solo se los debe argumentar, se los debe aplicar efectivamente, lo cual NO OCURRIÓ en el proceso disciplinario enderezado contra el señor Misael Linderson Tapuy Shiguango, lo cual se vulneró, pues conforme consta del proceso original remitido mediante oficio No. 01475-TDCA-Quito de 13 de abril de 2017 y que se puede verificar de las fojas pertinentes del expediente disciplinario, la decisión adoptada por el [TDCA] se sujetó a derecho, ya que se observó la indebida actuación de las autoridades disciplinarias, quienes dentro del proceso sumario administrativo instaurado contra el actor (...) no se realizaron la la (sic.) AUDIENCIA QUE LES CORRESPONDIA VENTILAR, aduciendo que la misma no se realizó por ausencia del procesado". (mayúsculas y subrayado del texto original.)*

19. Finalmente los jueces accionados indican que la sentencia de 05 de diciembre de 2016 y el auto aclaratorio y ampliatorio de 15 de diciembre de 2016, a su juicio, se hallan debidamente motivados, pues *"tienen como sustento la aplicación del ordenamiento vigente a los hechos verificados en el proceso judicial y que constan del expediente administrativo y las demás pruebas actuadas por las partes, sin que se haya vulnerado ninguno de los derechos constitucionales invocados en la acción extraordinaria de protección"*.

#### IV. Análisis del caso

20. Esta Corte ha determinado que los problemas jurídicos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales<sup>5</sup>.
21. Asimismo, ha indicado que existe una argumentación completa en la acción extraordinaria de protección cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica<sup>6</sup>.
22. La entidad accionante en los párrafos 12 y 13 *ut supra* enuncia presuntas vulneraciones a la seguridad jurídica y al debido proceso en relación al derecho a ser juzgado por un juez competente; sin embargo, una vez revisada la argumentación de la demanda, este Organismo no verifica que sobre estos derechos constitucionales exista una argumentación completa, por lo que, pese al esfuerzo razonable de conformidad con la sentencia No. 1967-14-EP/20, no se pronunciará al respecto.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020. Párr. 18: **"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)".

23. En atención a los cargos expuestos en los párrafos 14 y 15 *supra*, la entidad accionante afirma que dentro del sumario administrativo no se vulneraron los derechos del debido proceso del actor en el proceso de origen y, que estos hechos no fueron valorados en el proceso contencioso administrativo. Por otro lado, el Ministerio de Educación asevera que la respectiva audiencia del proceso disciplinario fue realizada ante la Junta Cantonal de Protección de la Niñez y Adolescencia de Aguarico que conoció el caso, y que este hecho habría permitido al actor exponer sus alegatos conforme al artículo 238 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y, por otro lado, es erróneo el razonamiento del TDCA respecto de que se aceptó la declaración del sumariado sin la comparecencia de un abogado, ya que a su juicio, esto se desvirtúa en fs. 40 del expediente administrativo.
24. Como es evidente, los cargos anteriores buscan que la Corte examine el fondo del proceso contencioso administrativo, actuando como una instancia adicional sobre la decisión impugnada y, con ello, se valoren los hechos que dieron origen al proceso y la prueba actuada en la instancia correspondiente. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, en acciones de *garantías jurisdiccionales*<sup>7</sup> se puede revisar lo resuelto frente a decisiones de otros jueces constitucionales conforme lo que la jurisprudencia ha denominado "*examen de mérito*".
25. Respecto de este examen, esta Corte, en la sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección **derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos**<sup>8</sup>. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular problemas jurídicos a ser resueltos en esta sentencia.
26. Sin embargo de lo anterior, la Corte analizará lo manifestado por la entidad accionante en relación al párrafo 16 *supra*, respecto a una presunta vulneración al derecho al debido

---

<sup>7</sup> Constitución de la República del Ecuador, título III, Garantías Constitucionales; capítulo tercero: sección primera: disposiciones comunes; sección segunda: acción de protección; sección tercera: acción de hábeas corpus; sección cuarta: acción de acceso a la información pública; sección quinta: acción de hábeas data; sección sexta: acción por incumplimiento; sección séptima: acción extraordinaria de protección. Arts. 86 al 94 de la CRE.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. "[E]xcepcionalmente y de oficio podría revisar lo originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial declare la vulneración del debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o administración de derechos puestas a su decisión en el proceso de méritos, cuando el inferior haya violado durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. Además, ver párrafos 54, 55 y 56."

proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica sobre la sentencia de 05 de diciembre de 2016.

***Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y, el derecho a la seguridad jurídica***

27. El artículo 76 numeral 1 de la CRE reconoce al cumplimiento de las normas y los derechos de las partes como una garantía del debido proceso. La Corte Constitucional sobre este derecho ha sabido expresar: “...*que a las autoridades administrativas y judiciales les corresponde respetar el marco normativo legal y constitucional vigente en cada caso identificándolo y garantizando que sea aplicado en la resolución de los asuntos puestos a su consideración. Asimismo, deben asegurar que los derechos de las partes sean observados a lo largo de todo proceso administrativo y judicial*”<sup>9</sup>.
28. Este derecho está estrechamente vinculado con la seguridad jurídica, derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la CRE establece lo siguiente respecto del mismo: “*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*”<sup>10</sup>.
29. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>11</sup>.
30. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales<sup>12</sup>. Para determinar la procedencia o no del sintetizado en el párr. 16 *ut supra*, conviene señalar los fundamentos normativos que sustentan la sentencia de 05 de diciembre de 2016:

a) “***SEGUNDO: DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, LOS HECHOS Y LOS FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN***”<sup>13</sup>;

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrafo 16.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 17

<sup>11</sup> *Ibidem*, párr. 18

<sup>12</sup> *Ibidem*, párr. 19

<sup>13</sup> El TDCA señaló que el actor pretende que, se deje sin efecto la Resolución No. 001-JDRC-22D03-AE-2016 de 22 de febrero de 2016, expedida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, por el cual se resolvió “*destituir del cargo (...) de docente con nombramiento provisional de la Unidad Educativa “Tiputini” (...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133, literal b, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural*”.

- b) “*TERCERO: DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR*”<sup>14</sup>;
- c) “*CUARTO: DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA DE LAS AUTORIDADES*”<sup>15</sup>;
- d) “*QUINTO: DE LA AUDIENCIA PRELIMINAR*”<sup>16</sup>
- e) “*SEXTO: AUDIENCIA DE JUICIO Y DECISIÓN*”, el TDCA se declaró competente en base a lo dispuesto en los artículos 173 de la CRE, 217 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, 46 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 313 del COGEP.

**31.** El TDCA en el apartado SEXTO señaló que:

*6.3. En este punto es fundamental indicar que uno de los elementales principios y valores del Derecho Administrativo es el del debido proceso, que exige para la legalidad de un acto administrativo que se haya seguido el camino establecido por la ley*<sup>17</sup>. En este sentido concluyen que: “*la presunción de legalidad de la [Resolución] se desvanece cuando se verifica el incumplimiento de garantías fundamentales, por inobservancia de las normas del proceso debido, ya que se inobservó el Art. 96 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público*”<sup>18</sup>.

**32.** De la lectura de la sentencia impugnada se observa que el TDCA aplicó, para resolver el fondo de la controversia, las siguientes normas: **i)** los artículos 173 de la CRE, 217

<sup>14</sup> Los jueces determinaron como pretensión procesal del actor que se declare la ilegalidad y nulidad del acto administrativo contenido en la “Resolución”, se disponga al Ministerio de Educación su reincorporación al cargo que venía desempeñando y se cancele los haberes dejados de percibir desde que se expidió la resolución que le afectó más los intereses legales dejados de percibir hasta su reintegro a funciones.

<sup>15</sup> El TDCA transcribió en parte las alegaciones de las entidades demandadas, esto es, las contestaciones a la demanda de la directora distrital de Educación de Aguarico y, de la viceministra de Gestión Educativa, así como las excepciones previas.

<sup>16</sup> Se detalló que en la audiencia de 14 de octubre de 2016, en la respectiva fase de saneamiento conforme lo determinado en el Código Orgánico General de Procesos “**COGEP**”, las excepciones previas propuestas por las entidades demandadas relativas: al error en la forma de proponer la demanda, ilegitimidad de personería pasiva y nulidad del proceso fueron desechadas en el correspondiente auto interlocutorio. En consecuencia, el TDCA se declaró competente y determinó la validez procesal, determinó el objeto de la controversia y enunció las pruebas que se aceptaron en dicha audiencia preliminar.

<sup>17</sup> El TDCA cita la decisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en la Resolución de Casación de 19 de noviembre de 2012, las 11h11, publicada en el Registro Oficial Suplemento 5 de 15 de abril del 2016, dictada dentro del proceso que siguió Marco Arcesio Paz Ocampo, contra el Gobierno Municipal del Cantón Yanzaza.

<sup>18</sup> El TDCA concluye indicando que: “*Pues como se puede observar de fojas 71 del expediente sumario administrativo, en el día 26 de enero de 2016, las 11h00, instalada la audiencia oral dentro del sumario administrativo, la autoridad administrativa no cumplió su obligación de ventilar en dicha audiencia oral las pruebas de cargo que fueron practicadas dentro del término probatorio e indicar como aquellas sustentaban la verificación de la infracción acusada*”. (...) “*En consecuencia, resulta claro que la comprobación de la infracción acusada de 'delito de connotación sexual' no puede fundarse en una declaración del procesado sin la debida defensa, pues tal declaración se la ha obtenido en franca vulneración de norma constitucional expresa que genera la inmediata invalidez probatoria, para la imposición de una sanción al accionado, ya que para ello la declaración emitida por el procesado ante la referida Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Aguarico debía ser con la garantía constitucional de la presencia de un abogado particular o un defensor público*”.

numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, 46 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 313 del COGEP, respecto a la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa; **ii**) la inobservancia del artículo 96 del Reglamento de la LOSEP en relación a la omisión de ventilar en la audiencia respectiva las pruebas de cargo que fueron anunciadas en el término probatorio y el respectivo extracto de lo actuado; y, **iii**) finalmente, aplicó la resolución de casación de 19 de noviembre de 2012, las 11h11, publicado en el Registro Oficial Suplemento 5 de 15 de Abril del 2016, en relación al derecho al debido proceso administrativo.

- 33.** De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que la Sala identificó y aplicó las normas infraconstitucionales que estimó pertinentes para efectos de resolver el caso en análisis, motivo por el cual no existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales ni se observa que haya existido inobservancia de los derechos de las partes en la tramitación de la causa.
- 34.** Por lo expuesto, el Pleno de esta Corte observa que la sentencia emitida por el TDCA no vulneró el derecho a que toda autoridad administrativa o judicial garantice el cumplimiento de las normas y derechos de las partes ni el derecho a la seguridad jurídica.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen para los fines pertinentes, notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.23  
12:08:49 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques

**Sentencia No. 798-17-EP/21**

**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 17 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

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



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

**CASO Nro. 0798-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 7-15-AN/21**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021

### **CASO No. 7-15-AN**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia desestima las pretensiones de una acción por incumplimiento en la que se invocó la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Para el efecto, la Corte verifica la falta de claridad de la obligación cuyo cumplimiento se exige.

#### **I. Antecedentes**

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

1. El 20 de marzo de 2015, Arturo García Samaniego presentó una demanda de acción por incumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 797, de 26 de septiembre de 2012, en contra del Ministerio de Relaciones Laborales (que actualmente corresponde al Ministerio del Trabajo) y de la directora regional del Trabajo de Guayaquil, solicitando que se cuente con la Procuraduría General del Estado.
2. En auto de 9 de abril de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. El 29 de abril de 2015, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del proceso le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó su conocimiento en providencia de 7 de febrero de 2018 y convocó a las partes a audiencia pública, que se efectuó el 16 de agosto de 2018, con la participación del accionante, el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General del Estado.
3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 19 de noviembre de 2020, en la que, además, solicitó un informe de descargo al referido ministerio y convocó a las partes a una nueva audiencia pública, que se efectuó el 10 de diciembre de 2020, con la participación del accionante y del Ministerio del Trabajo.

##### **B. Disposición cuyo cumplimiento se demanda**

4. La disposición cuyo cumplimiento se demanda, contenida en la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 797, de 26 de septiembre de 2012, establece:

*DISPOSICIONES TRANSITORIAS:*

*PRIMERA.- El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Laborales, y con las atribuciones que le otorga esta ley, procederá a iniciar los juicios coactivos correspondientes para que en un plazo máximo de 60 días, proceda al embargo de los bienes de los obligados de las empresas y personas vinculadas a los empleadores de los casinos y demás salas de juego. Inmediatamente, iniciará el proceso de remate.*

*Hecho esto, el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Laborales de manera excepcional, y por esta única ocasión, previo informe sumario, con liquidación y resolución efectuados por el respectivo Director Regional del Trabajo de la jurisdicción correspondiente, procederá al pago de las indemnizaciones a que se encuentran obligados los empleadores de los casinos y demás salas de juego, en favor de sus respectivos trabajadores, con ocasión de la culminación de sus actividades, en virtud de la disposición del mandato popular del 7 de mayo de 2011, por el que se prohibió los negocios dedicados a juegos de azar.*

*Una vez realizado el pago a cada trabajador, el Ministerio de Relaciones Laborales se subrogará de pleno derecho como acreedor de las obligaciones canceladas a los trabajadores y continuará con los juicios coactivos iniciados para recaudar los valores pagados a los trabajadores, teniendo para el efecto, las facultades señaladas en el Artículo 1 de esta Ley.*

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

5. El accionante, tanto en su demanda como en la audiencia, solicitó a la Corte Constitucional que ordene al Ministerio del Trabajo cumplir con la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, específicamente, el pago de USD 13.513,24, más los intereses correspondientes y la reparación por los daños y perjuicios ocasionados.
6. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante expuso lo siguiente:
  - 6.1. Habría sido trabajador del HOTEL CASINO SALINAS S.A. y su relación laboral habría concluido por la aplicación de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, por la que se prohibió los negocios dedicados a juegos de azar.
  - 6.2. A pesar de que existían dos actas de finiquito distintas emitidas a su favor, de que fue incluido en el listado remitido por el HOTEL CASINO SALINAS S.A., el 29 de marzo de 2012, y que el empleador consignó los valores para el correspondiente pago, este no se realizó.
  - 6.3. La disposición alegada como incumplida contendría una obligación de hacer clara, expresa y exigible. Al respecto, afirma que la disposición cuyo

cumplimiento exige habría dispuesto que, previo informe sumario, con liquidación y resolución efectuados por el respectivo Director Regional del Trabajo, procede al pago de las indemnizaciones, incluso iniciando procesos coactivos, embargos y remates.

- 6.4. Afirma que el inicio del proceso coactivo era innecesario ya que la compañía empleadora había consignado en las cuentas del ministerio el dinero que le correspondía. Señala, sin embargo, que si el ministerio consideraba imprescindible tal proceso coactivo debía iniciarlo en un plazo de 60 días, conforme a la ley.
- 6.5. En la audiencia de 10 de diciembre de 2020, el accionante aclaró que, a pesar de que existían dos actas de finiquito distintas, emitidas a su favor –una del año 2012 y otra del año 2014–, la diferencia se explica en función del devengamiento de un crédito otorgado al accionante por la compañía.
- 6.6. Como constancia del reclamo previo, el accionante adjuntó a su demanda los oficios de 7 de julio y 6 de noviembre de 2014 en los que solicitó al ministerio aplicar la disposición invocada, “emitir informe sumario, con liquidación, resolución y pago de valores adeudados” por concepto de indemnización por la culminación de sus relaciones laborales. Agrega que no existe un conflicto laboral que pueda conocer un juez de trabajo.
- 6.7. Finalmente, señala que el ministerio, al no realizar el pago que determinaba el acta de finiquito de 10 de julio de 2012 –acta que reconoció no fue suscrita por el empleador– inobservó lo dispuesto en los artículos 82 y 326 (numerales 2 y 3) de la Constitución que consagran los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo (específicamente, en relación a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales e *in dubio pro operario*).

#### **D. Contestación del Ministerio del Trabajo**

7. El ministerio señaló lo siguiente:

- 7.1. Tanto en las audiencias públicas celebradas el 16 de agosto de 2018 y el 10 de diciembre de 2020, como en el escrito remitido el 27 de noviembre de 2020, sostuvo que a través del Sistema Único de Trabajo (en adelante “SUT”) se constató que existían dos actas de finiquito (una del año 2012 y otra del año 2014) a favor de Arturo Gabriel García Samaniego, por distintos valores, la primera por USD 13.513,24 y otra por USD 14.760,24. Agrega que ambas actas se encuentran en estado “pendiente” lo que significa que el empleador no concluyó su registro, por lo que “no existe constancia en el SUT del pago o los pagos efectuados”.
- 7.2. Considera que el accionante no tiene derecho al pago de la indemnización toda vez que la empresa “no lo habría considerado en el listado de beneficiarios y es

*por dicha razón que no recibió pago alguno*<sup>1</sup> y señala que era responsabilidad exclusiva del empleador enviar la lista de sus trabajadores al ministerio.

- 7.3.** Mencionó que mediante oficios N.º MRL-DF-2014-0924, N.º MDT-DRTSPG-2014-12269-O y N.º MRL-DF-2014-0923 respondió a los reclamos previos realizados por el accionante (ver párrafo 6.6. *supra*), señalando que no existía disponibilidad de saldo para cubrir el pago de su liquidación y que cualquier requerimiento adicional debería presentarse ante un juez laboral.
- 7.4.** Señala que el accionante ocultó que no fue incluido como beneficiario dentro de la consignación realizada y que tampoco fue claro en mencionar si había recibido o no alguna liquidación por parte del empleador –ya que existen dos actas de finiquito pendientes– y tampoco fue claro en establecer si su reclamo se refería al valor total de la liquidación o a la diferencia entre las actas de finiquito.
- 7.5.** También, indicó que la Unidad Financiera de la Dirección Regional de Guayaquil informó que:

*[...] desde el año 2012 hasta la actualidad, el Ministerio de Economía y Finanzas no ha transferido, a esta Dirección Regional, por concepto de liquidación por terminación de relaciones laborales, valor alguno a favor del señor GARCIA SAMANIEGO ARTURO GABRIEL con CC No. 0917362451.*

- 7.6.** Para que la obligación sea exigible, previamente se debió iniciar un juicio coactivo y emitir un informe; sin embargo, esto no ocurrió porque el empleador cumplió sus obligaciones al consignar los valores que debían pagarse a sus trabajadores.
- 7.7.** Como síntesis, afirma que la solicitud de pago no guarda conformidad con la documentación que consta en el expediente. Esto por cuatro razones: i) ambas actas de finiquito en el SUT se encuentran en estado pendiente por lo que el empleador no ha concluido su registro; ii) el accionante no consta como beneficiario en el listado proporcionado por la empresa; iii) no existe valor alguno en las cuentas del Ministerio del Trabajo que pueda ser transferido a favor del accionante ni consignación de finiquito pendiente a favor del accionante; y, iv) la disposición alegada no es aplicable al caso en concreto ya que no se inició un juicio coactivo contra el empleador.

## **E. Contestación de la Procuraduría General del Estado**

- 8.** En la audiencia pública celebrada el 16 de agosto de 2018, la Procuraduría General del Estado solicitó que se tome en consideración los elementos de descargo que el Ministerio del Trabajo aportó al expediente constitucional y que se rechace la acción por incumplimiento presentada por improcedente.

---

<sup>1</sup> Oficio N.º MDT-DRTSPG-2020-4229-M, de 25 de noviembre de 2020, suscrito por Abigail Villagomez Vizcaino, en calidad de experto regional jurídico.

## II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

## III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

10. En el párrafo 12 de la sentencia N° 7-12-AN/19, se afirmó:

*Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.*

11. Como se desprende del párr. 5 *supra*, el accionante sostiene que se ha incumplido la siguiente obligación: el Ministerio de Trabajo (obligado) debe pagar al accionante, en su calidad de ex trabajador de un casino (beneficiario), la indemnización por la culminación de las actividades de su empleador (objeto)<sup>2</sup>.

### F. Primer problema jurídico

12. En atención a los dos párrafos anteriores, corresponde a la Corte Constitucional responder a este *primer problema jurídico*: **¿La obligación exigida por el accionante se deriva de la disposición cuyo cumplimiento se invocó?**
13. La norma invocada para exigir el cumplimiento de la obligación fue la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, la cual establece, entre otros aspectos, la obligación del pago de las indemnizaciones en favor de los trabajadores de casinos y salas de juego por la culminación de sus actividades en virtud de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, la que prohibió los negocios de juegos de azar.
14. En consecuencia, la obligación cuyo cumplimiento se exige en la demanda efectivamente se deriva de la disposición invocada por el accionante. Por lo que, a continuación, se examinará si esta obligación cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento mediante una acción por incumplimiento.

### G. Segundo problema jurídico

---

<sup>2</sup> Sobre los elementos de la obligación, ver el párr. 34 de la sentencia N.º 38-12-AN/19.

15. El *segundo problema jurídico* que corresponde abordar, en concordancia con la sentencia citada en el párr. 10 *supra*, es el siguiente: **¿La obligación cuyo cumplimiento se demanda es clara, expresa y exigible?** De ser afirmativa la respuesta a este primer problema, se continuará con el análisis de las demás cuestiones señaladas en el párr. 10 *supra*, caso contrario, la conclusión inmediata será que la acción debe desestimarse.
16. Cabe precisar que, en una acción por incumplimiento, el objeto de examen tiene que ser siempre si –en concreto– la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante es clara, expresa y exigible, no si la disposición jurídica invocada por el accionante contiene o no –en abstracto– una obligación clara, expresa y exigible.
17. Ahora bien, la obligación es clara cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas<sup>3</sup>. En este sentido, la Corte, en las sentencias N.º 6-13-SAN-CC y 23-11-AN/19 ha señalado, respectivamente, que:

*La obligación de hacer es clara porque es inteligible, entendible y no presta confusión alguna en cuanto a la pretensión normativa<sup>4</sup>.*

*Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y la obligación deben estar determinados o ser fácilmente determinables<sup>5</sup>.*

18. Acerca de las condiciones de la obligación de ser expresa y exigible, el párrafo 19 de la sentencia 41-12-AN/19, del 16 de octubre de 2019, se refirió en los siguientes términos:

*es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es exigible cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento. De conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad.*

19. Este Organismo verifica que la obligación objeto de la presente acción es clara y expresa por cuanto sus elementos están determinados y está redactada en términos precisos y específicos, de manera que no da lugar a equívocos; pues de forma explícita, ordena al Ministerio de Trabajo al pago de las indemnizaciones a los trabajadores de casinos y salas de juegos. Por otro lado, para determinar si la obligación en cuestión es exigible, es oportuno verificar si la obligación cuyo cumplimiento se reclama se encuentra sujeta a una condición.

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia N.º 037-13-AN/19, de 7 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 6-13-SAN-CC, de 17 de julio de 2013, dentro del caso N.º 18-12-AN, pág. 6.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 23-11-AN/19, de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

20. Así, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, en su texto menciona que, el Ministerio, previo a realizar el pago de las indemnizaciones, debe proceder a: i) iniciar los juicios coactivos, ii) efectuar los embargos y remates correspondientes, y iii) a través del Director Regional del Trabajo, emitir informe sumario, con liquidación y resolución. Esto implica que la obligación se encuentra sujeta a una condición.
21. En el caso, con base en los documentos e información aportados tanto por el accionante, como por el Ministerio del Trabajo, no es posible evidenciar que dicha condición se ha verificado; esto, porque del expediente no se logra determinar que se haya dado inicio al proceso coactivo y, tampoco es posible asegurar que el director regional del Trabajo haya emitido el informe sumario. En consecuencia, la obligación no es exigible, pues para su cumplimiento, el Ministerio de Trabajo debía iniciar el proceso coactivo.
22. La respuesta al problema jurídico planteado por esta Corte, entonces, es negativa al establecer que la obligación no es exigible al estar sujeta a una condición no cumplida, lo que impide realizar cualquier consideración adicional.
23. Por lo dicho, se deben desestimar las pretensiones de la demanda.
24. Cabe mencionar que, a pesar de la desestimación de esta acción, se dejan a salvo los derechos del accionante a reclamar sus pretensiones ante las vías judiciales pertinentes.

#### IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción por incumplimiento identificada con el N.º 7-15-AN.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.29  
11:56:13 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez,

Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

**CASO Nro. 0007-15-AN**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 20-19-IS/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

**CASO No. 20-19-IS**

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

**SENTENCIA No. 20-19-IS/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento remitida por la Unidad Judicial Penal Norte 1 de Guayaquil, relacionada con el presunto incumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en una sentencia de acción de protección. La Corte determina que las medidas de reparación son inejecutables al contravenir de manera manifiesta el ordenamiento jurídico y resuelve desestimar la acción.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 7 de enero de 2011, Nelly Hungría Plúas<sup>1</sup>, en calidad de gerente general y como tal representante legal de la compañía Navipac S.A. (“**Transneg**” o “**compañía**”)<sup>2</sup> presentó una acción de protección en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”)<sup>3</sup>.
2. El 14 de enero de 2011, el juez quinto de tránsito del Guayas resolvió en sentencia declarar con lugar la acción de protección y dispuso: (i) que el SRI se abstenga de iniciar otros procedimientos con base en el “*equivocado*” criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros, aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador o mantengan establecimientos permanentes en el país, grava IVA “*por existir fallos ejecutoriados de la justicia ordinaria que han dispuesto lo contrario*”<sup>4</sup>; (ii) que el SRI deje sin efecto todo proceso de

<sup>1</sup> En la demanda compareció en representación de Liamega S.A., representante legal de Navipac S.A.

<sup>2</sup> La compañía Navipac S.A. cambió de denominación a Negocios Navieros y de Transportes Transneg S.A., por lo que se hará referencia a Navipac S.A. como Transneg.

<sup>3</sup> Transneg sostuvo que el SRI aplicó un criterio equivocado en las actas de determinación referidas al impuesto al valor agregado (“IVA”) respecto del abastecimiento de combustibles a barcos extranjeros aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador ni mantengan establecimientos permanentes en el país porque correspondía aplicar la tarifa 0% y no 12%, como sostiene el SRI. En ese sentido señaló que el SRI ha desconocido sentencias del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 con sede en Guayaquil (“TDF”) de “*11 y 17 de enero de 2008*”, lo cual, a su entender, implicaba que existía cosa juzgada y vulneraba los derechos a la defensa, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

<sup>4</sup> Esto respecto de las sentencias dictadas el “*11 y 17 de enero de 2008*” por el TDF dentro de las causas No. 5119-2296-03 y No. 5375-3400-04.

determinación tributaria de cualquier ejercicio económico de Transneg, iniciado con posterioridad a la ejecutoría de los fallos expedidos el “11 y 17 de enero de 2008” por el Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 con sede en Guayaquil (“TDF”), “*si contrarían de alguna manera las antes indicadas sentencias que constituyen ‘COSA JUZGADA’* (mayúsculas del original)”; y, (iii) que el SRI tiene prohibido iniciar procedimientos coactivos y/o judiciales con base en el criterio previamente señalado de que el abastecimiento de combustible a barcos extranjeros grava IVA<sup>5</sup>. Frente a esta decisión, el SRI interpuso recurso de apelación.

3. El 17 de febrero de 2011, la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto<sup>6</sup>. En contra de esta decisión, el SRI presentó acción extraordinaria de protección.
4. El 7 de diciembre de 2011, la acción fue admitida a trámite y el 15 de julio de 2015, en sentencia No. 224-15-SEP-CC, la Corte Constitucional resolvió negar la acción extraordinaria de protección No. 804-11-EP y declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
5. El 6 de octubre de 2015, Transneg solicitó ejecutar la sentencia de apelación al juez de la Unidad Judicial Penal Norte 1 de Guayaquil (“**juez ejecutor**”). En respuesta, el 13 de octubre de 2015, el juez ejecutor recordó que el SRI debe cumplir las sentencias dictadas en la causa y debe informarle aquello para remitir un informe a la Corte Constitucional.
6. El 21 de octubre de 2015, el SRI señaló que (i) no ha iniciado procedimientos con base en el criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros, aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador ni mantengan establecimientos permanentes en el país, grava IVA y que (ii) tiene en cuenta el criterio dictado por los fallos expedidos el “11 y 17 de enero de 2008” por el TDF en todo proceso de determinación tributaria de los ejercicios económicos de Transneg, iniciados con posterioridad a la ejecutoría de los referidos fallos.
7. El 23 de noviembre de 2015, el juez ejecutor ordenó poner “*en conocimiento de la Corte Constitucional el escrito presentado [...] el 21 de octubre del 2015, por el*

---

<sup>5</sup> El proceso se signó con el No. 09285-2013-9766 (anteriormente No. 09455-2011-0061 y No. 2011-0061). El juez, en lo principal, sostuvo que el SRI desconoció las sentencias del TDF y que al iniciar procedimientos de determinación con base en un criterio ya “*resuelto*”, esto es que el abastecimiento de combustibles a barcos extranjeros no domiciliados en Ecuador no grava 12%, vulnera el principio *non bis in ídem* y el derecho a la seguridad jurídica.

<sup>6</sup> El proceso ante la referida judicatura se signó con el No. 09121-2011-0029 (anterior No. 0029-2011). En lo principal, la Sala sostuvo que se vulneraron los derechos de Transneg a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica porque las partes procesales no cuestionaron la existencia de las sentencias del TDF y que el SRI ha continuado con procedimientos de determinación tributaria “*aún después de la ejecutoria de las sentencias expedidas por el [TDF] en las cuales el actor funda la presente acción constitucional, contrariando [...] lo expresamente resuelto y declarado en tales fallos*”.

[SRI] [...], *en cuyo contenido se manifiesta estar cumpliendo las sentencias referidas [...]*”.

8. El 1 de julio de 2016, el juez executor ordenó el archivo de la causa “*una vez que se ha determinado que la sentencia se encuentra ejecutoriada y ejecutada*”.
9. El 29 de enero de 2019<sup>7</sup>, Transneg señaló que el SRI, mediante providencia de 5 de septiembre de 2018, reanudó el proceso coactivo No. RLS-00247-2010 que dio origen a la sentencia constitucional, y solicitó al juez executor que adopte las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento y que disponga el cese inmediato del proceso coactivo referido.
10. El 8 de febrero de 2019, con base en el artículo 21 de la LOGJCC, el juez executor ordenó al SRI que (i) se abstenga de iniciar o continuar con cualquier procedimiento de cobro judicial o coactivo a la compañía, sus administradores o accionistas, que tenga como base el criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros sí grava IVA; (ii) que cese de inmediato el proceso coactivo No. RLS-00247-2010 y se levanten todas las medidas cautelares que hayan sido dictadas; y se archive el proceso; y, (iii) que observe los literales a) y c) de la sentencia emitida el 14 de enero del 2011, que determina la prohibición expresa de iniciar o continuar procesos de cobro a la compañía, de cualquier tipo de tributo, que tenga por fundamento el “*errado*” criterio de que el abastecimiento de combustible a barcos extranjeros grava IVA, de conformidad con los artículos 5 y 21 de la LOGJCC. Por último, determinó que el SRI debe cumplir con lo antes mencionado en el término de 5 días.
11. El 14 de febrero de 2019, el SRI sostuvo, en lo principal, que:
  - 11.1. El procedimiento coactivo No. RLS-00247-2010 tiene origen en las actas de determinación No. 011-SRI-DRLS-2003-02 y No. 011-SRI-DRLS-2003-04, relativas al pago de obligaciones de impuesto a la renta de 2000 y 2001. Las actas de determinación que dieron lugar al proceso coactivo fueron ratificadas por la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) en los juicios de impugnación No. 5372-3997-04 y 5373-3998-04.
  - 11.2. El auto de pago de 24 de septiembre de 2010, dentro del proceso coactivo referido, corresponde al impuesto a la renta de 2000 y 2001, mientras que la sentencia constitucional deriva de la determinación del IVA. Por lo que el hecho de continuar con la acción de cobro de obligaciones tributarias distintas al IVA, que fue objeto de la acción de protección, no podría entenderse como incumplimiento de la sentencia constitucional.

---

<sup>7</sup> No se verifica actuación procesal entre el 1 de julio de 2016 y el 29 de enero de 2019 en el expediente de instancia.

12. El 25 de febrero de 2019, Transneg señaló, en lo principal, que no se puede justificar el incumplimiento en que se está recaudando dos impuestos distintos porque la sentencia constitucional no habría hecho alusión a un tributo específico. De tal manera que, en su opinión, la sentencia constitucional alcanza a todo procedimiento que lleve a cabo el SRI y que tenga como sustento el criterio de que el abastecimiento de combustibles efectuado a barcos extranjeros grava IVA. En ese sentido, solicitó que el SRI justifique el pleno cumplimiento de la sentencia constitucional y que de no hacerlo, se remita el expediente a la Corte Constitucional a fin de que sustancie la acción de incumplimiento respectiva.
13. El 8 de marzo de 2019, el juez ejecutor dispuso que el SRI dé cumplimiento a lo determinado en el auto de 8 de febrero de 2019 en el término de 72 horas.
14. El 12 de marzo de 2019, el SRI señaló que ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional. Además, mencionó que:
  - 14.1. La propia judicatura reconoció en auto de 23 de noviembre de 2015 que la sentencia se encontraba ejecutoriada y ejecutada, por lo que dispuso el archivo de la causa.
  - 14.2. No ha iniciado procedimientos coactivos con base en el criterio de que el abastecimiento de combustible a barcos extranjeros grava IVA, conforme queda comprobado con el certificado emitido por el departamento de cobro de la Zonal 8 del SRI mediante oficio No. DZ8-COBOGEB19-00001673 de 11 de marzo de 2019 que certifica que las obligaciones tributarias por concepto de IVA, liquidación de pago No. AT-DRLS-LS-2003-81 y el acta de determinación No. AT-DRLS-LD-2003-01, de los ejercicios fiscales 1999 y 2000, controvertidas en las causas 5389-3409-04 (5119-2296-03) y 5375-3400-04, se encuentran en estado extinto.
  - 14.3. La recaudación de impuesto a la renta tiene como fundamento la sentencia dictada el 7 de junio de 2018 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 de Guayaquil, en el proceso No. 09502-2010-0126, con la cual declaró sin lugar las excepciones en contra del proceso coactivo No. 247-2010. Por lo que era competente para iniciar la coactiva, conforme lo ordenado por el referido Tribunal.
15. El 3 de abril de 2019, el juez ejecutor remitió el proceso a la Corte Constitucional señalando que existió incumplimiento.

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

16. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo del Pleno de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

17. El 6 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, ordenó al SRI y a la judicatura ejecutora en el proceso que envíen información actualizada acerca del alegado incumplimiento.
18. El 13 de septiembre de 2021, el SRI remitió un informe sobre el requerimiento referido en el párrafo previo.

## 2. Competencia

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

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la judicatura ejecutora

20. El 3 de abril de 2019, el juez ejecutor, al remitir el proceso a esta Corte, señaló que el SRI “*ha incumplido la sentencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador signada con el N° 224-15-SEP-CC, CASO N° 0804-11- EP, emitida el 15 de junio del 2015, de la cual tengo la obligación legal por así disponerlo el Art. 21. Art. 22, Art. 163 y Art. 164.2 de [la LOGJCC], emito el presente informe [...], a fin que se considere lo que en derecho consideren pertinente*”. En relación con el requerimiento de la jueza sustanciadora de 6 de septiembre de 2021, la judicatura ejecutora no presentó un informe actualizado, a pesar de haber sido debidamente notificada.

### 3.2. Fundamentos del SRI

21. El SRI menciona que Transneg, utilizando las sentencias del TDF, presentó una acción de protección y obtuvo una sentencia favorable. Al respecto, señala que el TDF emitió cuatro sentencias relacionadas con Transneg, a través de lo cual se aceptó el criterio de que la venta de combustible grava tarifa 0%. Agrega que en dos de aquellas sentencias, el TDF determinó que la facultad de control del SRI había caducado y que en los casos en los cuales no caducó, el SRI interpuso recurso de casación y la Corte Nacional falló a su favor<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El SRI señala que la Corte Nacional determinó que (i) la provisión de combustible es una transferencia de bienes que grava 12% y no un servicio; (ii) no se han cumplido los requisitos para demostrar una exportación; y, (iii) se debía incluir el IVA en la transferencia de combustible. Sobre esas decisiones, el SRI menciona que en las sentencias 18-10-SEP-CC y 19-10-SEP-CC se determinó que la Corte Nacional no vulneró derechos.

- 22.** El SRI sostiene que no ha realizado acción alguna para cobrar las obligaciones tributarias de 1999 y 2000 y que en el oficio No. DZ8-COGOGEB19-00001673 de 11 de marzo de 2019 de la Zonal 8 se certifica la extinción de las obligaciones tributarias conforme las sentencias “*emitidas en los procesos Nos. 5119-2296-03 y 5375-3400-04*”. A pesar de aquello, el juez ejecutor nuevamente solicita que se dé cumplimiento a la sentencia porque el SRI reanudó el proceso coactivo de impuestos de 2001<sup>9</sup>, cuyo cobro se habría suspendido por el juicio de excepciones a la coactiva propuesto por Transneg, el cual resultó favorable al SRI.
- 23.** El SRI añade que a la fecha de presentación de la acción de protección existía cosa juzgada puesto que (i) las sentencias de la Corte Nacional confirmaron las obligaciones tributarias de Transneg de 2001 y, (ii) las sentencias No. 18-10-SEP-CC y 19-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, ratificaron la interpretación realizada por la Corte Nacional, “[...] *en consecuencia, ni NAVIPAC S. A., ni el juez [...] de la acción de protección; menos aún aquel que tiene por objeto concretar su ejecución, podían considerar que la discusión y lo resuelto en aquella acción afectaría a las decisiones jurisdiccionales sobre las obligaciones tributarias*” de 2001. El SRI sostiene que el alcance que dio el juez ejecutor a la sentencia implicaría incumplir con las sentencias “*0018-10-SEP-CC y 0019-10-SEP-CC*”.
- 24.** Así, a su juicio, la sentencia constitucional no se extendía al proceso de cobro de las obligaciones tributarias de Transneg de 2001 porque (i) se trataba de obligaciones originadas en actos de determinación anteriores a la acción de protección; (ii) la sentencia involucraba el IVA y no el impuesto a la renta; y, (iii) el cobro de las obligaciones tenía respaldo en las sentencias de la Corte Nacional y de la Corte Constitucional.
- 25.** Por lo que agrega que la sentencia constitucional le impide, permanentemente, determinar las obligaciones tributarias de Transneg de otros periodos porque el juez constitucional otorgó a las sentencias del TDF un valor jurídico superior a las resoluciones de la Corte Nacional, “*cuando aquello solo ocurre en la sentencia emitida por el órgano jurisdiccional capaz de producir precedentes jurisprudenciales vinculantes [...]*”. A ello, agrega que su facultad determinadora se aplica en distintos ejercicios económicos y tributos mientras no caduque. A su vez, menciona que la sentencia de acción de protección impide que el SRI cumpla con lo dispuesto por las sentencias de la Corte Nacional emitidas a su favor.
- 26.** Además, el SRI sostiene que no existe un criterio uniforme por parte del TDF y que incluso en la sentencia dictada en el proceso “*5375-3400-04*”, que sirvió de sustento para la acción de protección, el TDF utilizó un criterio distinto. Para el SRI, la sentencia constitucional ha colocado a Transneg en un régimen tributario exclusivo e inalterable que deviene en una ventaja fiscal y de competitividad respecto a otros contribuyentes en similares condiciones.

---

<sup>9</sup> El SRI añade que las obligaciones tributarias de 2001 tuvieron sentencias favorables de casación y que la Corte Constitucional ratificó las mismas en las sentencias de acción extraordinaria de protección No. 18-10-SEP-CC y 19-10-SEP-CC.

27. Sobre la base de lo expuesto, el SRI solicita que se declare que “*ha ejecutado la sentencia 2011-0061*” y que se revise “*la constitucionalidad*” de la misma.

### 3.3. Fundamentos de la compañía Transneg

28. Transneg sostiene que el SRI no puede iniciar ningún tipo de procedimiento de cobro en su contra bajo el criterio de que el abastecimiento de combustible efectuado a barcos extranjeros grava IVA. Al respecto, menciona que el incumplimiento radica en la reanudación de procesos coactivos. Así, indica que el 5 de septiembre de 2018, el SRI dispuso la continuación del proceso coactivo No. RLS-00247-2010, para el cobro del impuesto a la renta de 2000 y 2001, y que el 19 de septiembre de 2018, el SRI dispuso la continuación del proceso coactivo No. ZGU-00161-2014, del impuesto a la renta de 2005, con base en el “*equivocado*” criterio de que el abastecimiento de combustible a barcos extranjeros grava IVA, lo que repercute en su renta causada.

29. Transneg señala que la acción de protección alcanza a todo proceso que tenga por sustento el criterio en cuestión, sin importar el tributo y el ejercicio fiscal. Por lo que, para Transneg, el SRI incumple la sentencia constitucional “*bajo el falaz argumento de que estaba recaudando un tipo de tributo distinto al IVA*”, pretendido anular sus efectos.

30. Transneg afirma que el SRI, con las providencias No. DZ8-COBPARC19-00000821, archivó el expediente coactivo<sup>10</sup>, y No. DZ8-COBPARC19-00000822, ordenó el archivo definitivo del expediente<sup>11</sup>. No obstante, señala que en el sistema todavía constan las obligaciones de 2000, 2001 y 2005 como impugnadas y que corresponde eliminarlas. Luego, manifiesta que si bien en los procesos coactivos No. RLS-00247-2010 y ZGU-00161-2014 de los años 2000, 2001 y 2005, el SRI ha reconocido la sentencia constitucional, en un nuevo intento de desconocerla, se niega a dar de baja las obligaciones de impuesto a la renta de 2006. En tal sentido, el SRI, en providencias de 8 de mayo de 2019 y 20 de septiembre de 2019, ratificó la vigencia de obligaciones tributarias de 2006.

31. Transneg señala que el incumplimiento radica en el inicio y trámite de los procesos coactivos No. RLS-00247-2010, RLS-00760-2011 y 09455-2011-0061 porque estos se han fundamentado en el criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros grava IVA. Para ello, sostiene que en su declaración de

---

<sup>10</sup> A su vez, ordenó levantar las medidas cautelares en el proceso coactivo No. RLS-00247-2010; la baja en el sistema de gestión de cobro de las obligaciones contenidas en el acta de determinación No. 011-SRI-DRLS-2003-04 del año 2001 por concepto de impuesto a la renta; la baja en el mencionado sistema de las obligaciones del acta de determinación tributaria No. 011-SRI-DRLS-2003-02 por concepto de impuesto a la renta del año 2000; y, regular el estado de las obligaciones dentro del sistema informático del SRI.

<sup>11</sup> Además, levantó las medidas cautelares dispuestas en el proceso coactivo No. ZGU-00161-2014; ordenó la baja en el sistema de gestión de cobro las obligaciones contenidas en el acta de determinación tributaria No. 0920090100245 por impuesto a la renta de 2005; y, ordenó la regularización de estado de las obligaciones dentro del sistema informático de gestión de cobro del SRI, registrando su extinción.

impuesto a la renta de 2000, 2001, 2005 y 2006 existe una incidencia del gasto registrado por IVA. Luego, Transneg señala que la comercialización de combustible a buques extranjeros es un servicio exportado y que el IVA pagado forma parte del costo, conforme la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”) y su Reglamento, vigentes en 2000, 2001, 2005 y 2006. En ese sentido, señala que “*al sostener el SRI el criterio de que el abastecimiento de combustible llevado a cabo por NAVIPAC [...] si genera IVA, no acepta como gasto deducible el IVA pagado [...] (pretendiendo erradamente que se lo utilice como crédito tributario)*” (sic). Con lo cual sostiene que “*liquida una mayor base imponible, con el consecuente incremento del valor a pagar por impuesto a la renta [...]*”.

- 32.** Transneg sostiene que la sentencia dictó una medida de no repetición, por lo que la violación de derechos no desaparece en función de un ejercicio económico específico y que el SRI debe respetar la sentencia sin vaciar su contenido. A su vez, sostiene que si se realiza una interpretación restrictiva sobre la misma, se vulnera el artículo 11 numeral 5 de la Constitución. Para Transneg existen afectaciones a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica pues el SRI “*ha hecho caso omiso y ha reactivado procesos de cobro [...]*”.
- 33.** Sobre la base de lo expuesto, Transneg solicita que se declare el incumplimiento de la sentencia constitucional por parte del SRI y como medidas de reparación que: (i) el SRI se abstenga de llevar a cabo cualquier tipo de procesos sin importar el tributo que tengan como sustento el “*errado*” criterio de que el abastecimiento de combustible a barcos extranjeros grava IVA; (ii) se archive y elimine los procesos coactivos No. RLS-00247-2010, RLS-00760-2011 y 09455-2011-0061 y “*deudas impugnadas*” de 2000, 2001, 2005 y 2006; y, (iii) se destituya a los funcionarios del SRI.

#### **4. Consideraciones previas**

- 34.** Previo a determinar si la sentencia de 14 de enero de 2011 ha sido cumplida o no de forma integral, esta Corte estima necesario realizar ciertas consideraciones relacionadas con el objeto de esta acción de incumplimiento.
- 35.** Esta Corte observa que el juez ejecutor se ha referido a que la sentencia alegada como incumplida es aquella dictada por la Corte Constitucional, No. 224-15-SEP CC, en la causa No. 804-11-EP, sin embargo, aquella decisión se limitó a analizar si en la sentencia de apelación dictada en la acción de protección No. 09285-2013-9766 se habrían vulnerado derechos y resolvió desestimar la acción. Por lo que no existen medidas que verificar en dicha decisión. Ahora bien, Transneg hace alusión al incumplimiento de la sentencia constitucional dictada en la acción de protección No 09285-2013-9766, que es la sentencia que ha sido controvertida en la presente causa, tanto por la compañía como beneficiaria como por el SRI como sujeto obligado. En consecuencia, la Corte se limitará a verificar el presunto incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de enero de 2011 por el juez quinto de tránsito del Guayas, confirmada el 17 de febrero de 2011, por la Sala de lo Penal y

Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección No. 09285-2013-9766.

- 36.** Por otra parte, esta Corte observa que el SRI presentó la acción de incumplimiento signada con el No. 71-19-IS, en la cual solicitó que se dirima el presunto conflicto entre las sentencias (i) No. 224-15-SEP-CC de 15 de julio de 2015 en el caso No. 804-11-EP, que tiene como antecedente la sentencia constitucional del presente caso y aquella que resolvió su recurso de apelación; (ii) No. 18-10-SEP-CC emitida en el caso No. 342-09-EP y (iii) No. 19-10-SEP-CC emitida en el caso 360-09-EP, ambas dictadas el 11 de mayo de 2010 por la Corte Constitucional, en las cuales se declaró que las sentencias dictadas por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional en los recursos de casación No. 49-2008 y 50-2008 no vulneran derechos. Aquellos recursos de casación fueron favorables al SRI y se relacionan con juicios de impugnación en los cuales se discutió las obligaciones tributarias de Transneg para el periodo fiscal 2001.
- 37.** En la medida en que ninguna de estas sentencias está siendo alegada como incumplida en la presente causa, esta Corte no encuentra que la resolución del presente caso podría tener incidencia en la causa No. 71-19-IS, ni viceversa, y en consecuencia, circunscribirá su análisis a determinar si la sentencia de acción de protección ha sido o no cumplida de forma integral.

## 5. Análisis constitucional

- 38.** El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. Esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas<sup>12</sup>.
- 39.** En el caso que nos ocupa, el juez quinto de tránsito del Guayas resolvió en la sentencia constitucional aceptar la acción de protección y dispuso que el SRI: (i) se abstenga de iniciar otros procedimientos con base en el “*equivocado*” criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros, aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador ni mantengan establecimientos permanentes en el país, grava IVA por existir fallos ejecutoriados de la justifica ordinaria que han dispuesto lo contrario; (ii) deje sin efecto todo proceso de determinación tributaria de cualquier ejercicio económico de Transneg, iniciado con posterioridad a la ejecutoria de los fallos expedidos el “*11 y 17 de enero de 2008*” por el TDF, “*si contrarían de alguna manera las antes indicadas sentencias que constituyen ‘COSA JUZGADA’*” (mayúsculas del original); y, (iii) se encuentra prohibido de iniciar

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

procedimientos coactivos y/o judiciales con base en el criterio previamente señalado.

40. La judicatura ejecutora en auto de 3 de abril de 2019 sostuvo que se ha configurado el incumplimiento constitucional “*dado el contenido del escrito presentado por el SRI el 12 de marzo de 2019*”, detallado en el párrafo 14 *ut supra*. Por su parte, Transneg alega que el SRI ha incumplido la sentencia constitucional porque continuó con procesos tributarios relacionados con la recaudación de impuestos del año fiscal 2001. A su parecer, el SRI no puede iniciar ningún proceso tributario que tenga relación con el criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros, aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador o mantengan establecimientos permanentes en el país, grava IVA. Por lo que esta Corte procederá a determinar si en efecto la activación de procesos coactivos iniciados de forma posterior por el SRI en contra de Transneg por concepto de impuesto a la renta, representan un incumplimiento de la sentencia constitucional.
41. Respecto de las medidas de la sentencia cuyo incumplimiento se alega, esta Corte encuentra que comparten el mismo fundamento, esto es, que el SRI no utilice, en contra de la compañía, el criterio de que el abastecimiento de combustible prestado a barcos extranjeros, aun cuando no estén domiciliados en el Ecuador ni mantengan establecimientos permanentes en el país gravan IVA. En función de aquello se las tratará de manera unificada (“**medida unificada**”).
42. Ahora bien, la judicatura y la compañía Transneg sostienen que el SRI ha incumplido con la medida unificada, toda vez que continuó con el proceso coactivo No. RLS-00247-2010, que tiene por objeto el cobro del impuesto a la renta causado por los ejercicios fiscales de los años 2000 y 2001, con base en el criterio de que el abastecimiento de combustible efectuado a barcos extranjeros sí grava IVA, lo que repercute en su renta causada para efectos del cálculo del impuesto a la renta. Asimismo, el 19 de septiembre de 2018, el SRI dispuso la continuación del proceso coactivo No. ZGU-00161-2014, por el cobro del impuesto a la renta causado en el ejercicio fiscal de 2005, con base en el mismo criterio referido. Para la judicatura y Transneg, el SRI no puede ejercer su facultad determinadora en contra de la compañía con base en el criterio de que el abastecimiento de combustibles de buques extranjeros grava IVA.
43. Esta Corte observa que el SRI, en función de la sentencia alegada como incumplida, señaló que “*no ha realizado ninguna acción tendiente a cobrar las obligaciones tributarias de NAVIPAC S. A., relacionadas con los periodos fiscales 1999 y 2000; e incluso, a través de Oficio No. DZ8- COGOGEB19-00001673 de fecha 11 de marzo de 2019, el Departamento de Cobro de la Dirección Zonal 8, certifica la extinción de las obligaciones tributarias en virtud de las sentencias jurisdiccionales emitidas en los procesos Nos. 5119-2296-03 y 5375-3400-04*”.
44. Sin perjuicio de aquello, en el caso que nos ocupa, esta Corte observa que la sentencia constitucional se refirió a las decisiones del TDF con respecto al impuesto

a la renta y al IVA, correspondientes a los años 1999 y 2000, las cuales consideró como cosa juzgada. En ese sentido, mencionó que mediante sentencia expedida el “11 de enero de 2008”, dentro del juicio No. 5119-2296-03, el TDF dejó sin efecto las liquidaciones de pago de impuesto a la renta e IVA de 1999 bajo el presupuesto de que “[e]n lo referente a la glosa IVA cargado al Costo de Venta, este Tribunal encuentra, que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 numeral 3, en concordancia con el Art. 55 inciso primero y segundo y numeral 14 de la [LRTI], se debe contabilizar a la cuenta de costos de ventas, el crédito tributario de IVA no utilizado en las ventas tarifa cero, lo que la actora efectivamente registra en su contabilidad”. De acuerdo con la sentencia constitucional, el referido fallo no fue impugnado por el SRI, por lo que, a su entender, se constituyó “en una anuencia tácita y conformidad absoluta por parte de este órgano estatal, con la decisión del [TDF]”.

- 45.** Luego, en la sentencia constitucional se señala que respecto al IVA “correspondiente al año 2000, el [TDF] mediante sentencia expedida el 17 de enero del 2008, dentro del Juicio No. 5375-3400-04, dejó sin efecto el acta de determinación No. 011-SRI-DRLS-2003-01 (IVA 2000)” que señaló “...Que el aprovisionamiento de combustible prestado por Navipac S.A. es un servicio que al haber sido brindado a embarcaciones de empresas extranjeras que no tienen domicilio en el país y al haber efectuado los pagos desde el exterior, la tarifa 0% facturada por Navipac S.A. es la correcta...”. Asimismo, el juez ejecutor señaló que “al igual que la anterior [sentencia emitida por el TDF], jamás fue impugnada por el [SRI], constituyéndose también en cosa juzgada, y alcanzando por tanto el carácter de firme e inamovible”.
- 46.** En la sentencia de primera instancia también se indica, sobre los procesos coactivos iniciados por el SRI, que “si bien es cierto correspondería[n] a otro ejercicio fiscal [...] son los mismos hechos, esto es el cobro de IVA respecto de ventas, que según ha manifestado la Corte Provincial en fallos ejecutoriados se gravan con tarifa 0 de IVA” y que a pesar de la existencia de los fallos referidos, el SRI al iniciar nuevos procedimientos “en base al (sic) criterio ya resuelto de que el abastecimiento de combustibles prestado a Barcos Extranjeros que no están domiciliados en el Ecuador, en base al (sic) cobro de tributos con el 12% de IVA, a pesar de que ya el [TDF] se ha pronunciado sobre la improcedencia del cobro de dicho tributo, respecto al Servicio de Ventas de Combustible a barcos extranjeros vulnera el Art. 76 numeral 7 letra i) de la [CRE], que consagra el principio NON BIS IN IDEM [...]” (mayúsculas del original) (sic).
- 47.** Con base en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, citado en el párrafo 38 *ut supra*, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, esta Corte en su jurisprudencia ha desarrollado el contenido y alcance de la acción de incumplimiento<sup>13</sup>, y ha reconocido que su principal objetivo implica la verificación

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Corte Constitucional ha determinado que las decisiones constitucionales deben ser analizadas en su integralidad, es decir, considerando tanto la *ratio decidendi* como la *decisum* de las mismas. Asimismo, ha dicho que resulta improcedente solicitar la ejecución de algo que no fue ordenado

del cumplimiento integral de las disposiciones ordenadas en sentencias y dictámenes constitucionales.

- 48.** Si bien la regla general es que a través de la acción de incumplimiento se asegure que los procesos constitucionales solo terminen con la aplicación íntegra de la sentencia o de las medidas de reparación integral, al mismo tiempo, y de forma excepcional, esta Corte Constitucional ha determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se pretenda cumplir una medida de reparación que contravenga expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico<sup>14</sup>. Este tipo de casos representa uno de los supuestos en los cuales la medida se vuelve inejecutable. En ese sentido, la Corte Constitucional no puede simplemente ordenar la ejecución de cualquier medida dispuesta en una decisión constitucional puesto que estas no deben contravenir expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico.
- 49.** En el presente caso, esta Corte considera que la medida unificada, cuyo incumplimiento se alega mediante esta acción, adolece de un defecto procedimental de origen insubsanable, que, en virtud de su gravedad, hace que la misma sea incompatible con los preceptos constitucionales e inejecutable en el marco de lo previsto por el ordenamiento jurídico. Esto porque la sentencia constitucional: (i) dotó a sentencias del TDF con un efecto de fallos de triple reiteración, siendo este efecto únicamente reservado a la Corte Nacional, como órgano de cierre de la justicia ordinaria, conforme el artículo 184 de la Constitución y (ii) determinó que un criterio técnico tributario era equivocado, siendo los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario e incluso la correspondiente Sala Especializada de la Corte Nacional, las judicaturas competentes para determinar si corresponde o no el pago de tributos en relación con una determinada actividad o un determinado tributo, conforme los artículos 185, 218 y 219 del Código Orgánico de la Función Judicial.
- 50.** A criterio de este Organismo, la medida unificada objeto de análisis, ha producido un defecto insubsanable contra el ordenamiento jurídico en virtud de que se ha previsto en la misma un efecto que contraviene el sistema de precedentes competencia de la Corte Nacional. Esto debido a que la sentencia constitucional otorga a las sentencias del TDF, emitidas el “11 y 17 de enero de 2008”, y a los criterios vertidos en las mismas de un valor jurídico insuperable, incluso por los órganos jurídicos de cierre en las vías judiciales ordinarias y en la vía constitucional. Así, la sentencia emitida en una garantía constitucional coloca a la compañía Transneg en una situación de apartamiento del control de la administración tributaria, limitando de manera ilegal las facultades otorgadas a ésta última en la normativa tributaria vigente, sobre la base de lo que, a su juicio, es un criterio tributario equivocado o erróneo.

---

en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-12-IS/19 de 17 de septiembre de 2019, párrs. 19 y 20.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 86-11-IS/19 de 16 de julio de 2019, párrs. 27, 31 y 33.

- 51.** En este punto, esta Corte Constitucional considera oportuno señalar que a pesar de que en la sentencia No. 224-15-SEP-CC, emitida dentro de la causa No. 804-11-EP, en la que se analizó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación de la acción de protección en cuestión, este Organismo reconoció que el conflicto objeto de la acción de protección se encontraba en “*la esfera de lo constitucional*” y que no se vulneraron derechos, esto no quiere decir que las juezas y jueces constitucionales puedan disponer medidas de reparación manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico y que la Corte Constitucional se vea obligada a exigir su ejecución a través de la acción de incumplimiento. Así, en aquella sentencia se respondieron a las alegaciones de la entidad accionante referentes a la decisión que resolvió el recurso de apelación y se determinó que no se vulneraron derechos constitucionales en la misma, por lo que esto no implicó un pronunciamiento sobre la posibilidad de ejecutar las medidas de reparación ordenadas por el juez de primera instancia en el marco de la acción de protección referida.
- 52.** En el presente caso, la Corte Constitucional no podría ejecutar una medida como la determinada por el juez ejecutor, ya que implicaría otorgar a sentencias del TDF un carácter de precedente jurisprudencial absoluto. Lo indicado enfrenta a este Organismo a una situación grave y excepcional, dado que se expidió una decisión contraria al ordenamiento jurídico que desconoce la facultad determinadora del SRI de manera ilimitada; razón por la cual, la medida unificada, dictada, por el entonces juez quinto de tránsito del Guayas no podría ser ejecutada. De tal manera, no es posible para esta Corte, ordenar el cumplimiento de la medida unificada vía acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Adicionalmente, en relación con el argumento de la compañía señalado en el párrafo 32 *ut supra*, en este caso la Corte no ha interpretado la medida unificada pues desde un inicio ha encontrado que la misma es manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico, en consecuencia, no puede señalarse que se realiza una interpretación restrictiva.
- 53.** Por último, es necesario enfatizar que a través de esta decisión no se está reconociendo lo equivocado o correcto del criterio tributario sobre si el abastecimiento de combustibles de buques extranjeros grava IVA, y tampoco esta sentencia constituye un pronunciamiento sobre la legalidad o constitucionalidad de la actuación del SRI y los distintos procesos coactivos iniciados en contra de la compañía Transneg. Asimismo, la inejecutabilidad de la medida no impide que Transneg active los mecanismos correspondientes reconocidos en la Constitución y en la ley para impugnar los actos emitidos por el SRI, no siendo uno de estos la acción de incumplimiento.
- 54.** Por las razones expuestas, la Corte determina que la medida unificada es inejecutable por ser manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico y corresponde a la judicatura de origen archivar el proceso de acción de protección.

**Sentencia No. 20-19-IS/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

## 6. Decisión

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

**1. Desestimar** la acción de incumplimiento **No. 20-19-IS**, relacionada con la sentencia dictada el 14 de enero de 2011 por el juez quinto de tránsito del Guayas, por tratarse de una sentencia inejecutable al contravenir manifiestamente el ordenamiento jurídico.

**2. Devolver** el proceso a la judicatura de origen, y **disponer** que se archive el proceso de acción de protección signado en sus dos instancias con los No. 09285-2013-9766 (anteriormente No. 09455-2011-0061 y No. 2011-0061) y 09121-2011-0029 (anterior No. 0029-2011).

**3. Llamar la atención** al juez quinto de tránsito del Guayas, actual Unidad Judicial Penal Norte 1 de Guayaquil, por expedir una sentencia que contraviene manifiestamente el ordenamiento jurídico.

**4. Disponer** al Consejo de la Judicatura que inicie la investigación de las autoridades judiciales que actuaron en la acción de protección, signada en sus diversas instancias con los No. 09285-2013-9766 (anteriormente No. 09455-2011-0061 y No. 2011-0061) y 09121-2011-0029 (anterior No. 0029-2011).

**56.** Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.29  
14:23:17 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021. - Lo certifico.

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



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

**CASO Nro. 0020-19-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2238-17-EP/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

### **Caso No. 2238-17-EP**

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

### **SENTENCIA No. 2238-17-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia que resuelve el recurso de casación dentro de un proceso laboral, una vez que analiza que no se han vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

#### **1. Antecedentes y procedimiento**

##### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 17 de agosto de 2016, Jorge Fernando Quinteros Mena (“el accionante”)<sup>1</sup> presentó una demanda por despido intempestivo en procedimiento sumario en contra de la empresa Gezhouba Group Company Limited (“la empresa”)<sup>2</sup> para el pago de la bonificación por desahucio y otros rubros. El proceso se signó con el No. 01371-2016-00671.
2. El 16 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Cuenca resolvió aceptar parcialmente la demanda<sup>3</sup>. Frente a esta decisión, tanto el accionante como la empresa demandada interpusieron recurso de apelación respectivamente.

<sup>1</sup> El accionante señaló que trabajó con un contrato a plazo fijo desde el 3 de agosto de 2011 al 26 de julio de 2016 y que el 12 de julio de 2016, con 15 días de anticipación, se le comunicó la terminación del mismo, por lo que alegó que no se respetaron los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad pues, a su parecer, el contrato se convirtió en indefinido. Agregó que no se calculó correctamente su liquidación, que la empresa no le entregó la ropa de trabajo conforme se habría acordado y que mantenía valores pendientes por décima tercera y cuarta remuneraciones y vacaciones. Fijó la cuantía en \$14.612.

<sup>2</sup> Al contestar la demanda, la empresa presentó una reconvencción conexa. En su contestación, la empresa sostuvo que no existió contrato indefinido ni despido intempestivo conforme el artículo 5 del contrato colectivo celebrado ante la terminación o disminución de frentes de trabajo y que las condiciones del contrato colectivo se entienden incorporadas a los contratos individuales, que existe comprobante de entrega de ropa y que los valores reclamados están pagados. En la reconvencción, solicitó que, en caso de que determine que la relación laboral terminó en forma unilateral e intempestiva, el accionante devuelva el pago de \$1098 por concepto de bonificación pagada.

<sup>3</sup> El juez, en lo principal, sostuvo que la terminación de los contratos a plazo fijo, de acuerdo al artículo 184 del Código de Trabajo, debía notificarse con el desahucio al trabajador cuando menos con 30 días de anticipación y, que sin ello el contrato se convertía en indefinido. Para el juez, al haberse comprobado que el contrato a plazo fijo se extendió indebidamente sin notificación alguna, esto es, superando los límites

3. El 16 de febrero de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en Cuenca admitió a trámite el recurso de la empresa demandada y sobre el recurso de apelación del accionante determinó que su fundamentación “*es extemporánea pues no fue presentada dentro del término establecido en el Art. 257 del [...] (COGEP). Siendo ello así, se dispone estar a lo dispuesto en el inciso final del Art. 258 ibídem, por el cual, la apelación no fundamentada será rechazada de plano teniéndose por no deducido el recurso [...]*”.
4. El 4 de abril de 2017, la Sala Única de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay rechazó el recurso de apelación interpuesto por la empresa y confirmó la sentencia de primera instancia<sup>4</sup>. Frente a esta decisión, la empresa interpuso recurso de casación.
5. El 1 de junio de 2017, el respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia admitió parcialmente el recurso de casación únicamente por la causal cuarta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) por la falta de aplicación de los artículos 164 y 199 *ibídem*, lo cual habría llevado a la Corte Provincial de Justicia del Azuay a la aplicación indebida del artículo 188 del Código del Trabajo y a la falta de aplicación de los artículos 169, 170 *ibídem* y 5 del Contrato Colectivo.
6. El 10 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“Sala accionada”) resolvió casar la sentencia de 4 de abril de 2017<sup>5</sup>.
7. El 4 de agosto de 2017, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de julio de 2017.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 23 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán,

---

del artículo 14 del Código de Trabajo, su relación laboral se convirtió en indefinida. En ese sentido, señaló que la regla del artículo 5 del contrato colectivo es contraria al artículo 326 de la Constitución, que el despido se configuró como intempestivo y que al accionante le corresponde la indemnización correspondiente. A su vez, el juez constató que algunos de los rubros reclamados por el accionante fueron pagados, por lo que desestimó sus pretensiones en ese sentido y ordenó pagar \$8026,66. En cuanto a la reconvenición, el juez la aceptó y determinó que considerando que la relación laboral terminó por despido intempestivo, no era procedente el pago de la indemnización del artículo 22 del contrato colectivo “*pues no puede un contrato de trabajo terminar de manera simultánea de dos formas [...]*”.

<sup>4</sup> La Sala de la Corte Provincial, en suma, determinó que el contrato de trabajo se volvió indefinido y por ende se configuró el despido intempestivo. Respecto de la reconvenición coincidió con la sentencia de primera instancia.

<sup>5</sup> La Sala accionada, en lo principal, determinó que no se tomó en cuenta todo el contenido del contrato de trabajo, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 199 del COGEP respecto del plazo del contrato y que la parte accionada demostró que la relación laboral terminó “*Por la conclusión de la obra, período de labor o servicios objeto del contrato:’ [...]*”. En ese sentido, determinó que no procede la indemnización por despido intempestivo previsto en el artículo 188 del Código de Trabajo.

admitió a trámite la presente acción. Posteriormente, el 7 de noviembre de 2017, el caso fue sorteado para su sustanciación a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de este Organismo efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien el 28 de junio de 2021, avocó conocimiento y, en lo principal, dispuso que, en el término de diez días, la autoridad judicial accionada remita su informe de descargo.

## 2. Competencia

10. 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 (en adelante “CRE”), 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. El accionante alega la vulneración de sus derechos al trabajo en relación con el principio *in dubio pro operario*, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica (arts. 33 y 326 numerales 2 y 3, 75, 76 numeral 7 letra l y 82 de la CRE).
12. El accionante sostiene que la Sala accionada no tomó en cuenta que existen “*derechos cuyos contenidos son indisponibles, irrenunciables, esenciales*”. Para el accionante, la sentencia impugnada carece de motivación y que “[a]unque la Sala no dice claramente cómo es que se configura la causal de casación, sí establece que lo hace por los casos cuarto y quinto del [artículo 268 COGEP]. [...]. Aunque, claro, no dice de qué norma se da este vicio”.
13. El accionante menciona que la Sala accionada casa la sentencia de apelación alegando la sola celebración del contrato colectivo, “*sin importar la fecha de suscripción, es causa suficiente para entender que la relación laboral de un contrato individual de trabajo, que se había transformado en indefinido, para dar por terminada la relación prescindiendo de las reglas y cláusulas del contrato individual y aplicando la cláusula de terminación del contrato colectivo. El razonamiento de la Sala [...] se puede sintetizar en que [...] las cláusulas del contrato colectivo se entienden incorporadas a los contratos individuales en su integralidad, como dispone el artículo 244 del Código del Trabajo; sin que esto implique aplicación retroactiva de las normas contractuales*”.
14. El accionante considera que la Sala accionada no tomó en cuenta que al firmar el contrato individual todavía no se habría firmado el contrato colectivo y que esto

afectaría los contratos individuales de trabajo firmados con posterioridad y que para la Sala accionada el

*[...] el contrato colectivo está por encima de los derechos constitucionales irrenunciables del trabajador; pues, al haberse extendido el plazo del contrato individual y al haber terminado la relación laboral en otras Condiciones que en las pactadas en el Contrato, Se Configuró un despido intempestivo [...] la Sala de lo Laboral debía limitar su actividad al análisis de los cargos acusados [...]; al juez de casación le está vetado volver sobre los hechos. Pero la Sala lo hace, y esto se observa en: 1. Que, la Sala de lo Laboral determina la causal de terminación de la relación laboral; cuando tal no era su tarea; 2. Que, la causal 3 de artículo 189 del Código del Trabajo supone como caso de terminación de la relación laboral (...) la conclusión de la obra, período de labor o servicios objeto del contrato (...); pero el artículo quinto del contrato colectivo se refiere también a la reducción en los diferentes frentes de trabajo. No es Igual reducir el frente de trabajo que culminar la obra, pero la sala no identifica la causa [...] real de terminación, pues tanto la reducción cuanto la terminación son hechos del mundo, no hechos del proceso, que ahora la Sala de casación da por probados; 3 Que, el contrato Individual [...], al no haberse notificado la terminación en virtud del plazo, se transformó en un contrato de trabajo a tiempo indefinido; 4 Que, lo que vinculó a las partes fue un contrato a plazo fijo (luego indefinido) y no un contrato de obra cierta, por lo que mal puede hablarse de la conclusión de la obra o cumplimiento del objeto contractual.*

- 15.** Para el accionante, la Sala accionada excedió sus límites jurisdiccionales y supuso “sin más” que el contrato colectivo “prevalece sobre el contrato individual, acusando un yerro de supuesta apreciación de prueba, sosteniendo que no se probó la configuración de la causal de despido, mostrando una concepción formalistas (sic) del derecho más parecida a la exégesis francesa [...] que no se compadece con un estado constitucional”. En ese sentido, menciona que la Sala accionada omite el principio *indubio pro operario* y resuelve únicamente con base en el contrato colectivo “provocando que esta norma aplicada sea la que menos protege los derechos [...] obligándome así a la renuncia de mis derechos” y que la Sala accionada omite aplicar criterios constitucionales para la solución de conflictos contractuales “[...] y desconoce la existencia de derechos laborales [...]”.
- 16.** El accionante señala que la Sala accionada: no expresa en su resolución “una motivación adecuada”; que no aplica normas constitucionales; que asume facultades jurisdiccionales que no tiene al valorar hechos; y que “omite su deber de justificar razonablemente la relación entre el cargo de casación o vicio acusado, la norma supuestamente infringida y la configuración de la causal invocada”. Luego, el accionante menciona que “los casos cuarto y quinto del artículo 268 del [COGEP] [...], tienen, a su vez, tres casos [...]. Entonces, era obligación de la Sala, [...] justificar cuál de estas sub-causas [...] es la que se ha configurado [...] y eso es lo que no dice claramente”. Además, el accionante se cuestiona si la Sala accionada observó el contenido de las normas constitucionales y señala que “la motivación, al menos, fue superficial y sumaria”.

17. Para el accionante la sentencia no está motivada porque obvia las normas constitucionales impuestas, “*sobre todo el principio del in dubio pro operario [...]*”. Además, afirma que la sola existencia de un contrato colectivo, posteriormente celebrado, “*no supone ni puede suponer (lógicamente) que éste proteja de mejor manera al trabajador [...]*”. Agrega que la sentencia impugnada “*obvia [que] [...] los derechos laborales son irrenunciables e intangibles; La sentencia **prescinde de premisas analíticas o definitivas**, cuando eran necesarias. Premisas que definan en qué condiciones habrá de entenderse la irrenunciabilidad de los derechos y la aplicación retroactiva de las normas, considerando que un contrato es también una norma jurídica producida o creada entre particulares por autorización del derecho estatal; En estas condiciones no sólo que la sentencia carece de una motivación adecuada, sino que además carece de una motivación suficiente al dejar por fuera del universo de normas aplicables al caso*” (énfasis del original).
18. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se valide la sentencia de segunda instancia.

### 3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

19. Pese a haber sido debidamente notificada, la Sala accionada no presentó su informe de descargo.

## 4. Análisis constitucional

20. En cuanto a los derechos que se alega vulnerados en la sentencia impugnada, considerando que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante<sup>6</sup>, esta Corte identifica que el accionante acusa la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva porque, a su parecer, la decisión no se encuentra motivada. En ese sentido, la Corte considera suficiente analizar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación<sup>7</sup>.
21. A su vez, esta Corte verifica que la alegación del accionante relativa a la vulneración del derecho al trabajo y el principio *in dubio pro operario* se relaciona con el fondo de la controversia, esto es, con su interpretación de que le correspondía el pago de la indemnización por despido intempestivo. De tal manera que el argumento al respecto se relaciona con la corrección o incorrección de la motivación realizada. En ese sentido, considerando que el proceso de origen no proviene de una garantía jurisdiccional<sup>8</sup>, esta Corte no es competente para pronunciarse sobre aspectos de fondo en la controversia de origen o sobre la corrección o incorrección de la motivación, y solamente se pronuncia sobre las posibles violaciones a derechos

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

<sup>8</sup> La Corte Constitucional 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.

constitucionales por parte de la autoridad judicial que emitió la sentencia impugnada. Por lo que, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable<sup>9</sup>, esta Corte no tiene fundamento para pronunciarse sobre el derecho al trabajo y el principio referido.

22. Luego, el accionante también alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque a su juicio la Sala accionada se habría extralimitado en sus competencias al presuntamente valorar hechos y frente a la presunta aplicación retroactiva del contrato colectivo. Con base en estos cargos, esta Corte realizará su análisis respecto del derecho a la seguridad jurídica.

#### 4.1. Garantía de motivación

23. El artículo 76.7 letra 1 de la CRE determina que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y señala que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por ende, corresponde a esta Corte verificar si las autoridades judiciales accionadas cumplieron, entre otros, con la obligación de al menos: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda su decisión; y, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>10</sup>.
24. A juicio del accionante, la sentencia impugnada no cuenta con la debida motivación.
25. Al revisar la decisión impugnada, se observa que aborda los siguientes considerandos: (i) antecedentes; (ii) jurisdicción y competencia<sup>11</sup>; (iii) síntesis de la argumentación y fundamentación del recurso en la audiencia pública correspondiente<sup>12</sup>; y, (iv) consideraciones de la Sala accionada. En el punto cuarto, la Sala accionada realiza consideraciones doctrinarias del recurso de casación, una conceptualización del referido recurso con respecto a la garantía de motivación, la identificación del problema jurídico y el análisis de las acusaciones presentadas por la causal cuarta del artículo 268 del COGEP.
26. Así, menciona que el problema jurídico radica en determinar si la sentencia de apelación infringió los artículos 164 y 199 del COGEP, al no haberse valorado la prueba en su conjunto, lo que habría ocasionado que se disponga el pago de la indemnización prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo. Bajo ese presupuesto, explica que la causal 4 del artículo 268 del COGEP se relaciona con la interpretación y aplicación de normas reguladoras de la prueba en la apreciación de los hechos, a fin de que prevalezca la

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1204-14-EP/19 de 13 de diciembre de 2019, párr. 20.

<sup>11</sup> La Sala accionada, en lo principal, se refiere a los siguientes artículos y resoluciones: No. 01-2015 y 02-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, 184 y 191.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, 184.1 de la CRE y 269 del COGEP.

<sup>12</sup> En este punto se aborda la intervención del abogado defensor de la parte recurrente y se señala que la “parte actora, no comparece a la presente audiencia, así como tampoco su abogado defensor”.

*apreciación que debe hacerse de acuerdo a derecho y no a la que con criterio subjetivo hiciera el tribunal, apartándose de la sana crítica, exigiendo para su configuración, la concurrencia de los siguientes requisitos: 1. Identificación del medio de prueba que a criterio del recurrente ha sido erróneamente valorado [...]. 2. Determinación de la norma procesal sobre valoración de la prueba que a su criterio ha sido infringida. 3. Demostración, lógica jurídica del modo en que se produjo el quebranto; y, 4. Identificación de la norma sustantiva que se ha aplicado equivocadamente o no se ha aplicado como resultado del yerro en el que se ha incurrido al realizar la valoración de la prueba.*

- 27.** Luego de aquello, la Sala accionada precisa que la empresa recurrente acusa que no se aplica

*[...] el artículo 164 del [COGEP], que establece: 'Para que las pruebas sean apreciadas por la o el juzgador deberán solicitarse, practicarse e incorporarse dentro de los términos señalados en este Código. La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, dejando a salvo las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. La o el juzgador tendrá obligación de expresar en su resolución, la valoración de todas las pruebas que le hayan servido para justificar su decisión.', lo que a su criterio condujo a la aplicación indebida del artículo 188 del Código del Trabajo, pues a su criterio lo correcto era aplicar los artículos 169, 170 y 244 ibídem, y 5 de Primer Contrato Colectivo de Trabajo, en razón de que la parte actora no ha probado el despido intempestivo. Que asimismo existe falta de aplicación del artículo 199 del [COGEP], que dispone: 'La prueba que resulte de los documentos públicos y privados es indivisible, en consecuencia no se podrá aceptar en una parte y rechazar en otra y comprende aun lo meramente enunciativo, siempre que tenga relación directa con lo dispositivo del acto o contrato.'*

- 28.** La Sala accionada determina que las normas referidas previamente han sido infringidas en la sentencia de apelación, toda vez que los juzgadores de segunda instancia no examinaron la prueba incorporada en su conjunto, en inobservancia del principio de unidad de prueba, y lo

*dispuesto en el artículo 164 ibídem, ya que en el numeral 4.2 del fallo recurrido, en la parte pertinente dice: '[...] En presente caso, de autos no se ha justificado que el empleador haya notificado al trabajador con el desahucio para dar por terminado el contrato de trabajo, convirtiéndose en un contrato de trabajo por tiempo indefinido; por lo tanto, la notificación de terminación del contrato laboral de fojas 14, alegada por la parte empleadora de acuerdo al art. 5 del Contrato Colectivo de Trabajo no opera, al contrario ello demuestra que la relación laboral terminó por despido intempestivo, toda vez que dicho contrato se convirtió en indefinido, de conformidad con el Art. 14 del Código del Trabajo. [...]'*

- 29.** Así, para la Sala accionada se produce el yerro alegado pues no se habría considerado

*todo el contenido del contrato individual de trabajo, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 199 del [COGEP] [...], concretamente lo dispuesto en la cláusula QUINTA denominada 'PLAZO', en la cual se ha estipulado que el contrato colectivo podía*

*terminar por las causales previstas en los numerales 1, 3 y 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, lo cual incide en el fondo del asunto, ya que si bien en el caso sub iudice, la relación laboral no concluyó por las demás causales de terminación previstas en el artículo 169 ibídem, la parte accionada ha logrado demostrar que terminó por la causa[1] determinada en el numeral 3: 'Por la conclusión de la obra, período de labor o servicios objeto del contrato;', pues notificó al trabajador en cumplimiento de lo acordado en el contrato individual de trabajo, y por lo establecido en el artículo 5 del Contrato Colectivo, esto es, por la terminación o reducción de trabajo en la obra para la cual fue contratado.*

**30.** Luego, la Sala accionada advierte que a la fecha de que concluyó la relación laboral,

*el artículo 184 del Código del Trabajo, ya no se encontraba vigente en los términos señalados en la sentencia impugnada, ya que los incisos primero y segundo fueron sustituidos por artículo 30 de la Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 483 de 20 de abril del 2015, que expresamente dice: 'Es el aviso por escrito con el que una persona trabajadora le hace saber a la parte empleadora que su voluntad es la de dar por terminado el contrato de trabajo, incluso por medios electrónicos. Dicha notificación se realizará con al menos quince días del cese definitivo de las labores, dicho plazo puede reducirse por la aceptación expresa del empleador al momento del aviso. También se pagará la bonificación de desahucio en todos los casos en los cuales las relaciones laborales terminen de conformidad al numeral 2 del artículo 169 de éste Código.'*

**31.** Con base en lo mencionado, la Sala accionada determina que se ha aplicado indebidamente el artículo 188 del Código de Trabajo, “*como consecuencia del yerro en apreciación probatoria*” debido a que “*no se ha configurado el despido intempestivo, sino que la relación laboral terminó de la forma prevista en la ley y en el contrato colectivo, en consecuencia prospera el cargo acusado al amparo del caso cuarto del artículo 268 del [COGEP]*”. En definitiva, la Sala accionada determina que se configuró el yerro alegado y casa la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia del Azuay de 4 de abril de 2017, “*en el sentido de que no procede la indemnización por despido intempestivo prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo*” y desecha la reconvenición planteada. A su vez, la Sala accionada determina que “[e]n lo demás se estará a lo dispuesto en el fallo impugnado”.

**32.** Es así que de la revisión de la sentencia impugnada se evidencia que en ésta se enuncian las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión de casar la sentencia de segunda instancia y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y al escrito contentivo del recurso de casación en el caso concreto. En suma, la Sala accionada consideró que se infringieron los artículos 164 y 199 del COGEP, lo cual llevó a la indebida aplicación del artículo 188 del Código de Trabajo. Por lo que, con base en varias normas del COGEP y del Código de Trabajo, determinó que la Corte de apelación no valoró en conjunto el contrato de trabajo individual y colectivo para efectos de determinar si correspondía el pago de la indemnización por despido intempestivo.

- 33.** Al respecto, resulta imperativo señalar que el análisis de motivación de las decisiones judiciales que debe realizar este Organismo no guarda relación alguna con la selección, interpretación y aplicación de las leyes al caso concreto, puesto que esto corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios y la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales<sup>13</sup>. Por lo que a esta Corte no le corresponde calificar como correcta o no la decisión de la Sala accionada respecto de si correspondía aceptar o no el vicio casacional advertido por la empresa. A su vez, si bien, a partir de la sentencia No. 227-12-SEP-CC, esta Corte señaló que la garantía de la motivación debe reunir los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, a través de la sentencia No. 1158-17-EP/21 se alejó de dicho test de manera explícita y argumentada pues encontró que existían déficits en el test que fomentaban la arbitrariedad<sup>14</sup>. En ese sentido, la Corte determinó que al revisar si se ha vulnerado la garantía de motivación, un órgano jurisdiccional no tiene el deber de usar ninguna “lista de control” y que lo que habrá que examinar es si, en la parte de la motivación acusada, se incumplió o no la garantía de la motivación bajo el criterio de suficiencia de la motivación<sup>15</sup>.
- 34.** En el mismo sentido, considerando que el accionante ha señalado que la motivación de la Sala accionada ha sido sumaria y superficial, es pertinente recordar que la garantía de motivación no depende de una determinada extensión ya que, en ningún caso, supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado ni una agotadora explicación de argumentos y razones, resultando perfectamente posible una fundamentación concreta. Por ello, ante el supuesto de una presentación sucinta y pertinente de las razones jurídicas que fundamentan una decisión, no se vulnera por sí misma la garantía de la motivación<sup>16</sup>.
- 35.** Por todo lo expuesto, no se verifica una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los términos advertidos por el accionante.

#### **4.2. Derecho a la seguridad jurídica**

- 36.** El artículo 82 de la CRE establece que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. De tal manera que la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 47; No. 2047-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 31; No. 1906-13-EP/20 de 5 de agosto de 2020, párr. 39.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 51.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, párr. 53.2.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1901-13-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 24.

será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitarla arbitrariedad<sup>17</sup>.

37. En ese orden de ideas, es pertinente señalar que la sola inobservancia de normas legales no implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. De tal manera que a la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas *infra* constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de derechos constitucionales<sup>18</sup>.
38. El accionante considera que se vulnera el derecho en cuestión porque la Sala accionada (i) no habría limitado su actividad al análisis de los cargos casacionales acusados y habría vuelto sobre los hechos y (ii) porque habría aplicado el contrato colectivo “*por encima*” del contrato individual y sus derechos constitucionales de manera retroactiva.
39. Adicionalmente, el accionante menciona que la Sala accionada excedió sus límites jurisdiccionales y supuso “*sin más*” que el contrato colectivo “*prevalece sobre el contrato individual, acusando un yerro de supuesta apreciación de prueba, sosteniendo que no se probó la configuración de la causal de despido [...]*”. Como se advirtió en el párrafo 21 *ut supra*, esta Corte encuentra que el argumento del accionante se relaciona con aspectos de fondo de la controversia, cuestión que excede la competencia de la Corte Constitucional en el marco de la acción extraordinaria de protección, en función de la naturaleza de esta garantía.
40. Ahora bien, el accionante menciona que la Sala accionada no razona sobre las causales cuarta y quinta del artículo 268 del COGEP, sin embargo, el recurso de casación fue admitido parcialmente, únicamente por la causal cuarta *ibídem*, como lo advierte la decisión impugnada. De tal manera que la alegación del accionante al respecto carece de sustento jurídico.
41. Luego, en cuanto a la posible extralimitación de la Sala accionada, esta Corte considera pertinente referirse a la normativa procesal que regula el recurso de casación. Así, el COGEP vigente a la época, determinaba, entre otras consideraciones, que el recurso de casación es competencia de la Corte Nacional de Justicia (art. 269) y que la respectiva Sala especializada expedirá la sentencia (art. 273). Considerando que en el caso concreto se casó la sentencia de apelación por la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, es pertinente referirse a los numerales 2 y 4 del artículo 273 del COGEP:

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párrs. 19 y 20.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.4.

*2. Cuando la casación se fundamente en errónea decisión en cuanto a las normas de valoración de la prueba, el tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia casara (sic) la sentencia o el auto recurrido y pronunciara (sic) lo que corresponda [...]. 4. El Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia deberá casar la sentencia o auto, aunque no modifique la parte resolutive, si aparece que en la motivación expresada en la resolución impugnada se ha incurrido en el vicio acusado, corrigiendo dicha motivación.*

42. A su vez, en esta línea de ideas, esta Corte Constitucional toma nota de la Resolución No. 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia, aprobada el 22 de febrero de 2017, que, si bien fue emitida de forma posterior a la presentación de la demanda laboral, esta se encontraba vigente al momento de sustanciar el recurso de casación, permite aclarar cuál es el alcance de la competencia de la Corte Nacional de Justicia al momento de casar una sentencia por la causal 4 del artículo 268 del COGEP.
43. En dicha Resolución, la Corte Nacional de Justicia señaló que, como regla general, para resolver sobre los cargos formulados a la sentencia de instancia, las Salas Especializadas de casación no juzgarán sobre los hechos ni valorarán prueba; no obstante, determinó que “[t]al prohibición no es aplicable en los casos establecidos en el artículo 273 numerales 2, 3, y 4 del COGEP, casos en los que una vez casada la sentencia de instancia, y para garantizar adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes, [...] las Salas de Casación de la Corte Nacional de Justicia dictarán sentencia sustitutiva [...]”.
44. Luego, en la misma resolución, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia determinó que “[e]n el caso previsto en el artículo 273 numeral 2 del COGEP, [...] la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, casado el fallo, emitirá sentencia o auto corrigiendo el vicio y aplicando correctamente los principios y reglas de valoración de las pruebas infringidas; y **de ser necesario**, se analizará los hechos y se valorará las pruebas” (énfasis añadido).
45. En el presente caso, de la revisión integral de la sentencia se evidencia que la Sala accionada, al resolver el recurso de casación, observó que en la sentencia de apelación no se valoró en su conjunto un medio probatorio, lo que conllevó a la aplicación indebida del artículo 188 del Código de Trabajo, con lo cual la Sala accionada concluyó que no se configuró un despido intempestivo. En consecuencia, la Sala accionada consideró procedente el alegado cargo contenido en la causal cuarta del artículo 268 del COGEP. Además, resulta pertinente agregar que la Sala accionada determinó que, aparte del vicio acaecido y la reconvención planteada en el proceso, se estaría a lo resuelto en la sentencia de apelación. De tal manera que no se advierten razones suficientes para considerar que la Sala accionada se extralimitó en sus consideraciones.
46. Luego, el accionante menciona que el contrato colectivo de trabajo habría sido aplicado por sobre su contrato individual de manera retroactiva. En relación con lo antes mencionado, la alegación del accionante está encaminada a determinar qué instrumento legal debía aplicarse, lo cual implicaría que la Corte interprete normativa

*infra* constitucional para establecer cuál efectivamente se debía aplicar para efectos de disponer la indemnización que correspondía al accionante. En ese sentido, conforme se ha reiterado en su jurisprudencia<sup>19</sup>, a esta Corte no le compete a través de una acción extraordinaria de protección determinar si las cláusulas del contrato colectivo son atentatorias a los preceptos legales o constitucionales y por ende carecen de validez jurídica o por el contrario, determinar si las cláusulas contractuales superan los acondicionamientos mínimos establecidos en la ley o en el contrato individual en cuanto respeten el ordenamiento legal.

47. Es por esto que esta Corte no advierte una vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el marco de los términos planteados por el accionante<sup>20</sup>. Sin perjuicio de aquello, esta Corte reconoce que los derechos de los trabajadores deben ser interpretados conforme el principio de favorabilidad en función de los artículos 325 y 326 de la Constitución y normas *supra* nacionales y que, en general, corresponde a la justicia ordinaria, con base en los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, determinar qué indemnización corresponde recibir en conflictos individuales y colectivos de trabajo.

## 5. Decisión

48. 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. 2238-17-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

49. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.29  
14:24:20 -05'00'

<sup>19</sup> Vid. Nota al pie 8 *ut supra*.

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

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021. - Lo certifico.

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



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

**CASO Nro. 2238-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2-14-IN/21 y acumulado**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

**CASO No. 2-14-IN y 47-19-IN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte niega las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al determinar que las mismas no son incompatibles con el derecho a la defensa ni la independencia judicial.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 24 de enero de 2014, los señores Felipe Andrés Cabezas-Klaere y Luis Alberto Cabezas-Klaere presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del “*enunciado segundo del inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*” (R. O. Segundo Suplemento No. 100 de 14 de octubre de 2013).
2. El 02 de mayo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el presente caso, asignándole el **No. 2-14-IN**.
3. El 30 de mayo de 2014, el Coordinador Jurídico de la Asamblea Nacional presentó un informe en el que defendió la constitucionalidad de la norma impugnada, así mismo lo hicieron el Secretario General Jurídico de la Presidencia, el 04 de junio de 2014, y el Director Nacional de Patrocinio y delegado de la Procuraduría General del Estado, el 06 de junio de 2014.
4. El 19 de enero de 2016, se realizó ante la Corte Constitucional la audiencia pública a la que acudieron los accionantes y las entidades accionadas. El 30 de junio y el 05 de octubre de 2016 se presentaron dos *amici curiae* por parte de los señores Alberto Castillo Carvajal y Milton Salazar Páramo.
5. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Hernán Salgado, Teresa Nuques, Agustín Grijalva, Ramiro Ávila, Alí Lozada, Daniela Salazar, Enrique Herrera, Carmen Corral y Karla Andrade.
6. El 09 de julio de 2019, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

7. El 27 de septiembre de 2020, el capitán de navío Alejandro Vela Loza, director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. El 04 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda con número de caso No. **47-19-IN**. Además, se dispuso su acumulación a la causa No. **2-14-IN**.
8. El 12 de febrero de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que los accionantes informen si los argumentos expuestos en la demanda persistían hasta la actualidad, solicitó informes actualizados sobre las alegaciones de la demanda a la Asamblea Nacional y dispuso la notificación del auto de avoco a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, como terceros interesados. Mediante escritos de 18 y 19 de febrero de 2020, los accionantes y la Asamblea Nacional remitieron respectivamente la información solicitada.
9. El 03 de marzo de 2020, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado presentó su informe sobre la constitucionalidad de la norma. En la misma fecha, la Presidencia de la República presentó su informe de contestación de la demanda. El 13 de marzo de 2020, la Asamblea Nacional presentó su informe de contestación de la demanda.

## II. Disposición acusada como inconstitucional

10. Los accionantes acusan la inconstitucionalidad de los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que disponen:

*Art. 58.1.- Negociación y precio. (...) El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario.*

*El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones (...)*

*Art. 58.2.- Falta de acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos.*

*El juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial menos la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. El avalúo predial será el registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el último*

*impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.<sup>1</sup>*

### III. Fundamentación y pretensiones

#### Caso 2-14-IN

##### a) Por parte de los accionantes

11. Los accionantes señalan que el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) inobserva el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66 numeral 26 y en el artículo 321 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE o Constitución), así como en el artículo 21 numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
12. Señalan que el artículo 323 de la Constitución otorga la potestad al Estado ecuatoriano de limitar excepcionalmente el derecho a la propiedad, siempre que exista una declaración de utilidad pública y una justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.
13. Indican que el derecho a la propiedad privada se encuentra desarrollado en la LOSNCP y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
14. En relación con el artículo 58 de la LOSNCP, señalan que el enunciado acusado como inconstitucional “*obliga al juez, en su resolución, sujetarse (sic) al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad*”.
15. Manifiestan que la justa valoración de los bienes deben realizarla los órganos jurisdiccionales a partir de su sana crítica. Sin embargo, argumentan: “*de acuerdo a la norma cuya inconstitucionalidad demandamos, la valoración a la que obligatoriamente deben sujetarse los jueces la realiza un funcionario administrativo, que no forma parte de la Función Judicial y que por tanto carece de imparcialidad, pericia y objetividad, características que le son propias de los órganos jurisdiccionales (sic)*”.
16. Señalan que obligar al juez a sujetarse a la determinación del avalúo catastral realizado por los municipios desnaturaliza la finalidad y garantía de la expropiación, quebranta la independencia de funciones de los operadores de justicia (art. 168 CRE) y violenta el

---

<sup>1</sup> En el momento de la presentación de la acción pública de inconstitucionalidad, el texto de la disposición impugnada señalaba: “Art. 58.- Procedimiento.- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley (...) El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente”.

derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa del expropiado (arts. 75 y 76 numeral 7 CRE).

17. En su informe actualizado, indican que la disposición ha sido reformada en múltiples ocasiones, sin embargo, el artículo 58.2 de la LOSNCP actualmente vigente señala: “...*el juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial...*”. En tal sentido, argumentan que los vicios de constitucionalidad identificados en su demanda subsisten a pesar de las reformas efectuadas.
18. Con estos argumentos, solicitan que se declare inconstitucional el enunciado primero del inciso segundo del artículo 58.2 de la LOSNCP.

#### **b) Por parte de la Asamblea Nacional**

19. El coordinador general jurídico de la Asamblea Nacional (e) realiza un recuento histórico de la regulación del derecho a la propiedad en las Constituciones del Ecuador y señala que el artículo 58 de la LOSNCP observa los estándares de la Constitución de 2008. Agrega que el enunciado normativo acusado de inconstitucional previene que se valoren bienes declarados de utilidad pública con precios que perjudican al erario nacional.
20. Indica que los gobiernos autónomos descentralizados tienen el deber de realizar actualizaciones del avalúo predial. Señala que la valoración de bienes realizada por la Dirección de Avalúos y Catastros de cada municipalidad es justa, siempre y cuando el catastro esté actualizado. Señala que esta actualización debe darse cada dos años, por obligación legal.
21. Manifiesta que los valores que establecen las municipalidades frenan plusvalías exageradas que pueden afectar la economía nacional.
22. En síntesis, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

#### **c) Por parte de la Presidencia de la República**

23. El secretario general jurídico de la Presidencia indica que el enunciado acusado como inconstitucional del artículo 58 de la LOSNCP precautela el debido proceso, el derecho a la defensa de los propietarios y evita la manipulación del sistema jurídico en provecho personal y en detrimento de la colectividad y sus derechos.
24. Señala que el artículo 323 de la Constitución establece expresamente que “*el valor del inmueble materia de la expropiación y la forma de fijarlo (valoración) se determinará en la ley*”. Agrega que, según la ley, los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADs) son competentes para efectuar valoraciones y avalúos de bienes y mantener un catastro municipal de bienes inmuebles urbanos y rurales. Indica que ello se encuentra previsto en el artículo 264 numeral 9 de la Constitución.

25. Manifiesta que la ley aplicable para determinar el precio de un inmueble es el COOTAD, mismo que, en su artículo 139, obliga a los GADs municipales a la formación y administración de catastros que deberán ser actualizados cada dos años. Además, cita los artículos 494 y siguientes del COOTAD que establecen la forma de avalúo de predios. Argumenta que esta valoración se realiza bajo parámetros técnicos que incluyen costos actualizados de construcción y de depreciación por vida útil.
26. Recalca que el artículo 392 del COOTAD facultaba al propietario de un bien declarado de utilidad pública a reclamar ante la autoridad administrativa y a impugnar su precio en sede judicial.
27. Señala que la Constitución no contempla disposición alguna sobre la forma en la cual se fija el precio de un inmueble sujeto a expropiación, sino que faculta a la ley regular este aspecto, e indica que los particulares pueden establecer el justo precio de sus inmuebles a través de la escritura de traspaso del inmueble (incorporado en el catastro municipal) y, en caso de no estar de acuerdo pueden impugnar en sede administrativa y actualizar el avalúo catastral, de conformidad con los artículos 392 y 500 del COOTAD.
28. Añade que los propietarios pagan determinados tributos sobre el valor del avalúo catastral y que dicho pago implica una aceptación del precio del bien.
29. Finalmente, solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad del artículo 58 de la LOSNCP.

**d) Por parte de la Procuraduría General del Estado (PGE)**

30. El director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado señala que los accionantes *“al solicitar se declare la inconstitucionalidad de la norma que dispone que en los procesos expropiatorios se debe fijar el avalúo conforme a lo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros, olvidan que es deber del Estado ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo”*. Además, indica que los accionantes omiten citar el COOTAD, mismo que regula la forma de fijar el justo precio de los bienes objeto de expropiación.
31. Cita el artículo 323 de la Constitución y señala que la legislación impugnada cumple con los parámetros constitucionales. Menciona el artículo 449 del COOTAD que regula la forma de realizar el avalúo de bienes. Indica que el enunciado normativo demandado como inconstitucional busca evitar abusos que se presentaban en los juicios de expropiación, en los cuales se afectaba al Estado estableciendo montos exorbitantes de pago por los bienes declarados de utilidad pública.
32. Argumenta que la norma impugnada no inobserva derechos constitucionales y, en consecuencia, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

**e) Por parte de los *amici curiae***

33. En lo principal, los *amici curiae* agregan a los argumentos ya expuestos que el artículo 58 de la LOSNCP no toma en cuenta los principios de contradicción de la prueba, la economía procesal y la celeridad, al tener que resolver por cuerda separada la valoración del justo precio y el daño emergente.
34. Además, indican que la valoración del justo precio debe resolverse en juicio a través de informes periciales y solicitan que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 58 de la LOSNCP.

### **Caso 47-19-IN**

#### **a) Por parte del accionante**

35. El accionante señala que los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP infringen los artículos 75, 76 numeral 7 literal c); 321, 323, 368, 370, 371 y 372 de la Constitución de la República del Ecuador.
36. Señala, *“el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, determina como función del ISSFA: a) Administrar los recursos humanos y financieros necesarios para atender los requerimientos establecidos en esta Ley y sus reglamentos; por su parte el artículo 4 incluye en el patrimonio del Instituto, las inversiones y la rentabilidad de las mismas, y el Reglamento del Inversiones del ISSFA establece en el artículo 4, literal c) Las inversiones inmobiliarias que comprenden la adquisición, enajenación, arrendamiento civil de bienes inmueble, y otras de naturaleza afín (...) intentamos fundamentar en primer lugar que los inmuebles que pertenecen al ISSFA, se encuentran registrados en el portafolio de inversiones, dentro de los fondos previsionales, y particularmente en el seguro de retiro, invalidez y muerte (RIM), formando por ende parte de su patrimonio, que no puede ser menoscabado por ninguna entidad del Estado, al tenor del art. 372 de la Constitución política del Ecuador”*.
37. Manifiesta que las normas impugnadas son incompatibles con los derechos a la propiedad y a la seguridad social pues, *“...se menoscaba el patrimonio de la seguridad social y se violenta el artículo 372 inciso primero de la Constitución, ya que el precio para el caso de expropiaciones por declaratoria de utilidad pública, se lo fija en base al avalúo registrado en el catastro municipal, sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior, precio que no involucra necesariamente el valor real del inmueble, o que éste se encuentre actualizado a la realidad comercial, pues el valor catastral en muchos de los cantones del país (por no decir todos) no son actualizados y no corresponden al valor comercial, sino que se convierten solamente en un valor imponible para impuestos y tasa municipales, con particularidades distintas a las comerciales. Es indudable entonces que al fijarse de esta manera el valor del inmueble por declaratoria de utilidad pública, se afecta, se menoscaba el patrimonio de la seguridad social”*.
38. Alega también que, *“el justo precio representa el precio del mercado, por lo que el contar con el valor catastral del año anterior al anuncio del proyecto (obras) o*

*declaratoria de interés público o social (otras adquisiciones), no involucra necesariamente el valor real del inmueble, ni contiene tampoco los elementos para reemplazar el valor de la cosa; es decir, no determina un precio justo que evidencie el valor real del inmueble declarado en utilidad pública, tal como lo señala la doctrina referida y el artículo 323 de la Constitución, pues sin precio justo, no existe derecho a la propiedad en ninguna de sus formas”.*

39. Considera que las normas impugnadas afectan negativamente el patrimonio, la estabilidad de las inversiones y los medios de financiamiento de la seguridad social de las Fuerzas Armadas.
40. Manifiesta que las normas impugnadas inobservan la tutela judicial efectiva y el debido proceso, en tanto *“condicionan al juez a fijar el precio del inmueble de conformidad con el avalúo, dejándonos en indefensión, ya que no se podrá en un proceso justo de acuerdo al debido proceso (presentación de prueba y valoración del juez), demostrar el costo real del inmueble...”*.
41. Con estos argumentos solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 58.1 incisos segundo y tercero y del artículo 58.2 incisos primero y segundo de la LOSNCP.

#### **b) Por parte de la Asamblea Nacional**

42. El procurador judicial de la Presidencia de la Asamblea Nacional señala que la Constitución ecuatoriana, en su artículo 323, le da potestad al Estado para expropiar bienes, lo cual ha sido reconocido en la sentencia No. 008-16-SEP-CC.
43. Manifiesta que los jueces avalúan el justo precio *“con varios parámetros e informes establecidos por la Dirección de Avalúos y Catastro de la Municipalidad; buscando así precautelar lo establecido en las normas”*. Estos parámetros están establecidos en la ley. Por ello, no existe inobservancia de la tutela judicial efectiva y al debido proceso.
44. Señala que ya existe la sentencia No. 009-17-SCN-CC de la Corte Constitucional, en la que el organismo examinó las normas demandadas y desechó la consulta de constitucionalidad de norma, al determinar que las mismas eran constitucionales.

#### **c) Por parte de la Presidencia de la República**

45. La secretaria jurídica de la Presidencia de la República señala que el accionante no ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 79 de la LOGJCC, pues no evidencia una incompatibilidad normativa entre las normas impugnadas y el artículo 272 de la Constitución.
46. Sobre los incisos segundo y tercero del artículo 58.1 de la LOSNCP, señala que *“el supuesto conflicto derivado de la errónea interpretación o deficiente aplicación de una disposición infra-constitucional no es un asunto de competencia de la justicia constitucional y por tanto ésta no puede absorber a la justicia ordinaria”*.

47. En relación con el artículo 58.2 de la LOSNCP, menciona que los incisos demandados de dicha disposición *“regulan el procedimiento y parámetros que deben (sic) seguir la entidad expropiante, el propietario y el juez en caso de falta de acuerdo directo sobre el precio. En tal sentido, no se comprende cómo un procedimiento que, en inicio, delimita el marco de acción de la entidad expropiante y el propietario en caso de no poder conseguir un acuerdo y, luego define los parámetros que el juez debe considerar para determinar el precio definitivo del bien expropiado, se relacionan con las normas constitucionales que, por un lado, delimitan el ámbito del sistema de seguridad social...”*.
48. Sobre la presunta incompatibilidad con la tutela judicial efectiva, sostiene: *“la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública a través de distintas reformas que incluyen disposiciones de la LOSNCP, homologó el ejercicio de a facultad estatal de expropiación y, el propietario cuenta con la vía contencioso administrativa para impugnar el justo precio que se basa en el avalúo predial. La expectativa del accionante respecto a que el "valor real" equivalga al "valor comercial" y no el valor que se registre en el avalúo catastral no se relaciona de ninguna manera con el derecho a la tutela judicial efectiva”*.
49. Agrega que las normas demandadas no son incompatibles con el debido proceso porque el legislador tiene la prerrogativa *“para imponer mecanismos normativos que permitan alcanzar un equilibrio entre una compensación equitativa y el beneficio colectivo que entraña la ejecución de obra pública, cuya dinámica obliga a garantizar un procedimiento expedito sujeto a un plazo perentorio. Esto con el fin de que la Administración Pública pueda ejecutar sus actos administrativos de expropiación, dejando a salvo el debate del justo precio, con elementos debidamente tasados en sede jurisdiccional...”*. Además, señala: *“la normativa legal impugnada contempla la posibilidad de convenirse un precio entre la entidad expropiante y el propietario que puede exceder hasta el 10% del valor del avalúo registrado en el catastro municipal, dentro del plazo de treinta días. Es lógico que, en ausencia de convenio entre la entidad expropiante y el propietario, la Administración Pública, en salvaguarda del bien general, se encuentre constreñida a emitir un acto administrativo sobre la base de un elemento objetivo: el valor del avalúo registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el impuesto predial”*.
50. En relación con el derecho a la propiedad, manifiesta que *“la valoración catastral de los terrenos, constituye la base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios y no tributarios según lo dispuesto en el Art. 425 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Es decir, a mayor valoración, mayor pago de tributos, lo que incide naturalmente, en el acervo patrimonial de la entidad, lo que es compatible con los principios que gobiernan el régimen tributario, en especial, los de generalidad, progresividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, plasmados en el Art. 300 de la Constitución de la República”*.

51. Asimismo, manifiesta que la norma impugnada no inobserva los artículos 368, 370, 371 y 372, relativos a la seguridad social, pues no regula aspectos atinentes a este derecho.
52. Con estos argumentos, solicita que se deseche la acción pública de inconstitucionalidad.

#### **d) Por parte de la Procuraduría General del Estado**

53. El director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado señaló que la disposiciones demandadas “*ya fueron analizadas por la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso de consulta de norma No. 0016-15-CN, habiendo recaído en el mismo la sentencia No. 009-17-SCN-CC, a través de la cual el máximo órgano de control e interpretación constitucional se pronunció en el sentido de que dichas normas no contrarían el texto constitucional y de manera especial las disposiciones inherentes al derecho de propiedad contenidas en los artículos 321 y siguientes de la norma suprema*”.

### **IV. Análisis constitucional**

#### **4.1. Competencia**

54. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **4.2. Consideraciones previas**

##### ***Cosa juzgada relativa***

55. En primer lugar, corresponde a la Corte determinar si en las sentencias No. 009-17-SCN-CC y 3-18-IN/21 se configuró la cosa juzgada constitucional de las disposiciones acusadas en la presente causa, como alegaron la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado.
56. La cosa juzgada constitucional se refiere a la existencia de un pronunciamiento previo de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, que puede tener el carácter absoluto o relativo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La cosa juzgada constitucional absoluta, según el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se produce “*cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral*”. En este caso, “*no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia*”. Por otra parte, la cosa juzgada constitucional relativa se da “*cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral*”. Según el artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, cuando se produce cosa juzgada constitucional relativa “*no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en*

- 57.** En la sentencia No. 009-17-SCN-CC, este organismo se pronunció “*sobre la constitucionalidad de los artículos 58 inciso primero; 58.1, parte inicial del inciso primero, segundo y en la primera parte de su último inciso; 58.2, inciso final; y 58.9, contenidos en la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el en (sic) Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017 (...) [y si] contravienen la norma constitucional consagrada en el artículo 323 de la Constitución*”.
- 58.** Sobre el artículo 58.1 de la LOSNCP, la CC manifestó: “*tiene como finalidad, evitar actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa sobre sus administrados, por ello, establece un período de negociación sobre la indemnización que deberá percibir por dicho concepto, "... en aras de garantizar el desarrollo del derecho al debido proceso, estando prohibida la confiscación...*”. En virtud de lo expuesto, se evidencia con claridad que la fijación del justo precio por concepto de indemnización en el caso de expropiación, se funda en los intereses de la comunidad, lo cual guarda relación con el contenido de la norma consagrada en el artículo 277 numeral 4 de la Constitución que establece como deberes del Estado, entre otros, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos para la consecución del buen vivir a fin de garantizar la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, e impulsar el régimen de desarrollo sostenible para la población. En función de las reflexiones anotadas, esta Corte concluye que la norma en análisis no contraría el texto constitucional, sino que más bien, fortalece y amplía los causes que han de ser observados por la administración pública para llevar a efecto la declaratoria de utilidad pública sobre inmuebles de propiedad privada; frente a lo cual cabe destacar que la inexistencia de tal declaratoria, así como de los demás medios constitucionales necesarios para la limitación del derecho a la propiedad, devendrá en la práctica de una actividad confiscatoria proscrita por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos”.
- 59.** En relación con el artículo 58.2 de la LOSNCP, la Corte resolvió: “*resulta evidente que corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo, con exclusividad resolver asuntos referentes al justo precio, de conformidad con el trámite establecido para el juicio de expropiación en el Código Orgánico General de Procesos Además, la norma en examen establece la posibilidad que, dentro del proceso judicial, el juez pueda solicitar al órgano rector del catastro nacional, el informe (DINAC) sobre si la metodología empleada por el GAD municipal es la adecuada para el avalúo del bien expropiado; y, en caso que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe determinará el avalúo del inmueble. En atención a los criterios expuestos, se determina que la norma examinada no contraviene el texto constitucional,*

---

*los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad*”. En la sentencia 32-11-IN/19 la CC explicó que “*en materia de control constitucional, existe cosa juzgada constitucional relativa cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia*”.

*en tanto busca precautelar el contenido de la norma consagrada en el artículo 323 de la Constitución del Ecuador”.*

60. En la sentencia No. 3-18-IN/21, la Corte además sostuvo que el inciso primero del artículo 58.2 de la LOSNCP “*reconoce, en conjunto con otras disposiciones normativas, la posibilidad de declarar de utilidad pública y expropiar bienes inmuebles de particulares en correspondencia con la función social y ambiental de la propiedad, conforme con los artículos 66 numeral 26, 75 y 321 de la Constitución que reconocen el derecho a la propiedad y la posibilidad de accionar un proceso para la obtención de un título de propiedad, en correspondencia con el artículo 323 ibídem sobre la facultad expropiatoria*”.
61. En este sentido, existen pronunciamientos en los que esta magistratura analizó los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP y señaló que los mismos no eran contrarios al artículo 323 de la Constitución, al derecho a la propiedad y a la determinación y pago de justo precio en los procesos de expropiación.
62. En el caso bajo análisis se demandó la inconstitucionalidad de los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la LOSNCP, argumentando su incompatibilidad con el derecho a la propiedad y a la determinación y pago del justo precio. Es decir, ambas demandas se fundamentan sobre el mismo cargo que la Corte descartó en la sentencia No. 009-17-SCN-CC.
63. Por ello, la sentencia No. 009-17-SCN-CC está dotada de cosa juzgada constitucional relativa e impide que la Corte Constitucional se vuelva a pronunciar sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, en lo que respecta a su conformidad con el artículo 323 de la Constitución.
64. Ahora bien, en el presente caso también se alega que las normas son inconstitucionales en tanto son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de la defensa, el derecho a recurrir, la seguridad social y el principio de independencia judicial. Estos cargos no fueron examinados en las sentencias No. 009-17-SCN-CC y 3-18-IN/21, por lo que la Corte procederá a realizar el análisis pertinente.

### **Control de constitucionalidad por el fondo de la disposición impugnada**

65. Hechas estas consideraciones, la Corte estima procedente resolver si los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la LOSNCP inobservan: i) el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, a recurrir y la tutela judicial efectiva, ii) el derecho a la seguridad social y iii) la garantía de independencia judicial.

#### *Derecho al debido proceso*

66. En el caso bajo análisis, los accionantes señalan que las disposiciones acusadas inobservan la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía del

derecho a la defensa porque obligan al juez a establecer el justo precio únicamente en función del avalúo predial realizado por órganos administrativos, sin tener la posibilidad de presentar pruebas. Además, afirman que se inobserva el derecho a recurrir.

67. Las autoridades demandadas, en cambio, señalan que en el juicio de determinación del monto del justo precio existe la posibilidad de solicitar un informe al órgano rector del catastro nacional georreferenciado en el que se determine el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública, por lo que no se inobservan derechos constitucionales.
68. En la sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, la Corte señaló, “*en los casos en que, con el mismo argumento, se considere la violación de la tutela judicial efectiva y de una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso correspondiente que tiene desarrollo específico en la Constitución*”. En este sentido, cuando se alega la vulneración a la tutela efectiva, pero se verifica que el accionante usa los mismos argumentos para referirse a la garantía del derecho a la defensa del debido proceso, se puede reconducir el análisis hacia las garantías para analizarlas de forma autónoma. Dado que, en este caso, la inobservancia de la tutela judicial efectiva y del derecho a la defensa se fundamentan en un mismo cargo, la Corte analizará únicamente la presunta incompatibilidad de las disposiciones demandadas con el derecho a la defensa.
69. De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, el derecho a la defensa garantiza que los justiciables puedan “*ser escuchado[s] en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra*”. Esta garantía busca que las partes procesales puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones y ser oídas por los tribunales, en igualdad de condiciones.<sup>3</sup>
70. El derecho a la defensa no es una garantía absoluta, pues se encuentra limitada, entre otros elementos, por el principio de configuración legislativa. Sobre este principio, la Corte ha señalado que el mismo habilita “*al legislador para que configure el andamiaje normativo correspondiente, teniendo la libertad de escoger a su discrecionalidad las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos*”.<sup>4</sup> En materia del debido proceso judicial, la Corte ha manifestado que “*el legislador tiene amplios márgenes de apreciación en la construcción de las regulaciones procesales para establecer la ritualidad o sustanciación de distintos asuntos, respetando desde luego límites mínimos para este ejercicio*”.<sup>5</sup> El derecho a la defensa es a su vez un límite al principio de configuración legislativa.

<sup>3</sup> Sentencia No. 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

<sup>4</sup> Dictamen No. 2-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 22.

<sup>5</sup> Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 40.

71. Habiendo establecido que el derecho a la defensa no es absoluto, la Corte estima necesario considerar el alcance de este derecho en el marco del proceso judicial de expropiación. Este proceso judicial *“tiene por objeto determinar la cantidad que ha de pagarse por concepto del precio del bien inmueble expropiado por causa de utilidad pública, cuando la entidad expropiante y el expropiado no han llegado a un acuerdo sobre el tema”*.<sup>6</sup>
72. La Constitución dispone que la determinación del justo precio sea regulada por ley.<sup>7</sup> Según lo establecido en la LOSNCP, esta determinación se realiza por acuerdo directo entre la institución pública expropiante y la persona expropiada (art. 58.1 de la LOSNCP).<sup>8</sup> Esta valoración e indemnización *“no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario”* (art. 58. 1 inc. 2 de la LOSNCP).
73. El inciso tercero del artículo 58.1 de la LOSNCP, por su parte, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos tendrán *“el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones”*.
74. El artículo 58.2 de la LOSNCP regula el supuesto contrario, es decir, la falta de acuerdo entre la institución pública expropiante y la persona expropiada sobre el precio del bien. En este caso, el inciso primero del artículo 58.2 señala que el propietario puede impugnar el acto de determinación emitido por la entidad expropiante ante los jueces de lo contencioso administrativo *“exclusivamente en cuanto al justo precio”*.
75. En relación con la valoración judicial del bien, la disposición acusada como inconstitucional señala que *“el juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial menos la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario”*.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Sentencia No. 5-10-SEP-CC de 24 de febrero de 2010.

<sup>7</sup> Artículo 323.

<sup>8</sup> La Corte hace notar que la negociación es una de las opciones que tiene el expropiado para no ir a litigio, pero la negociación es opcional y no necesariamente se da en todos los casos de expropiación.

<sup>9</sup> Según el artículo 495 del COOTAD, los GADs municipales realizan el avalúo de los predios tomando en cuenta los siguientes criterios mínimos: *“a) El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble; b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición; y, c) El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil”*. El artículo 139 del mismo cuerpo legal señala que es obligación de los GADs municipales *“actualizar cada*

76. Las disposiciones bajo análisis configuran un sistema de prueba tasada, es decir, aquel en el que el legislador predetermina la valoración que el juzgador debe darle a una determinada prueba. La Corte Constitucional de Colombia ha manifestado que, en el sistema de prueba tasada, *“la ley establece específicamente el valor de las pruebas y el juzgador simplemente aplica lo dispuesto en ella, en ejercicio de una función que puede considerarse mecánica, de suerte que aquel casi no necesita razonar para ese efecto porque el legislador ya lo ha hecho por él. Este sistema requiere una motivación, que lógicamente consiste en la demostración de que el valor asignado por el juzgador a las pruebas guarda total conformidad con la voluntad del legislador”*.<sup>10</sup>
77. Sobre el artículo 58.2 de la LOSNCP, esta Corte ha señalado que *“es una norma procesal probatoria, cuyo destinatario es el juez que – al momento de resolver – deberá sujetarse al informe de avalúo otorgado por la municipalidad correspondiente”*.<sup>11</sup>
78. El mero hecho de que las disposiciones bajo análisis adopten el sistema de prueba tasada para determinar el monto del justo precio no las vuelve *per se* inconstitucionales. Por el contrario, la fijación del justo precio atiende al avalúo predial como un elemento objetivo que permite fijar el valor de un bien objeto de expropiación.
79. Como ha señalado la Corte, *“el justo precio, o el valor económico del inmueble, objeto de expropiación -como lo determina el propio legislador-, constituyen el avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad respectiva, pues, la fijación del justo precio por concepto de indemnización en el caso de expropiación, no radica exclusivamente en los intereses del afectado, sino en los intereses de la comunidad”*.<sup>12</sup>
80. Ahora bien, en el caso de que las partes procesales consideren que el precio del avalúo catastral no es equivalente al monto del bien objeto de expropiación, el inciso cuarto del artículo 58.2 de la LOSNCP dispone que, *“por pedido de las partes, el juez podrá solicitar al órgano rector del catastro nacional georreferenciado informe sobre si la metodología empleada por el GAD municipal o metropolitano es la adecuada para el avalúo del bien expropiado. En caso de que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe, determinará el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social”*.
81. De aquello se colige que, a petición de parte, el juez puede solicitar un informe a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en el que se establezca si la metodología de valoración y el avalúo predial del bien fueron adecuados y, de ser el caso, determinar el avalúo del

---

dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa”.

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-242 de 17 de marzo de 2005.

<sup>11</sup> Sentencia No. 1751-15-EP/21 de 20 de enero de 2021, párr. 34.

<sup>12</sup> Sentencia No. 009-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017.

inmueble en aquellos casos en los que el valor del avalúo predial sea exagerado o irrisorio.<sup>13</sup>

- 82.** En virtud de lo señalado, la Corte estima que las disposiciones acusadas no impiden, ni limitan de manera irrazonable la posibilidad de que las partes procesales ejerzan su derecho a la defensa en los juicios de expropiación. Por el contrario, el legislador ha establecido elementos objetivos, en este caso el avalúo predial y el informe del MIDUVI, a efectos de guiar la valoración y determinar el monto del justo precio a pagar, mismo que debe equilibrar intereses públicos e individuales.
- 83.** Los accionantes también indicaron que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a recurrir. A pesar de que los accionantes no esgrimieron argumentos específicos que sustenten dicha alegación, la Corte emitirá pronunciamiento al respecto en virtud del principio *iura novit curiae*.
- 84.** La garantía de recurrir el fallo reconocida en el literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución implica la posibilidad de que una decisión “[...] pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva”.<sup>14</sup> Esta garantía no es absoluta pues, “su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. En ese sentido, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser delimitado”.<sup>15</sup>
- 85.** En el caso bajo análisis, las disposiciones impugnadas establecen expresamente la posibilidad de impugnar en sede judicial el monto a pagar por el bien objeto de expropiación. De hecho, el artículo 58.2 de la LOSNCP dispone: “*El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos*”. Por ello, en abstracto, la norma impugnada no es incompatible con el derecho a recurrir.
- 86.** En síntesis, la Corte desecha los cargos elevados por los accionantes en relación con la incompatibilidad con el derecho a la defensa y además la garantía del derecho a recurrir.

### ***Independencia judicial***

---

<sup>13</sup> Este informe se realiza de acuerdo con lo establecido en las “Normas Técnicas Nacionales para el Catastro de Bienes Inmuebles Urbanos - Rurales y Avalúos de Bienes; Operación y Cálculo de Tarifas por los Servicios Técnicos de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros”, emitidas mediante Acuerdo Ministerial N0 29-16 de 28 de julio de 2016. Además, ver sentencia No. 009-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017.

<sup>14</sup> Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

<sup>15</sup> Sentencia No. 1741-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

87. Los accionantes señalan que la disposición acusada menoscaba la independencia de funciones porque obliga al juez a fijar el justo precio en función del avalúo predial realizado por órganos administrativos.
88. Los órganos accionados indican que no existe inobservancia de la independencia judicial, puesto que es la propia ley la que establece criterios de valor catastral del bien expropiado que deben ser observados por los operadores de justicia.
89. El artículo 168 de la Constitución hace referencia, entre otras, a la independencia judicial externa, esto es, a la que tienen los operadores de justicia respecto a otras Funciones del Estado y en general respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial.
90. Dicho esto, la Corte considera que la valoración del justo precio sobre la base del avalúo catastral no irrespeta la independencia judicial externa, sino que le permite al juez contar con información sobre la valoración del precio, proveniente de la Administración Pública. En este sentido, el avalúo predial sirve como un método para la valoración del justo precio y, por ello, no implica una interferencia indebida en la tarea jurisdiccional. La función del avalúo catastral para fijar el justo precio consiste en observar los criterios técnicos que, en materia económica y financiera, son un requisito indispensable previsto por la propia ley.<sup>16</sup> Se debe considerar que, de la fijación del valor del catastro, se desprenden obligaciones tributarias y no tributarias. Es la propia ley la que ha previsto el camino para fijar límites a los posibles abusos que puedan existir al momento de determinar el incremento de la plusvalía sobre ciertos bienes.
91. Además, la disposición bajo análisis atiende al principio de coordinación entre entidades públicas, consagrado en el artículo 226 de la Constitución. Según este principio, las entidades de la Administración pública deben ejercer sus competencias “*de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal*”.<sup>17</sup> En el caso bajo análisis, las disposiciones impugnadas no son contrarias a la independencia judicial y, por el contrario, garantizan una coordinación entre la Función Judicial y otras autoridades públicas, al establecer que el avalúo catastral y el informe de la DINAC, que atienden a criterios técnicos definidos en la ley, son medios de valoración del justo precio que utiliza el juez.
92. Por lo expuesto, la Corte estima que la primera frase del artículo 58.2 inciso segundo de la LOSNCP no inobserva lo señalado en el artículo 168 de la Constitución, respecto a la independencia judicial externa.

### ***Seguridad social***

---

<sup>16</sup> Artículo 495 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Cabe también señalar que el artículo 139 del COOTAD dispone: “...es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa”.

<sup>17</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU095/18 de 11 de octubre de 2018.

93. Los accionantes han señalado que las disposiciones acusadas son incompatibles con los artículos 368, 370, 371 y 372 de la Constitución porque menoscaban el patrimonio, la estabilidad de las inversiones y los medios de financiamiento del ISSFA. Los accionados manifestaron que las normas acusadas no regulan las inversiones de la seguridad social de las Fuerzas Armadas.
94. La Corte aprecia que las alegaciones formuladas no configuran, en abstracto, una incompatibilidad entre los artículos acusados y la Constitución. Por el contrario, los accionantes pretenden que este Organismo examine la aplicación de los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP a un caso concreto y determine el avalúo correspondiente a los bienes del ISSFA. Los fundamentos esgrimidos por los accionantes, por ello, son ajenos a la finalidad de la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo que garantiza la unidad y coherencia entre normas de rango constitucional y normas infra constitucionales.
95. En efecto, este Organismo no advierte que, en abstracto, las normas impugnadas afectan el régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas, consagrado en el artículo 370 de la Constitución. Tampoco se evidencia una incompatibilidad con las fuentes de financiamiento establecidas en el artículo 371 de la Constitución, ni de qué modo contraviene los fondos y reservas que, según el artículo 372 de la Constitución, “*serán propios y distintos de los del fisco*”. Ello, debido a que las disposiciones impugnadas se refieren al cálculo del justo precio de bienes expropiados por el Estado y no a incompatibilidades con la regulación constitucional de la seguridad social.
96. En suma, la Corte desestima los cargos formulados por los accionantes en relación con una presunta incompatibilidad con la seguridad social.

#### ***Consideraciones adicionales***

97. Finalmente, en relación con las alegaciones esgrimidas por los *amici curiae*, la Corte estima improcedente pronunciarse sobre una presunta inobservancia del principio de contradicción de la prueba, la economía procesal y la celeridad, al tener que resolver por cuerda separada la valoración del daño emergente, en razón de que estas alegaciones no se vinculan directamente con la pretensión formulada por los accionantes en este caso y que la frase “*respecto de un eventual daño emergente*” ha sido derogada por la última reforma de la disposición objeto de análisis, como se evidencia en el párrafo 10 de esta sentencia.
98. En efecto, el daño emergente no ha sido objeto de impugnación por parte de los accionantes, así como tampoco han argumentado específicamente sobre su conformidad o no con el texto constitucional.

#### **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. Negar las acciones públicas de inconstitucionalidad propuesta por los señores Felipe Andrés Cabezas-Klaere y Luis Alberto Cabezas-Klaere; y, el capitán de navío Alejandro Vela Loza, director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA).
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.30  
20:21:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0002-14-IN y 0047-19-IN acumulado**

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

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 868-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

**CASO No. 868-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte analiza si en el auto de inadmisión dictado el 6 de marzo del 2017 por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Como resultado, la Corte desestima la acción al no encontrar la vulneración alegada.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 9 de septiembre de 2016, Shi Chen Qingguo presentó una acción de impugnación en contra del acta de rectificación de tributos N°. JRP2-2016-0027-D001, emitida el 16 de junio de 2016 por el director regional 2 de Intervención del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador "SENAE".<sup>1</sup>
2. El 20 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (voto de mayoría), mediante sentencia, aceptó la demanda y dejó sin efecto el acta impugnada.
3. El 6 de febrero de 2017, el SENAE interpuso recurso extraordinario de casación. El 7 de febrero de 2017, el Tribunal concedió el recurso y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
4. El 6 de marzo de 2017, mediante auto, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación, al considerar que no contenía la fundamentación requerida.
5. El 3 de abril de 2017, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 6 de marzo de 2017, dictado por la Conjuenza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número de caso N° **868-17-EP**. El 31 de enero de 2018 se asignó la sustanciación del caso al juez constitucional Manuel

<sup>1</sup> Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, causa N°. 17510-2016-00278. El contribuyente Shi Chen Qingguo importó sombreros originarios de China. El SENAE, en el acta impugnada, determinó un valor a pagar de USD 17.521,11, más el 20% de recargo por USD. 3.504, 82, por la mercancía importada.

Viteri Olvera, quien, de acuerdo al expediente constitucional, no realizó actuación alguna dentro de dicha causa.

7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas constitucionales.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien el 7 de octubre de 2021, avocó conocimiento de la misma y solicitó un informe de descargo a la conjuenza accionada. El 12 de octubre de 2021, la Corte Nacional presentó informe de descargo.
9. Siendo el estado de la causa se procede a emitir la correspondiente sentencia.

## II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Alegaciones de las partes

### a. Por la parte accionante “SENAE”

11. La entidad accionante impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de 6 de marzo de 2017, dictado por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Señala la vulneración del debido proceso en lo referente al derecho a la defensa y la garantía de la motivación, el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Además, solicita a esta Corte declarar la vulneración de los derechos constitucionales alegados y disponer la reparación integral.
12. La entidad accionante considera que la decisión judicial impugnada vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación, así lo advierte: *“De la revisión del auto de inadmisión de fecha 06 de marzo de 2017, las 13h03, se observa que la Sala de Conjuenes NO motiva su decisión de acuerdo a los parámetros determinados en el Art. 267 número 4 del COGEP, no toma en cuenta la fundamentación del recurso; se cita el artículo 89 y 164, que hablan de motivación y valoración de prueba, se cita los informes técnicos que no ha tomado en cuenta (sic) el Tribunal de Instancia; es decir se motiva correctamente el Recurso y expone detalladamente los fundamentos de manera clara y precisa”*.<sup>2</sup> En ese mismo sentido añade: *“Es decir, se hizo un análisis de las normas infringidas en sentencia; por lo que no puede ser que la Señora Conjuenza, diga que se inadmite el Recurso de Casación, sin motivar su decisión, sin ni siquiera explicar,*

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, foja 264.

*porque se incumplió con El Art.267 del COGEP para no ser admitido el Recurso de Casación Interpuesto; NO TOMA EN CUENTA LA FUNDAMENTACIÓN CORRECTA DE LA CAUSAL UTILIZADA DEL COGEP, DENTRO DEL RECURSO DE CASACIÓN; DE MATERIA DESMOTIVADA Y SIN FUNDAMENTO ALGUNO, INADMITE EL RECURSO DE CASACIÓN”.* (énfasis en el original) <sup>3</sup>

13. En su criterio, la decisión impugnada vulneró su derecho a la defensa. Así lo explica: *“Es claro que la administración Aduanera ha quedado en total indefensión, ya que no se dio paso al análisis del Recurso de Casación, por parte de los señores jueces de la Corte Nacional de Justicia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, por la falta de motivación del Auto de Inadmisión, el cual es demasiado general y no analiza los Fundamentos en que se apoya el Recurso de Casación presentado”.* <sup>4</sup>
14. Finalmente, arguye lo siguiente: *“Siendo principal para un Juez, en este caso la Señora Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, el motivar sus actuaciones (AUTO DE RECHAZO E INADMISIÓN), detallando minuciosamente por qué se inadmite el Recurso de casación. Señores Jueces constitucionales, si ustedes revisan el auto de rechazo e inadmisión, es limitado y mínimo; jamás determina porque (sic) las normas jurídicas, citadas en mi Recurso de Casación, no son sustanciales; habiendo incongruencias también en los argumentos expuestos en el Auto de rechazo e inadmisión”.* (énfasis en el original)

#### **Por parte de la conjueza accionada**

15. El 12 de octubre de 2021, los jueces nacionales señalaron que la conjueza Magaly Soledispa Toro, quien emitió el auto de inadmisión impugnado, ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Además, señalaron que en el auto impugnado constan todos los fundamentos de la autoridad accionada para inadmitir el recurso de casación.<sup>5</sup>

#### **IV. Análisis del caso**

16. Los argumentos de la entidad accionante se refieren a la supuesta vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación. Por tanto, esta Corte analizará la presunta afectación a este derecho por contar con una carga argumentativa suficiente.
17. En cuanto al derecho constitucional a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva fueron solamente enunciados y no ofrecen argumento alguno. Por ello esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable, no lo analizará.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, foja 265 vta.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Conforme consta en el SACC, el oficio N°. 208-2021-GDV-PSCT-CNJ fue ingresado el 12 de octubre de 2021. Dicho oficio se encuentra suscrito por los jueces nacionales Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua y Gilda Rossana Morales Ordoñez.

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párr. 21.

18. Finalmente, el SENA E alegó la afectación al derecho a la defensa. Al tratar sobre la supuesta vulneración a este derecho vertió argumentos tendientes a atacar la motivación del auto. Por tanto, este derecho no cuenta con argumentos autónomos para ser analizado.

### **Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

19. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.<sup>7</sup> En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. En términos positivos, para que se considere que hay motivación, los juzgadores en la sentencia deben al menos i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.<sup>8</sup>
20. Esta Corte verifica que a partir del considerando sexto la conjueza accionada expuso su razonamiento sobre la causal reclamada. Se tiene como parámetro que la entidad accionante fundamentó su recurso de casación en la causal cuarta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos COGEP.<sup>9</sup> Aquello en torno a su supuesta infracción de los artículos 89 y 164 de dicho cuerpo legal.
21. La conjueza, a partir del considerando séptimo, establece como requisitos de admisibilidad de dicha causal los siguientes: 1) la norma de valoración probatoria y el modo en que esta ha sido infringida; 2) la especificación del elemento probatorio sobre el cual se ha producido la infracción del precepto jurídico de valoración probatoria, 3) la norma sustantiva que ha sido indirectamente infringida, con la correspondiente sustentación del vicio imputado; y 4) la trascendencia procesal de la afectación de las normas, con la debida fundamentación de la forma cómo la infracción de la norma de valoración probatoria condujo la vulneración de la norma sustantiva.
22. Luego, en el considerando 7.2 del auto impugnado, la autoridad jurisdiccional precisa que al alegar esta causal cuarta es necesario que la entidad casacionista señale dos normas: una de valoración probatoria y otra sustancial. También, distingue las normas

---

<sup>7</sup>Constitución de la República, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 382-13-EP/20, párrafo 23.

<sup>9</sup> **Art. 268.-** Casos. “El recurso de casación procederá en los siguientes casos: (...) 4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto”.

sustanciales de las normas procesales.<sup>10</sup> Y, advierte que el SENAE, bajo esta causal, alegó la infracción del artículo 164 del COGEP, que contiene preceptos de valoración probatoria, mientras que el artículo 89 del mismo cuerpo legal es una norma procesal.

23. Por lo tanto, la autoridad accionada concluyó lo siguiente: “ 7.3. *Al no estar sustentado el cargo en el tipo de nomas exigido por la ley como una condición de aplicación del caso, la impugnación deviene en inadmisibile. Siendo así, resulta inoficioso continuar en el análisis del cargo propuesto al amparo del caso 4 de casación*”.<sup>11</sup>
24. Finalmente, la autoridad jurisdiccional accionada resolvió: “*Con esas consideraciones, de conformidad con el art. 270 del Código Orgánico General de Procesos, calificó de INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto por el doctor Gerardo Xavier Vallejo Choez, procurador judicial procurador judicial del director general y del director regional 2 de Intervención del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra la sentencia de mayoría dictada y notificada el 20 de enero de 2017, por Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, dentro de juicio de impugnación nro. 17510-2016-00278, planteado por el señor Shi Chen Qingguo, por sus propios y personales derechos, contra las autoridades recurrentes, por cuanto su fundamentación no reúne los requisitos del art. 267, número 4 del Código General Orgánico General de Procesos*”.<sup>12</sup> (énfasis en el original)
25. De lo expuesto, esta Corte Constitucional constata que el auto de inadmisión expresó las razones respecto de la causal invocada para inadmitir el recurso de casación. Aquello se hizo con mención de las normas jurídicas que aplicó y justificando tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado. Por ello, el referido auto no solo se pronunció respecto del cargo del recurrente, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales. Es en ese sentido que se descarta que su motivación sea insuficiente y, por lo tanto, se establece que no se vulneró la garantía de la motivación.<sup>13</sup>
26. Además, esta Corte ha sido enfática en señalar que durante la etapa de admisión del recurso de casación no es tarea de los conjuces valorar el mérito probatorio del proceso judicial, sino únicamente examinar que el escrito que contiene el recurso de casación cumple con los requisitos formales establecidos en la ley.<sup>14</sup> En el caso, no cabe un análisis del mérito o fondo del litigio.

---

<sup>10</sup> Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 17510-00278-2016, fj. 249. “*El Derecho Sustantivo, como advierte su denominación, contiene las normas relativas a la sustancia o esencia de un derecho o de una obligación, no al proceso por el cual se reclama o se hace valer este derecho. A su vez, el Derecho Adjetivo o Procesal está integrado por el conjunto de leyes que posibilitan reclamar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos consagrados por el Derecho Sustantivo, al poner en actividad al organismo judicial del Estado. ‘No determina que es lo justo, sino como ha de pedirse justicia’*”.

<sup>11</sup> *Ibidem*, fj. 249 vta.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 770-14-EP/20, párrafo 21.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 600-14-EP/20, párrafo 21.

27. Finalmente, al igual que en causas anteriores, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>15</sup>

### V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **868-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.30  
20:22:14 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2127-17-EP/21, párrafo 23.



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

**CASO Nro. 0868-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1786-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

**CASO No. 1786-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En el marco de una acción de protección presentada por dos trabajadores en contra de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán EPMAPA-T, por vulneraciones al derecho al trabajo, la Corte analiza la acción extraordinaria de protección formulada por dicha empresa pública en contra del fallo de segunda instancia. Este Organismo desestima dicha acción extraordinaria de protección por considerar que no existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley, no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria (art. 76.4 CRE) y la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

**I. Antecedentes Procesales**

1. Segundo Ramiro Reina Martínez y José Vicente Lagos Arciniega (en adelante “**los accionantes del proceso originario**”), en sus respectivas calidades de secretario general y secretario de defensa jurídica del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán EPMAPA-T (en adelante **EPMAPA-T**) presentaron una acción de protección en contra de dicha entidad. Mediante dicha garantía jurisdiccional, impugnaron los memorandos<sup>1</sup> mediante los cuales, el entonces director de gestión administrativa de la EPMAPA-T, les habría asignado funciones distintas a las que venían desempeñando en la mencionada empresa pública. La causa fue signada con el No. 04243-2017-00009.
2. Mediante sentencia de primera instancia dictada el 17 de mayo de 2017, los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán decidieron negar la acción de protección referida *ut supra*. Aquello en virtud de que ésta no cumplió con lo dispuesto en los artículos 86 y 88 de la CRE, en concordancia con los artículos 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) relativos a la procedencia de la acción de protección.
3. Inconformes con dicha decisión, los accionantes del proceso originario presentaron recurso de apelación. El 08 de junio de 2017, los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, resolvieron “*admitir*” el

<sup>1</sup> Memorandos sin número de 24 de octubre de 2016 y 02 de mayo de 2017, emitidos por Xavier Prado Reyes, Director de Gestión Administrativa de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán EPMAPA-T. Los accionantes del proceso originario trabajo libremente escogido o aceptado.

recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado y declarar la vulneración del derecho al trabajo. Además, como medidas de reparación integral dispusieron dejar sin efecto los actos jurídicos impugnados, ordenar el reintegro de los accionantes en el proceso originario a sus lugares de trabajo y ofrecer disculpas públicas.

4. Frente a dicha decisión Northon Ramiro Burbano Ortiz, Mónica Fernanda Mora Larrea y Xavier Prado Reyes, en sus respectivas calidades de gerente general, asesora jurídica y director administrativo de la EPMAPA-T presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia, dictada y notificada el 08 de junio de 2017 por los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi.
5. Mediante auto de Sala de Admisión de 26 de marzo de 2018, los ex jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiña Martínez resolvieron admitir a trámite la acción extraordinaria que nos ocupa. Mediante sorteo efectuado por el Pleno de este Organismo en sesión ordinaria de 11 de abril de 2018 el presente caso correspondió a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien no efectuó ninguna actuación jurisdiccional, según obra del expediente.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 02 de septiembre de 2021. Además, a través de dicho auto se dispuso que los jueces accionados presenten un informe motivado sobre los fundamentos de la mencionada demanda.
7. El 08 de septiembre de 2021, David Erdulfo Gordillo Guzmán, juez de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi presentó el informe requerido; el 10 de septiembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó escrito mediante el cual únicamente señaló casilla judicial y correo electrónico para futuras notificaciones. Por su parte, mediante escrito de 30 de septiembre de 2021, Galo Anibal Tipaz López, solicitó se le tenga en cuenta como nuevo gerente general de la EPMAPA-T.
8. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

## 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 el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### III. Argumentos de las partes

#### 3.1. Por parte de la EPMAPA-T

10. En la demanda de acción extraordinaria de protección, la EPMAPA-T sostiene que en el considerando 5.4 de la sentencia impugnada los jueces accionados no consideraron lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LOGJCC. Esto en virtud de que, según afirma: *“sí existe un mecanismo de defensa judicial, que el accionante pudo ejercer en el tiempo que se encontraban tramitando la acción de protección y esto es ante los Jueces Laborales (sic), a parte de los inspectores de trabajo que es una vía administrativa y que no lo hicieron”*.
11. Además, el representante legal de la EPMAPA-T afirma que la sentencia impugnada: *“no guarda relación y congruencia entre lo que solicitan los señores Segundo Ramiro Reina Martínez y José Vicente Lagos Arciniega, con lo que se resuelve, sin tomar en cuenta la falta de prueba de los mismos; ni tampoco la demostración de que no se les perjudicó en su derecho”*.
12. En la misma línea arguye que se ha vulnerado **el derecho al debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria** (art. 76.4 de la CRE). Aquello en virtud de que: *“...ni siquiera había pruebas con los que los señores Segundo Ramiro Reina Martínez y José Vicente Lagos Arciniega, hayan sido cambios (sic) de actividad de trabajo, hayan agotado la vía administrativa, o hayan demostrado la vulneración de su derecho al trabajo, o hayan demostrado que la vía judicial era insuficiente o no era eficaz para hacer respetar sus derecho (sic)”*.
13. Además, alega la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica**: *“por no haber observado el Art. 17 inciso cuarto de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en lo que se refiere al cambio administrativo que no es lo mismo que cambio de ocupación según lo estipulado en el Art. 192 del Código de Trabajo”*.
14. Finalmente, en virtud de lo expuesto, la EPMAPA-T solicita que: **a)** se declare la nulidad de la sentencia impugnada, **b)** se confirme la sentencia de primera instancia y **c)** se ordene la reparación integral por las supuestas vulneraciones a los derechos de la mencionada empresa pública *“por la falta de eficacia de los servidores judiciales que participaron en el desempeño de sus funciones”*.

#### 3.2. Por parte del juez accionado: David Erdulfo Gordillo Guzmán, juez de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi

15. Mediante oficio Nro. 259-221 CPJC recibido en este Organismo con fecha 08 de septiembre de 2021, David Erdulfo Gordillo Guzmán, juez de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, en lo principal, manifestó que:

- a. El fallo impugnado se basó fundamentalmente en lo dispuesto en el artículo 14 del Séptimo Contrato Colectivo Único de Trabajo<sup>2</sup> suscrito entre la EPMAPA-T y los trabajadores de dicha entidad. Esto en virtud de que a través de dicha norma “*se han establecido mejores condiciones laborales de obligatorio cumplimiento para los suscriptores*”.
- b. A juicio del tribunal de alzada dicha “*disposición contractual [que] prevalece ante la normativa jurídica, porque en sujeción a la misma se han establecido mejores condiciones laborales de obligatorio cumplimiento para los suscriptores, al tenor de lo dispuesto en el Art. 326, numerales 7 y 14, de la Constitución de la República del Ecuador*”.
- c. En cuanto a la alegación de la EPMAPA-T sobre el hecho de que los actos administrativos impugnados corresponden a un asunto de mera legalidad, el juez de segundo nivel informó que dicha decisión se adoptó en aplicación de la sentencia No. 001-16-PJO-CC con base en la cual no habría sido necesario agotar los recursos en la vía ordinaria para plantear la acción de protección.
- d. Finalmente, indica que el simple desacuerdo con la forma de resolver y la aplicación de normas relativas al caso no constituye vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Y que la acción extraordinaria de protección no debe ser considerada como una tercera instancia.

#### IV. Análisis constitucional

16. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional encuentra que la EPMAPA-T alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria (art. 76.4 de la CRE). Asimismo, considera que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículos 82 de la CRE.

#### *Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la ineficacia de las pruebas obtenidas con violación a la Constitución y a la ley*

17. La Constitución, en su artículo 76.4, establece que: “*Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria*”.
18. En el caso concreto la EPMAPA-T alega la vulneración de dicha garantía del debido proceso en virtud de que los accionantes del proceso originario no habrían presentado

---

<sup>2</sup> “*Ningún trabajador amparado por el presente contrato podrá ser cambiado de su labor habitual de trabajo, salvo el caso de suma urgencia, para cuyo caso las partes determinarán el tiempo de duración de la misma, cualquier cambio en el sistema de trabajo que afecte la estabilidad e intereses del trabajador, el Gobierno Municipal deberá poner en consideración del Sindicato Único de Obreros por lo menos con dos días de anticipación para tal efecto*”.

pruebas que demuestren el cambio de actividades en su trabajo. Por lo tanto, a su juicio no se demostró la vulneración del derecho al trabajo.

19. Al tratarse de un cargo que tiene relación con cuestiones probatorias desarrolladas durante el proceso judicial *in examine*, la Corte Constitucional debe necesariamente dirigir su análisis al expediente procesal. Esto a fin de verificar si dicho cargo de la demanda resulta procedente o no. Para tal efecto, según obra de fojas 2 a 38 del proceso de primera instancia, en la demanda de acción de protección, los accionantes adjuntaron los siguientes elementos probatorios: **a)** séptimo contrato colectivo suscrito entre la EPMAPA-T y el sindicato de obreros de dicha empresa pública, **b)** acta transaccional suscrita el 23 de agosto de 2010 ante el inspector de trabajo de Carchi<sup>3</sup>, **c)** memorando de 02 de mayo de 2017, mediante el cual se dispone al señor Vicente Lagos brindar apoyo en la planta “PTAR Tajamar y Padre Carlos”, **d)** memorando de 04 de octubre de 2016, mediante el cual se dispone al señor Ramiro Reina registrar sus entradas y salidas en el reloj biométrico de la EPMAPA-T, **e)** certificado del psicólogo clínico Rodrigo Pazmiño Cortez.
20. Asimismo, según obra a fojas 289 y vuelta del expediente de primera instancia los elementos probatorios referidos en el párrafo anterior también fueron presentados en la audiencia de primera instancia celebrada el 15 de mayo de 2017. En dicha diligencia, además, se recibieron los testimonios de Rodrigo Germán Pazmiño Cortés y Segundo Ramiro Reina Martínez.
21. Sobre ello, esta Corte observa que contrario a lo sostenido por la EPMAPA-T, las pruebas aportadas dentro del proceso de acción de protección se presentaron en el momento procesal oportuno, esto es en las audiencias celebradas tanto en primera como en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la LOGJCC.<sup>4</sup> Es decir, este Organismo constata que las pruebas fueron actuadas conforme la Constitución y la ley.
22. Por esa razón, conforme lo ha establecido este Organismo en anteriores ocasiones, debe recordarse que: “...la corrección de los fundamentos relacionados con la apreciación de la prueba constituye un asunto atinente a la sana crítica de la jueza o juez respecto de las pruebas actuadas por las partes procesales, y como tal escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En dicha acta de la EPMAPA-T se acordó que el señor José Vicente Lagos Arciniega pasó “a laborar bajo relación de dependencia Directa en la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán EPMAPA-T con todos los derechos, garantía, beneficios económicos y sociales que mantienen a través del Contrato Colectivo de trabajo (...)”. Ver foja 20 del expediente de primera instancia.

<sup>4</sup> Artículo 16 LOGJCC: “La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. La recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia y la jueza o juez sólo podrá negarla cuando la haya calificado de inconstitucional o impertinente..(...)”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 193-14-EP/19, párrafo 40 y sentencia No. No. 761-12-EP/19, párrafo 27.

23. Por lo expuesto, este Organismo concluye que en la tramitación de la causa constitucional de origen, no se vulneró el derecho al debido proceso previsto en el artículo 76.4 de la CRE conforme lo ha alegado la EPMAPA-T.

***Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica***

24. La CRE en su artículo 76.1, establece que:

*“(...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”.*

25. Por su parte, el artículo 82 de la CRE garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, el cual se funda *"en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*.

26. En cuanto a los mencionados derechos, la Corte Constitucional ha establecido que si bien el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas son autónomos, *“ambos confluyen en virtud de que, son prerrogativas que salvaguardan la correcta aplicación de normas constitucionales e infra legales en pro de garantizar los derechos de las partes y a su vez, salvaguardar el adecuado ejercicio del derecho al debido proceso”*. Por lo cual, se los puede analizar de forma conjunta.<sup>6</sup>

27. En la especie, la EPMAPA-T sostiene que los jueces de instancia no consideraron lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LOGJCC, relativo a que la acción de protección no procede: *“Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”*. Es decir que, a juicio de dicha empresa pública los accionantes del proceso originario reclamaron un tema de mera legalidad que contraría lo dispuesto en los artículos 192 del Código de Trabajo y 17, inciso cuarto de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.<sup>7</sup>

28. La Corte observa que los jueces accionados explicaron que:

*“(...) la acción de protección deducida no pretende que la o el Juez Constitucional (sic) realice un análisis de mera legalidad sobre la aplicabilidad de la norma contenida en el Art. 192, del Código del Trabajo, contexto verdadero que está vedado por mandato constitucional y legal, contenido en el Art. 88, de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 42, numerales 3 y 4, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) ya que, se ha accionado por la vulneración*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1583-14-EP/20, párrafo 23.

<sup>7</sup> Artículo 192 del Código de Trabajo *“Si por orden del empleador un trabajador fuere cambiado de ocupación actual sin su consentimiento, se tendrá esta orden como despido intempestivo, aun cuando el cambio no implique mengua de remuneración o categoría, siempre que lo reclamare el trabajador dentro de los sesenta días siguientes a la orden del empleador”*.

*del derecho al trabajo protegido en el Art. 33, de la Constitución de la República del Ecuador; en consecuencia, como queda dicho in extenso, en los actos administrativos impugnados se encuentra vulnerado el derecho fundamental al trabajo libremente escogido o aceptado (...)*.<sup>8</sup>

29. Adicionalmente, los jueces de segunda instancia indicaron a la EPMAPA-T que la procedencia de la acción de protección estaba dada en virtud de “(...) *la constatación de derechos constitucionales conculcados, y que por lo tanto, esta Acción (sic) no puede estar supeditada a las acciones que existan en una vía ordinaria (...)*”.<sup>9</sup>
30. En consecuencia, este Organismo observa que la decisión de los jueces de instancia, en su análisis, respondieron los cargos en la demanda de origen, es decir a las cuestiones relativas a la vulneración del derecho al trabajo. Por ello concluyeron que no se trataba de un tema de mera legalidad y que no atentó lo dispuesto en el artículo 192 del Código del Trabajo. Siendo así, a este Organismo no le compete analizar la interpretación del derecho ordinario por parte de las respectivas judicaturas.
31. La Corte Constitucional recuerda que la justicia constitucional y la justicia ordinaria tienen finalidades y características propias. Es decir que entre ambas jurisdicciones no debe existir yuxtaposición alguna. Si, en este caso concreto, los jueces constitucionales resolvieron el conflicto de fondo bajo el argumento de que se produjo una vulneración de derechos constitucionales de los accionantes en el juicio de origen, mal puede sostener la entidad accionante, sin más, que existía para aquéllos la vía ordinaria y que la acción de protección resultaba una vía incorrecta. Dicho argumento, más bien denota que solamente existe una mera inconformidad con lo decidido por el tribunal *ad quem* y aquello no implica necesariamente una vulneración al derecho constitucional alegado.
32. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la sentencia impugnada fue dictada con base en normas jurídicas previas, claras, previsibles relacionadas con la procedencia de la acción de protección, y en observancia de lo previsto en los artículos 76.1 y 82 de la CRE.
33. No obstante, lo analizado en el presente caso este Organismo considera necesario reiterar, de forma general, que:

*“las discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria. Así, como regla general, la acción de protección no puede sustituir a la vía laboral ordinaria respecto de la impugnación de una resolución de visto bueno y, en estos casos, los jueces*

<sup>8</sup> Ver foja 305 del expediente de segunda instancia.

<sup>9</sup> Ver foja 305 ibíd.

*constitucionales deben dirigir al accionante a la vía adecuada y eficaz para resolver su pretensión”.*<sup>10</sup>

### V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. **1786-17-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.30  
20:22:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEIDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEIDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párrafo 66.



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

**CASO Nro. 1786-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 33-14-IS/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

**CASO No. 33-14-IS**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción de incumplimiento presentada por el señor Gonzalo Gregorio Bósquez González, en calidad de Presidente de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19, en la que alega que no se ha cumplido la sentencia de 28 de octubre de 2013, emitida por Juez Octavo de lo Civil del Guayas, dentro del caso No. 09308-2013-0549. La Corte Constitucional desestima la acción al concluir que la decisión ha sido cumplida en su integralidad.

**I. Antecedentes procesales**

1. El señor Gonzalo Gregorio Bósquez González, en calidad de Presidente de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19, presentó acción de protección en contra de la Procuraduría General del Estado, del Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador, provincia del Guayas y de la Directora de Transporte Público de la Comisión de Tránsito del Ecuador<sup>1</sup>. El caso fue signado con el No. 09308-2013-0549 y correspondió su conocimiento al Juez Octavo de lo Civil del Guayas, quien, mediante sentencia de 28 de octubre de 2013, aceptó<sup>2</sup> la garantía jurisdiccional, al verificar que el nuevo contrato de operación no cumplió el procedimiento del artículo 76 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y que a otras Cooperativas se les confirmó el recorrido desde y hacia el Guasmo Sur. Inconforme con la decisión la parte accionada presentó recurso de apelación.
2. En sentencia de 26 de noviembre de 2014, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas confirmó la sentencia de 28 de octubre de 2013.

<sup>1</sup> El accionante presentó acción de protección por la suscripción de un nuevo contrato de operación, mediante el cual la Comisión de Tránsito del Ecuador excluyó a la Cooperativa del recorrido desde y hacia el Guasmo Sur y se les asignó el recorrido en el sector de Monte Sinaí, al norte de la ciudad; además, a decir del accionante, la Comisión de Tránsito del Ecuador debió basar el reordenamiento de buses en el recorrido Sur en un estudio técnico global.

<sup>2</sup> Las medidas ordenadas en la sentencia fueron: “suspender sus efectos [del nuevo contrato de operación] y de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se restituya a las unidades pertenecientes a la Cooperativa de Transporte Urbano BARRIO LINDO, Línea 19 a su anterior recorrido en el Sector Sur-Guasmo Sur, hasta que se asigne una Ruta, en mérito de la emisión de un Contrato de Operación que deberá emitirse en cumplimiento a los preceptos normativos y respetando los derechos fundamentales de la accionante”.

3. El 14 de agosto de 2014, el señor Gonzalo Gregorio Bósquez González, en calidad de presidente de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19, presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia expedida el 28 de octubre de 2013.
4. En sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, llevada a cabo el 11 de septiembre de 2014, se realizó el sorteo de la presente acción y correspondió su conocimiento al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del Pleno efectuada el 9 de julio de 2019, se sorteó la causa y correspondió la sustanciación de la misma al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 1 de julio de 2020.
6. Mediante auto de 16 de septiembre de 2021, el juez sustanciador convocó a audiencia para el 23 de septiembre de 2021, a la que compareció Gualberto Eduardo Dorado Coloma, actual presidente de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, junto con su abogado, y los representantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

## II. Alegaciones de las partes

### a. Fundamentos y pretensión de la acción

7. El accionante advierte que en la sentencia de 28 de octubre de 2013 se suspendió el nuevo contrato de operación<sup>3</sup>; por lo tanto, no existe ningún chofer o socio que pueda ejecutar este recorrido.
8. Adicionalmente, el accionante explica que en la sentencia dictada por el Juez Octavo de lo Civil se restituyó a las unidades de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19, a su anterior recorrido sector Sur-Guasmo Sur, lo que a decir del accionante significa *“que las unidades vuelvan a ejercer su servicio de transporte; en otras palabras IMPOSIBLE QUE ESTEN (sic) PARALIZADAS, IMPOSIBLE QUE NO PUEDAN EJERCER SU TRABAJO AUTONOMO (sic) CONCLUCADO”*. (Énfasis en el texto original)
9. Asimismo, en la audiencia llevada a cabo el 23 de septiembre de 2021, el accionante menciona que hasta la actualidad no se le ha restituido a su recorrido anterior y que si bien, la Comisión de Tránsito del Ecuador perdió la competencia, ellos debieron comunicar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil para que les restituyan el recorrido.
10. Finalmente, el accionante en su demanda solicita que: **i)** *“se les recuerde a los demandados que las sentencias constitucionales son de cumplimiento obligatorio”*; **ii)** *“se ordene a los demandados que detengan cualquier apadrinamiento protección de*

---

<sup>3</sup> El nuevo contrato de operación tuvo como objeto determinar una nueva frecuencia de recorrido de transporte público, en la zona del Monte Sinaí, en virtud de la inserción de las unidades correspondientes al nuevo sistema de Transporte Masivo METROVÍA.

*transporte pirata”; y, “la Corte Constitucional se reserve el derecho de supervisar el cumplimiento de la sentencia constitucional”.*

#### **b. De la institución encargada del cumplimiento**

11. El 1 de septiembre de 2020, Jorge Suquilanda Subía, en calidad del delegado del Director Ejecutivo y Representante de la Comisión de Tránsito del Ecuador, presentó un informe en el que dio a conocer que, de conformidad con los artículos 2 y 5 de la Resolución No. 065-DE-ANT-2014, se resolvió entregar las competencias del transporte público intracantonal, transporte comercial en taxis convencionales, transporte comercial de carga liviana y transporte comercial escolar – institucional, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil; por lo tanto, *“la Comisión de tránsito del Ecuador se encuentra imposibilitada de cumplir con la sentencia a la que se refiere el señor Gonzalo Gregorio Bosquez Gonzalez [sic].”*
12. No obstante, el 27 de septiembre de 2021, la Comisión de Tránsito de Ecuador remitió documentación a esta Corte con la finalidad de *“justificar que la Institución cumplió a cabalidad con la sentencia de fecha 26 de octubre de 2013 [sic], emitida por el Ab. Jose Ordonez [sic] Ortiz, Juez encargado del Juzgado Octavo de lo Civil del Guayas, dentro de la Acción de Protección Nro. 549-2013.”*<sup>4</sup>

### **III. Sentencia cuyo incumplimiento se alega**

13. La sentencia, que, en criterio del legitimado activo ha sido incumplida es la emitida el 28 de octubre de 2013 por el Juez Octavo de lo Civil del Guayas en la acción de protección No. 09308-2013-0549, que, en su parte pertinente, resolvió:

*“[D]eclara con lugar la demanda de Acción de Protección presentada por el señor GREGORIO GONZALO BOSQUEZ [sic] GONZÁLEZ por los derechos que representa de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE [sic] TERRESTRE BARRIO LINDO, LÍNEA 19. Consiguientemente, por cuanto el Nuevo Contrato de Operación se estima violatorio de los derechos fundamentales a la Seguridad Jurídica ya la Igualdad [sic]; se ordena suspender sus efectos y de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se restituya a las unidades pertenecientes a la Cooperativa de Transporte Urbano BARRIO LINDO, Línea 19 a su anterior recorrido en el Sector Sur-Guasmo Sur, hasta que se asigne una Ruta, en mérito de la emisión de un Contrato de Operación que deberá emitirse en cumplimiento a los preceptos normativos y respetando los derechos fundamentales de la accionante.”*<sup>5</sup>

### **IV. Consideraciones y fundamentos**

#### **4.1. Competencia**

---

<sup>4</sup> A pesar de que se señala que se dio cumplimiento con el fallo de 26 de octubre de 2013, de la revisión integral del escrito, se constata que se trata de un error tipográfico y lo correcto es 28 de octubre de 2013.

<sup>5</sup> Conforme se desprende de los antecedentes, la sentencia de primer nivel fue confirmada en fallo de 26 de noviembre de 2014 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC.

#### 4.2. Análisis constitucional

15. Corresponde a la Corte Constitucional determinar si se ha dado cumplimiento integral de la sentencia emitida el 28 de octubre de 2013 por el Juez Octavo de lo Civil del Guayas, misma que fue confirmada por el fallo dictado el 26 de noviembre de 2014 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. De la mencionada decisión, se desprenden tres medidas: **i)** suspender los efectos del nuevo contrato de operación de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19; **ii)** que se restituya a las unidades de la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19, a su anterior recorrido; y, **iii)** que se celebre un nuevo contrato de operación que respete los derechos del accionante.
16. Sobre la primera medida dispuesta en la sentencia, se verifica que se trató de una medida de naturaleza eminentemente dispositiva, por lo que la misma se ejecutó inmediatamente a partir de la notificación del fallo a las partes, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución<sup>6</sup>.
17. En cuanto a la segunda medida, se observa que la sentencia impuso la obligación a la Comisión de Tránsito del Ecuador de restituir el recorrido del Sector el Guasmo Sur a la Cooperativa Barrio Lindo, Línea 19, hasta la emisión de un nuevo contrato de operación.
18. De la revisión de los documentos presentados por la Comisión de Tránsito del Ecuador y el accionante, se desprende el informe No. 036-JQL-AJ-CTE de 10 de diciembre de 2013, mediante el cual el analista de Asesoría Jurídica de la Comisión de Tránsito del Ecuador:

*“[R]ecomienda que el Director Ejecutivo disponga, que se deje sin efectos el Contrato de Operación de fecha 4 de junio de 2013, que fuera [sic] otorgado a favor de dicha Cooperativa de Transporte Barrio Lindo; y, que realice un estudio técnico URGENTE, a fin de adecuar y/o adaptar la circulación de las unidades de esa Cooperativa, en el sector SUR- GUASMO SUR, sin que se invada los corredores de circulación de la METROVÍA. Y, de no ser posible aquello, se analice una nueva ruta, consensuada con los representantes de dicha Cooperativa.”* (Énfasis en el texto original)

19. Asimismo, en el Oficio No. CTE-DE-2014-0563-O, de fecha 11 de febrero de 2014, Héctor Solórzano Camacho, Director Ejecutivo de la Comisión Tránsito del Ecuador dio a conocer a Leopoldo Falquez Mena, Gerente General de la Fundación Municipal Transporte Masivo Urbano de Guayaquil, *“que las Unidades de la Cooperativa en*

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 39-16-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 33. *Ver también:* Sentencia No. 35-15-IS/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 27. Sentencia No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 20.

*cuestión (RUTA 19), regresarán al recorrido que tenían anteriormente en el sur de la ciudad”.*

20. De igual manera, en el oficio No. FMTMUG-GG-449-14, de 28 de julio de 2014<sup>7</sup>, enviado por Leopoldo Falquez Mena, Gerente General de la Fundación Municipal de Transporte Masivo Urbano de Guayaquil, al Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador, se verifica que existió inspecciones realizadas por parte del Departamento de Operaciones de la Fundación Municipal Transporte Masivo Urbano de Guayaquil, en el que se establece que:

*“[E]n razón de la sentencia emitida por el Juez Octavo de lo Civil y Mercantil en fecha 28 de octubre de 2013, dentro de la Acción de Protección que la Cooperativa Barrio Lindo (Ruta 19) interpuso en contra de su representada, en la que el juez dispuso, en su parte principal, que se restituya a las unidades pertenecientes a la Cooperativa de Transporte Urbano Barrio Lindo, Línea 19 a su anterior recorrido en el Sector Sur-Guasmó Sur, hasta que la CTE asigne una nueva ruta [...]*

*De acuerdo a las inspecciones realizadas por el Departamento de Operaciones de la Fundación además de la Línea 19 se siguen manteniendo líneas de servicio convencionales que están afectando de manera directa al Sistema Metrovía.” (Énfasis agregado.)*

21. El accionante, tanto en audiencia como en el escrito presentado el 29 de septiembre de 2021, manifestó que a las unidades de la Cooperativa Barrio Lindo no se les ha restituido el recorrido anterior al nuevo contrato de operaciones. Para demostrar lo aseverado, presentó a la Corte Constitucional varias citaciones emitidas entre los meses de abril y mayo de 2013 por la Agencia Nacional de Tránsito por cometer la infracción de encontrarse fuera del ámbito geográfico de prestación autorizada; no obstante, estas son anteriores a la fecha de emisión de la sentencia de primera instancia.
22. Conforme lo señalado, se verifica que la Comisión de Tránsito del Ecuador restituyó a las unidades de la Cooperativa Barrio Lindo, Línea 19, a su anterior recorrido. Por estos motivos, esta Corte concluye que se dio cumplimiento a la segunda medida dispuesta en la sentencia de 28 de octubre de 2013.
23. Finalmente, respecto de la tercera medida dispuesta en la sentencia de 28 de octubre de 2013, esto es que se celebre un nuevo contrato de operación, del oficio No. EPMTG-GG-2015-392<sup>8</sup>, de 29 de abril de 2015, enviado por Javier Avilés, Gerente General Subrogante de la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil al Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador se desprende que: *“el nuevo recorrido autorizado para la línea Transporte público No. 19 de la Cooperativa Barrio Lindo por medio de la resolución No. 28 modificatoria al permiso de operación 189-DEJ-CTG-10 cambio [sic] de recorrido para los buses de transporte urbano que circulen en el área de influencia del Sistema Metrovía, según plano adjunto.”*

<sup>7</sup> El oficio fue adjuntado al escrito presentado el 29 de septiembre de 2021 por la Cooperativa de Transporte Barrio Lindo, Línea 19.

<sup>8</sup> Este documento consta como adjunto al escrito presentado el 27 de septiembre de 2021 por la Comisión de Tránsito del Guayas.

24. De allí, se verifica que, si bien la Comisión de Tránsito del Ecuador no celebró un nuevo contrato de operación debido a que mediante la Resolución No. 065-DE-ANT-2014 se trasladó esa competencia al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, la Autoridad de Tránsito Municipal de Guayaquil, sí le habilitó un nuevo recorrido, mediante resolución No. 28, a la Cooperativa Barrio Lindo, Línea 19<sup>9</sup>.
25. Asimismo, se observa que uno de los argumentos del accionante, en el que basa el incumplimiento de la sentencia, es que existen unidades que, de manera clandestina, ejecutan el recorrido establecido en el contrato de operación que se dejó sin efecto mediante la acción de protección; sin embargo, de la revisión de las sentencias tanto de primer como de segundo nivel no se evidencia ningún análisis del que se colija que se debe realizar un control de las cooperativas “piratas” que realizan el recorrido sin autorización, pues no tiene relación con el objeto de la acción de protección resuelta.
26. Conforme lo señalado, y contrario a lo expresado por el accionante, la Corte Constitucional encuentra que se dio cumplimiento integral de la sentencia de 28 de octubre de 2013.

### V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento planteada.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.11.30 09:48:09 -05'00'

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales

<sup>9</sup> Del oficio No. EPMTG-GG-2015-392, se desprende el nuevo recorrido autorizado:

**“SALIDA**

AV. ABDON CALDERON – AV. RAUL CLEMENTE HUERTA – DON BOSCO – AV 6 SO – LUIS NOBOA NARANJO – AV. PERIMETRAL- DISTRIBUIDOR AV. PERIMETRAL CON AV. CAMILO PONCE ENRIQUEZ

**RETORNO**

AV. PERIMETRAL – CAYETANO TARRUEL – JUAN MONTALVAN – AV. 6 SO – AV. 38 SO- DON BOSCO- AV- 25 DE JULIO – AV. RAUL CLEMENTE HUERTA- AV. ABDON CALDERON” [sic]

**Sentencia No. 33-14-IS/21**

**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0033-14-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 592-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

**CASO No. 592-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por Ángel Polivio Bueno y Mayra Cecilia Sánchez Yaucán, en calidad de apoderados de Norma Alexandra Sánchez Yaucán, en contra de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo. La Corte Constitucional rechaza la acción porque la decisión impugnada no es objeto.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 13 de diciembre de 2011, Ángel Polivio Bueno y Mayra Cecilia Sánchez Yaucán, en calidad de apoderados de Norma Alexandra Sánchez Yaucán, presentaron una demanda de amparo posesorio<sup>1</sup> en contra de Martha Piedad Morales Bravo, Patricio Morales Bravo y Jonathan Javier Morales Bravo.<sup>2</sup>
2. El 3 de febrero de 2014, el Juzgado Tercero de lo Civil y Mercantil de Chimborazo rechazó la demanda presentada. Inconformes con la decisión, Ángel Polivio Bueno y Mayra Cecilia Sánchez Yaucán interpusieron recurso de apelación.
3. El 27 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 30 de septiembre de 2016, Ángel Polivio Bueno y Mayra Cecilia Sánchez Yaucán solicitaron aclaración de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2016. El 28 de octubre de 2016, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo negó lo solicitado.
5. El 30 de noviembre de 2016, Ángel Polivio Bueno y Mayra Cecilia Sánchez Yaucán, en calidad de apoderados de Norma Alexandra Sánchez Yaucán, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 27 de septiembre de

<sup>1</sup> Del lote No. 16 de 216,92 m<sup>2</sup>, ubicado en la Urbanización Camino a Chambo Dos-Uno, en la parroquia San Luis, cantón Riobamba.

<sup>2</sup> El proceso fue signado con el No. 06303-2011-0971. Por sorteo, fue signado con el No.06201-2014-0190.

2016 y del auto emitido el 28 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

6. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional solicitó a los accionantes que aclaren la demanda.
7. El 19 de mayo de 2017, los accionantes presentaron el escrito de aclaración solicitado.
8. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección No. 592-17-EP.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 21 de junio de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el resorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 28 de julio de 2021 y dispuso que la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.

## II. Alegaciones de las partes

### a. De la parte accionante.

11. Los accionantes alegan que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de la motivación, y a la seguridad jurídica. Además, señalan que se habrían inobservado los principios establecidos en el artículo 11 numerales 3, 4, 5 y 8, y la supremacía de la Constitución consagrada en el artículo 424 de la Norma Suprema.
12. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indican “[e]n el presente juicio este derecho nos fue vulnerado por acción del juzgador, quien no respetó la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas con relación al derecho de PROPIEDAD Y POSESIÓN que nos fue USURPADO al introducirse los Demandados en el terreno de nuestra mandante alegando tener también título de propiedad, haciendo a un lado nuestra posesión y propiedad que fue vulnerada definitivamente por la introducción arbitraria y clandestina con la que actuaron” (Énfasis en el original).
13. Con relación a la inobservancia de los principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución, manifiestan: “[e]n el presente juicio se menoscaba el derecho constitucional a la propiedad y posesión de nuestra mandataria NORMA ALEXANDRA SÁNCHEZ YAUCÁN, quien habiendo invertido sus ahorros ganados en el extranjero en la compraventa del lote No. 16 de 216,92 metros cuadrados...el mismo que

*INSPECCIONAMOS y se vio el cerramiento arbitrariamente hecho por los demandados...*” (Énfasis en el original).

14. Respecto de la supremacía de la Constitución, arguyen: “[e]n el presente juicio el Juzgador violenta el derecho constitucional a la propiedad y posesión aduciendo que en esta clase de juicios ‘se discute simplemente la posesión y es que las acciones posesorias tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos’ y es justamente aquello lo que estamos reclamando, porque de lo contrario cualquier persona que aduzca ser propietario de un terreno ajeno, puede usurparlo y consumarse así hechos ilegales e ilícitos que se cometan”.
15. En cuanto al derecho a la propiedad, mencionan: “[e]n este proceso el Juzgador viola el derecho a la propiedad y posesión de nuestra Mandante y acepta la propiedad que alegan los Demandados...”. Sobre la tutela judicial efectiva, señalan que este derecho garantiza que “se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas y no una resolución amañada, parcializada y caprichosa, contraviniendo incluso a la razón y al sentido común, prevalidos en el poder que tienen...”.
16. Respecto de la motivación, citan el artículo 76.7 literal l) de la Constitución. Mientras que, sobre la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, afirman que “no se ha cumplido como queda dicho por los fallos dictados inconstitucionalmente”.
17. Finalmente, solicitan que se declare la vulneración de derechos y se ordene la reparación integral.

#### **b. Del órgano jurisdiccional accionado.**

18. De la revisión del expediente constitucional consta que los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo no dieron cumplimiento a lo dispuesto por el juez sustanciador mediante providencia de 28 de julio de 2021, es decir, no presentaron el informe de descargo respecto del contenido de la acción extraordinaria de protección.

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

#### **A. Competencia.**

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

#### **B. Análisis constitucional.**

- **Consideraciones previas**

20. Aunque los accionantes identifican como decisiones impugnadas la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2016 y el auto emitido el 28 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, de los argumentos vertidos en la demanda, se observa que solo se dirigen a la sentencia, por tanto, el análisis se circunscribirá a esta decisión.
21. Ahora bien, previo a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones de la presente acción, se considera necesario analizar si la sentencia impugnada constituye objeto de acción extraordinaria de protección.
22. El artículo 94 de la Constitución, establece: "[l]a acción extraordinaria de protección **procederá contra sentencias o autos definitivos** en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional (...)" (Énfasis añadido).
23. En el mismo sentido, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que el objeto de la acción extraordinaria de protección son "**sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución**" (Énfasis añadido).
24. Por su parte, en la sentencia No. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional estableció una excepción al precedente de preclusión de la fase de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección, dictado en sentencia No. 037-16-SEP-CC. En el caso mencionado, la Corte comprobó que la resolución impugnada no era definitiva "*en tanto no pone fin a proceso alguno, no contiene un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, ni causa gravamen irreparable debido a la inexistencia de una vía procesal idónea*"<sup>3</sup>.
25. En ese sentido, estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.<sup>4</sup> Esta definición también ha sido aplicada para sentencias.
26. En el presente caso, la sentencia impugnada fue dictada dentro de un proceso de amparo posesorio, que conforme el artículo 960 del Código Civil, se encuentra dentro de los llamados juicios posesorios. Al respecto, cabe señalar que mediante Resolución No. 12-

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 54.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1534-14-EP/19, párr. 12; Sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16.

2012, la Corte Nacional de Justicia dejó sin efecto el precedente jurisprudencial obligatorio que establecía que las sentencias dictadas en los juicios posesorios son finales y definitivas y gozan de la característica de cosa juzgada material.<sup>5</sup>

27. Además, dicho Organismo ha señalado que “...en casos....de amparo de la posesión y en los juicios de restitución de la posesión, obra nueva, obra vieja y despojo violento, se ha conservado el criterio que son procesos de conocimiento pero no definitivos, en los que no se discute la propiedad ni el dominio; sino la posesión, ello lo ha confirmado la doctrina como la jurisprudencia al señalar que dichos juicios no tienen ese carácter....”<sup>6</sup> Por tanto, esta clase de procesos responden a la urgencia de regular un determinado estado posesorio y sus decisiones no son inmutables ni definitivas.<sup>7</sup>
28. Bajo lo expuesto, se observa que la sentencia impugnada no genera cosa juzgada material, incumpliendo así el criterio (1.1). Tampoco se verifica el criterio (1.2), dado que las sentencias dictadas en juicios posesorios no impiden que vuelva a discutirse ese derecho u otros relacionados. Finalmente, no se observa que en el presente caso se haya producido un gravamen irreparable (2), debido a que en la acción extraordinaria de protección no se cuestionan vicios que no puedan ser subsanados mediante otras vías.
29. En consecuencia, se observa que la sentencia impugnada no cumple con el objeto de la acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte no se pronunciará sobre los méritos del caso y rechaza la demanda por improcedente.

#### IV. Decisión

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

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

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.11.30  
09:47:44 -05'00'

<sup>5</sup> La Resolución No. 12-2012 fue publicada en el Registro Oficial No. 832 de 16 de noviembre de 2012.

<sup>6</sup> Gaceta Judicial, Año CXIII, Serie XVIII, No. 13, pág. 5009.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1228-16-EP/21, párr. 19 y 20; Sentencia No. 1000-15-EP/21, párr. 19 y 20.

**Sentencia No. 592-17-EP/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0592-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 101-21-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 16 de diciembre de 2021 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

**CAUSA:** Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

**LEGITIMADO ACTIVO:** Edgar Peñaherrera G., Gerente de la Red de Integración Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ICORED).

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [abandreamoreta@gmail.com](mailto:abandreamoreta@gmail.com);  
[jorgsosa@hotmail.com](mailto:jorgsosa@hotmail.com);

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

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**  
Artículos: 11 numerales 1 y 2; 61 numeral 1 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo del segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, publicada en el Registro Oficial 444 de 10 de mayo del 2011 y por conexidad del primer párrafo del artículo 40 del Reglamento de la citada ley, expedido mediante Decreto Ejecutivo 1061, publicado en el Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero del 2012.

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

**LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 107-21-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 20 de diciembre de 2021 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

**CAUSA:** Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

**LEGITIMADO ACTIVO:** María de las Nieves Vidal Romero

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [sanguerrero1@hotmail.com](mailto:sanguerrero1@hotmail.com);  
[mcuevaguerrero@hotmail.com](mailto:mcuevaguerrero@hotmail.com)

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Miembros del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja; e, Iñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**

Artículos: 11; 36; 37; 84; 424; 425 y 426 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:**

La accionante solicita:

- *“Se declare la inconstitucionalidad por el fondo del Art. 25 tercer inciso de la ORDENANZA QUE REGULA LA DETERMINACIÓN, GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS EN EL CANTÓN LOJA, Ordenanza Municipal 51-2017, publicada en el Registro Oficial No. 144 de fecha 20 de diciembre del 2017, aprobada por el Concejo Municipal de Loja, la misma que fue discutida y aprobada en las sesiones ordinarias del 12 de julio y 6 de*

*noviembre del 2017, y, sancionada por el aquel entonces Alcalde del Cantón Loja, Dr. José Bolívar Castillo, con fecha 10 de noviembre del 2017.*

- *Se disponga al Concejo Municipal de Loja, cumpla con la garantía normativa prevista en la Constitución de la República, y armonice sus ordenanzas al desarrollo de los derechos constitucionales, de manera especial adecúe la ORDENANZA QUE REGULA LA DETERMINACIÓN, GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS EN EL CANTÓN LOJA, Ordenanza Municipal 51-2017, publicada en el Registro Oficial No. 144 de fecha 20 de diciembre del 2017, a lo dispuesto en los Arts. 36 y 37 de la CRE.*
- *Se ordene las medidas de reparación necesarias”.*

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

**LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.