

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS Y DICTÁMENES:	
3-18-IN/21 En el Caso No. 3-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 3-18-IN	3
21-19-IN/21 En el Caso No. 21-19-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 21-19-IN	15
68-19-IS/21 En el Caso No. 68-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada por el señor Edison Fernando Ibarra Serrano, en su calidad de Presidente del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano, y, los señores Jorge Delfin Ortiz Santander, e Ing. Nelson Patricio García Burbano por improcedente	25
51-17-IN/21 En el Caso No. 51-17-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 51-17-IN	34
1667-15-EP/21 En el Caso No. 1667-15-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	46
1156-17-EP/21 En el Caso No. 1156-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	54
2641-17-EP/21 En el Caso No. 2641-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	60

	Págs.
1-15-EI/21 y acumulado En el Caso No. 1-15-EI/21 y 1-16-EI Rechácese las demandas de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, por falta de objeto en tanto CORDEGCO no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena y sus resoluciones no tienen valor jurisdiccional alguno	68
19-17-EP/21 En el Caso No. 19-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada	84
919-17-EP/21 En el Caso No. 919-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 919-17-EP	93
1103-17-EP/21 En el Caso No. 1103-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1103-17-EP	102
2300-17-EP/21 En el Caso No. 2300-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de la acción extraordinaria de protección N° 2300-17-EP	113
3285-17-EP/21 En el Caso No. 3285-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 3285-17-EP	120

SALA DE ADMISIÓN:

CAUSAS:

65-21-IN Acción Pública de Inconstitucionalidad. Legitimados Activos: David Eduardo Villacís Jurado y André Mauricio Benavides Mejía	127
80-21-IN Acción Pública de Inconstitucionalidad. Legitimado Activo: Carlos Hernán Cuaical Farinango	128



Sentencia No. 3-18-IN /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 13 de octubre de 2021.

CASO No. 3-18-IN

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

SENTENCIA No. 3-18-IN/21

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del primer inciso del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Luego del análisis efectuado, se resuelve desestimar la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de enero de 2018, Jaime Nebot Saadi, en calidad de alcalde, y Miguel Antonio Hernández Terán, en calidad de procurador síndico municipal, ambos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (“entidad accionante”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del primer párrafo del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“LOSNCPP”), incorporado a dicha Ley por mandato del artículo 5 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (“LOECP”), esta última publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 966 del 20 de marzo del 2017.
2. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en lo principal, (i) admitió a trámite la causa; (ii) ordenó que se corra traslado con el auto de admisión al presidente de la República, a la presidenta de la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”); (iii) solicitó a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, (iv) ordenó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso¹.

¹ En escritos presentados (i) el 6 de julio de 2018 por la Presidencia de la República; (ii) el 11 de julio de 2018 por la PGE; (iii) el 11 de julio 2018 y (iv) el 7 de agosto de 2018 por la Asamblea Nacional; (v) el 9 de agosto de 2018 por la PGE; (vi) el 8 de febrero de 2019 por Marín Nicanor Pihuave Arteaga, en calidad de *amicus curiae*; (vii) el 8 de febrero de 2019 por América Alexandra Pazmiño García, en calidad de *amicus curiae*; (viii) el 18 de febrero de 2019 por José Antonio Mullo Cunduri y otros, por sus propios derechos; y, (ix) el 6 de agosto de 2019 por José Antonio Mullo Cunduri, por sus propios derechos, se mencionaron fundamentos defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma. A su vez, el 26 de enero de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

3. El 27 de junio de 2018, se sorteó el caso a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento del caso el 18 de julio de 2018 y convocó a audiencia pública para el 6 de agosto de 2018, a la cual comparecieron los representantes de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, la PGE y la entidad accionante.
4. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas constitucionales, mediante sorteo de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 6 de septiembre de 2021.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (también, “CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

6. La entidad accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo del inciso primero del artículo 58.2 de la LOSNCP que prescribe:

Artículo 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 (“COGEP”) [...].

4. Pretensiones y fundamentos

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

7. La entidad accionante, en lo principal, señala que es titular de los derechos al debido proceso, defensa, motivación, recurrir el fallo, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y “*de la potestad expropiatoria, [...] que se ejerce por los cauces que determina el ordenamiento jurídico*”.
8. Luego, menciona que tiene derecho a convertirse “*en propietario de los bienes materia de la expropiación, de conformidad con los cánones que prevé el ordenamiento jurídico*” (énfasis del original). A su vez, menciona que la propiedad de tales bienes, originalmente privados, tiene relevancia jurídica y material porque permite al Estado asegurar la prestación de servicios públicos. Agrega que la

legislación civil determinó el juicio expropiatorio para cuando exista desacuerdo entre la entidad que declara de utilidad pública el respectivo bien y su titular, asignando a la sentencia del juicio expropiatorio la categoría jurídica de título de propiedad, conforme el artículo 793 del Código de Procedimiento Civil y, actualmente, el artículo 96 del COGEP.

9. En atención a lo anterior, menciona que la norma impugnada establece que el propietario podrá impugnar el acto expropiatorio ante la jurisdicción contencioso administrativa, exclusivamente en cuanto al precio, conforme el artículo 173 de la CRE, y que aquello es algo positivo en la legislación y no afecta al Estado. Sin embargo, sostiene que el artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), derogado por la LOECP, señalaba que si no fuese posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podía proponer juicio de expropiación. A su criterio, al haberse derogado esta norma, las entidades estatales ya no están habilitadas para accionar el proceso expropiatorio, conforme el artículo 226 de la CRE porque solo pueden ejercer las competencias establecidas en la ley, a pesar de que el artículo 96 del COGEP reconoce que la sentencia del juicio expropiatorio sirve de título de propiedad. Así, menciona que la situación jurídica actual es absurda pues

existe un juicio expropiatorio, existe la categoría jurídica de título de propiedad de la sentencia expropiatoria, pero no existe la facultad procesal para accionar el juicio expropiatorio. [...] En efecto, los jueces se vienen excusando de tramitar juicios expropiatorios demandados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados ante la falta de acuerdo de las partes, debido a que se eliminó la facultad para accionar el juicio expropiatorio al haberse derogado el artículo 453 de COOTAD (énfasis del original).

10. Para la entidad accionante, la situación es grave porque la norma impugnada deja sin la posibilidad de que las entidades del Estado presenten “*el juicio expropiatorio*” y menciona que esto afecta “*el derecho a la propiedad de todo el conjunto de la institucionalidad pública, derecho que surge, como ya fue explicado, en función del ejercicio de la potestad expropiatoria determinada en los artículos 323 y 376 de la [CRE]*” (énfasis del original). Para el efecto menciona que existe una clara afectación del derecho referido porque se excluye la posibilidad de que las instituciones del sector público puedan presentar el juicio expropiatorio ante la falta de acuerdo respecto del justo precio y determina que “[s]i estuviera vigente el artículo 453 del COOTAD no hubiera afectación [...]”. En ese sentido, señala que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la CRE al no poder demandar el juicio expropiatorio.
11. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se dicte una sentencia de constitucionalidad aditiva del párrafo primero del artículo 58.2 de la LOSNCP.

4.2. Fundamentos de la Asamblea Nacional

12. La Asamblea Nacional considera que la acción debe ser desechada porque en la demanda no se señala la supuesta incompatibilidad de la norma impugnada con la CRE y que solo se enlistan tres artículos de la CRE “*supuestamente vulnerados, sin indicar de que forma se produce la inexistente incompatibilidad, situación que incumple los requisitos del artículo 79.5.B de la [LOGJCC]*” (sic). Asimismo, sostiene que no se exponen argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes para demostrar “*una incompatibilidad [...] todo el argumento [...] carece de esta esencialidad, que permita al juzgador realizar un ejercicio de medición de derecho supuestamente contrastados con la [CRE] [...]*”.
13. Para la Asamblea Nacional se trata de una propuesta de modulación en la cual se pretende reformar a la norma, para permitir una corrección, “*a un supuesto Derecho [...] lesionado. Supuesto en el cual tampoco procede la acción, porque como en el primer caso, en ninguna parte de su contenido logra exponer siquiera, peor aún argumentar, en que parte de la disposición impugnada aparece la incompatibilidad con la [CRE] [...]*” (sic).
14. Luego, señala que no se vulnera el derecho a la propiedad y menciona que la declaratoria de utilidad pública no puede ser el resultado de un acto discrecional, al contrario, debe estar “*investida de legitimidad y legalidad [...]*”. Agrega que la norma impugnada observa los condicionantes de la CRE para la expropiación de bienes y, en relación con el justo precio, determina que se ha tratado de evadir la “*viveza criolla*”. De tal manera que, a su parecer, es apropiado que el justo precio lo defina “*el organismo creado para ese [...] único fin, cual es la Dirección de Avalúos y Catastros de cada municipalidad [...]*” (sic). Por lo que señala que la norma no es el problema “*sino la inoperancia administrativa de algún funcionario municipal que obligado a ello, no cumple su responsabilidad de presentar un catastro actualizado y legalmente definido*”. Menciona que litigar el justo precio “*[...] es una casuística del pasado, el justo valor lo establece la municipalidad, mecanismo que le hace bien a los conciudadanos, frenando las plusvalías que ante el descontrol amenazan la economía de la sociedad, olvidándose [...], que la [...] plusvalía es la consecuencia [...] de la intervención de la municipalidad a través de las obras del sector*”.
15. Además, menciona que “*es factible entender, porque la municipalidad no puede alegar ante la Judicatura, ´inexistencia de justo precio´ porque es la municipalidad, bajo ejecución técnica de sus funcionarios [...], que eleva el valor catastral, sobre el cual procede el impuesto predial [...]. El valor catastral no es una ocupación discrecional de la autoridad, sino es una actividad jurídica administrativa obligatoria de la municipalidad*” (sic). Así, señala que no cabe “*facultad apelativa de la municipalidad, en contra de su propia actuación. El otorgar capacidad apelativa al administrado sobre el justo precio, procede únicamente en el evento de [...] activos no considerados en la evaluación del predio [...], ya que el valor*

catastral que reporta el municipio únicamente es sobre el terreno y las construcciones, mas no de inversiones que pudiesen existir [...]” (sic).

16. Para la Asamblea Nacional no existe fundamento para argumentar afectación de derechos “[...] *si no se le permite en instancia judicial revisión del avalúo catastral, impuesto por el propio municipio, lo que es mas, es un camino arriesgado el propuesto, porque abre espacio para la discrecionalidad que tanto daño ha provocado al país, al plantease la posibilidad de que el Alcalde apele el avalúo del catastro, por considerar no refleja un justo precio, seguramente para sobre aquel valor plantearse precios mayores*” (sic).
17. En definitiva, la Asamblea Nacional sostiene que ha adecuado el artículo 58 de la LOSNCP a la CRE y normativa *supra* nacional y solicita que se deseche la demanda.

4.3. Fundamentos de la Presidencia de la República

18. La Presidencia de la República, en lo principal, señala que la LOSNCP y las reformas contenidas en la LOECP, “*deben facilitar el ejercicio efectivo de dichas disposiciones constitucionales, y de no ser el caso, su alcance debe ser debidamente aclarado*”. A su vez, señala que la LOECP buscó homologar las disposiciones sobre expropiación contenidas en la LOSNCP, el COOTAD y otras normas relacionadas. Afirma que, de acuerdo al trámite administrativo, “*los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la facultad de realizar la declaratoria de utilidad pública y de interés social e inscribirla directamente en el Registro de la Propiedad, sin necesidad de que medie una sentencia de un juicio de expropiación. De allí la eliminación del artículo 453 del [COOTAD]*”.
19. Continúa señalando que el juicio de expropiación se acciona exclusivamente para la falta de acuerdo en cuanto al justo precio. De tal manera que “*esta disposición concede la acción expresamente al propietario, quien podrá impugnar el acto administrativo de expropiación ante las y los jueces de lo contencioso administrativo [...]*”. Para la Presidencia esto no significa, “*de ninguna manera que la Administración haya perdido la facultad de accionar un juicio expropiatorio, pues ello afectaría las disposiciones constitucionales citadas referentes a la propiedad estatal, a la facultad de declarar la expropiación, al principio de eficacia y de planificación de la administración pública, y al derecho a la tutela efectiva*”.
20. La Presidencia sostiene que, al no existir acuerdo entre la entidad y el particular, se debería iniciar el juicio por el justo precio e inscribir el acto expropiatorio ante el Registro de la Propiedad, pero que los registradores de la propiedad no proceden en ese sentido, conforme a la ley. Además, agrega que, a su entender, para la entidad expropiante, el “*acto administrativo le sirve de justo título [...]*”.

21. De todas formas, señala que si la norma impugnada ha generado dudas sobre su alcance debe ser aclarada, conforme las facultades de la Corte Constitucional y, de ser el caso, solicita que se emita una sentencia constitucional aditiva que garantice la facultad de la entidad expropiante de presentar el juicio expropiatorio para obtener el título de propiedad.

4.4. Fundamentos de la PGE

22. La PGE, en lo principal, señala que *“el artículo 58 y siguientes de la [LOSNCP] ha establecido el procedimiento a seguirse por la institución pública para la expropiación, supeditado a la justa indemnización [...]”* (sic). En referencia a la sentencia No. 009-17-SCN-CC, dentro del caso No. 16-15-CN, menciona que el artículo 58 de la LOSNCP ya ha sido objeto de análisis sin que se haya encontrado vulneración de derechos, pero que no se analizó el *“tema de la tutela judicial efectiva, [pese a que] [...] al momento del examen ya existía la reforma que impedía a las entidades públicas interponer un juicio de expropiación en caso de falta de acuerdo [...]”* (sic).
23. La PGE señala que la LOECP no solo reformó el artículo 58 de la LOSNCP sino que derogó el artículo 453 del COOTAD que prescribía que la administración podía proponer juicio de expropiación sino hubiese acuerdo sobre el justo precio. De tal manera que para la PGE, la norma impugnada no reconoce el derecho a impugnar el acto administrativo de expropiación respecto del justo precio a las instituciones públicas. Menciona que hasta antes de la reforma, tanto el COOTAD como la LOSNCP sí lo permitían y agrega que la sentencia No. 009-17-SCN-CC se pronunció en ese sentido. La PGE sostiene que la reforma y derogatoria referidas no permiten que las entidades estatales planteen un juicio de expropiación *“en calidad de actor [...]”*, lo cual afecta los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica e igualdad, al no contemplarse en *“el COOTAD ni la [LOSNCP] la posibilidad de que sea la entidad pública la que plantee el juicio de expropiación [...]”*. A su vez, sostiene que las entidades públicas que realizan actos de expropiación no pueden, ante la falta de acuerdo, proponer al juez la consignación del dinero del avalúo del inmueble y obtener una sentencia con la cual puedan inscribir en el Registro de la Propiedad.
24. A su vez, agrega que en la sentencia No. 009-17-SCN-CC, esta Corte señaló que la posibilidad de plantear el juicio expropiatorio permite configurar el título traslativo de dominio para que se inscriba ante el registrador de la propiedad, pues lo que actualmente se inscribe es el acto administrativo que declara la expropiación y que si se asimila que este acto es un título traslativo de dominio, *“no estuviésemos discutiendo el tema”*.
25. Finalmente, la PGE solicita que se expida *“sentencia dentro del presente caso, en lo que más se sujete a la norma constitucional”*.

4.5. *Amici Curiae*

26. Marín Nicanor Pihuave Arteaga y América Alexandra Pazmiño García mencionan que la entidad accionante declaró de utilidad pública con fines de expropiación a 19 predios en la Cooperativa de Vivienda Unidos por la Paz 1 (“cooperativa”), en la cual son propietarios de lotes, para un proyecto recreacional. Sostienen que aquello les causa perjuicios y vulneración a sus derechos al inobservar la norma impugnada y ordenar el desalojo inmediato de sus predios sin que se les haya cancelado en el plazo de 30 días el precio. En adición, señalan que es contradictorio que, existiendo suficientes normas legales que facultan a la entidad accionante a solicitar ante las autoridades competentes el respectivo juicio expropiatorio, pretenda la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 58.2 de la LOSNCP. Por lo que solicitan que se declare sin lugar la acción planteada.
27. José Antonio Mullo Cunduri y otros² señalan que son propietarios de predios en la cooperativa y que la norma impugnada determina que tienen derecho de impugnar el acto administrativo expropiatorio y solicitan que se declare sin lugar la acción.

5. Análisis constitucional

28. La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad en ejercicio de sus competencias de control abstracto de constitucionalidad, mecanismo que tiene por finalidad asegurar la armonía del ordenamiento jurídico y garantizar que los preceptos de las normas infra constitucionales, se adecúen a lo dispuesto en la CRE. Así, el artículo 74 de la LOGJCC señala que *“el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”*.
29. Previo a realizar el análisis respectivo, esta Corte considera pertinente aclarar que si bien en la sentencia 9-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017, dentro del caso No. 16-15-CN, esta Corte señaló que realizó control integral al artículo 58 de la LOSNCP y a sus reformas introducidas en la LOECP, en aquella sentencia realizó un análisis de unidad normativa en función de que la disposición consultada en aquel caso se encontraba derogada y su contenido estaba reproducido en otras disposiciones vigentes. Además, cabe señalar que únicamente analizó los siguientes artículos: 58 inciso primero; 58.1, parte inicial del inciso primero, inciso segundo y la primera parte de su último inciso; 58.2, inciso final; y 58.9, contenidos en la reforma a la LOSNCP. De tal manera que no se refirió al primer inciso del artículo 58.2 que nos ocupa y corresponde que esta Corte continúe con el análisis.

² María Luisa Mullo Cunduri, María Marcela Cachapud Valla, Baltazar Fuela Valdez, Miguel Ángel Vélez Loor, Edgar Ely Moreira Muñoz y Omar Bejarano Luzardo.

- 30.** La entidad accionante expresamente menciona como normas constitucionalmente infringidas a los artículos 66 numeral 26, 75 y 321 de la CRE³, sin embargo, centra su argumentación en que la literalidad de la norma impugnada excluye la posibilidad de que las instituciones del sector público puedan presentar el correspondiente juicio expropiatorio ante la falta de acuerdo respecto del precio para poder obtener el título de propiedad.
- 31.** Esta Corte ha señalado que, como regla general, cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad⁴.
- 32.** Revisados los cargos planteados en la demanda, esta Corte observa que, aunque se alegan supuestas incompatibilidades entre la norma y los artículos 66 numeral 26, 75 y 321 de la CRE⁵, la argumentación de la entidad accionante se fundamenta en los supuestos obstáculos que la reforma a la norma impugnada y la sucesiva derogatoria del artículo 453 del COOTAD habría producido en la práctica de los procesos expropiatorios para efectos de contar con un título de propiedad. Así, conforme el párrafo 10 *ut supra*, la entidad accionante sostiene que “[s]i estuviera vigente el artículo 453 del COOTAD no hubiera afectación [...]”. De tal manera que la Corte considera que el problema jurídico planteado en la demanda no es de naturaleza constitucional, sin perjuicio de las facultades que la CRE y la LOGJCC le confieren a la Corte para el efecto. Al respecto, incluso, la Presidencia de la República señaló lo siguiente:

¿Qué es lo que dice el 58.2 reformado y por eso se reformó el COOTAD? El acto administrativo pasa a inscribirse y ese es el sentido en que hay que entender la ley –y es una pena que los registradores de la propiedad y los jueces no estén procediendo en ese sentido–, se inscribe el título y se inicia un juicio por el justo precio, ¿y, quién va a demandar el justo precio que es lo único que se discute (no el acto de expropiación)? El tercero. Y por tanto no hacía falta que la propia administración inicie un juicio de expropiación; sin embargo, dado que, en la práctica no se está entendiendo así (siendo un cosa tan simple dentro de un procedimiento expropiatorio), hemos solicitado de la Corte Constitucional que de ser el caso, aclare

³ Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 29.

⁵ Art. 66.- “Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.

Art. 321.- “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.

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

esto a fin de que los registradores de la propiedad y los señores jueces, procedan conforme a derecho.

- 33.** La Corte considera que la errónea interpretación o aplicación de una norma infra constitucional en función de la técnica legislativa deficiente, no equivale necesariamente a que la norma impugnada tenga vicios de inconstitucionalidad. Ahora bien, esto tampoco implica una validación por parte de esta Corte de los asuntos de legalidad, por no ser de su competencia. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual, éstos deben ser resueltos por las instancias colegisladoras o judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.
- 34.** En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que la esfera de la legalidad es amplia, teniendo el legislador inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no existe expresamente una orden o prohibición por parte de la CRE, sino que en su lugar le permite establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales. Esto es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley. En virtud del principio de libertad de configuración legislativa, siempre que se respete el marco de los derechos constitucionales, el legislador goza de discrecionalidad para determinar los contenidos de la producción legislativa en los aspectos sustantivos y adjetivos de las materias que competen a aquel⁶. El principio en mención tiene su fundamento en que la CRE no contiene regulaciones concretas y determinadas sobre todas las materias y, por tanto, el legislador está facultado para configurar el contenido de las normas jurídicas, para lo cual goza de libertad de escoger, a su discrecionalidad, las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos⁷.
- 35.** En relación con lo antes mencionado, la Corte toma nota de que la norma objeto de esta acción ha sido considerada por la Asamblea Nacional para una reforma que cuenta con el Informe para Segundo Debate de acuerdo al trámite legislativo respectivo⁸. De tal manera que, en el caso que nos ocupa, las cuestiones de índole práctica que la entidad accionante, la Presidencia de la República y la PGE han identificado en el procedimiento administrativo de expropiación, en función de una presunta errónea interpretación que los jueces y juezas de lo contencioso administrativo y los registradores y registradoras de la propiedad habrían tenido, tienen la posibilidad de ser debatidas a través de los mecanismos que la CRE y la ley han determinado para el efecto. El control abstracto de constitucionalidad no es la vía para determinar cómo se debe interpretar por sí sola una norma infra constitucional en función de sus obstáculos prácticos ni para determinar cómo deben

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 002-19-DOP-CC, Caso No. 0003-19-OP, párr. 22.

⁸ El estado del trámite legislativo de la reforma mencionada se puede revisar en el siguiente link: [Proyectos de ley - propuestas presentadas \(asambleanacional.gob.ec\) \(www.leyes.asambleanacional.gob.ec\) informe%20para%20segundo%20debate%20del%20proyecto%20de%20ley%20org%e1nica%20ref.%20a%20la%20ley%20org%e1nica%20del%20sistema%20nacional%20de%20contrataci%3f3n%20p%fablica.pdf](http://Proyectos%20de%20ley%20-%20propuestas%20presentadas%20(asambleanacional.gob.ec)(www.leyes.asambleanacional.gob.ec)informe%20para%20segundo%20debate%20del%20proyecto%20de%20ley%20org%e1nica%20ref.%20a%20la%20ley%20org%e1nica%20del%20sistema%20nacional%20de%20contrataci%3f3n%20p%fablica.pdf) (asambleanacional.gob.ec).

actuar las entidades estatales —en este caso, registros de la propiedad o judicaturas contencioso administrativas— en función de aquella interpretación que le otorguen.

36. Siendo así, en ejercicio del control abstracto, esta Corte no podría analizar la presunta errónea interpretación de una norma infra constitucional respecto a cuestiones de índole práctica, al ser un asunto de legalidad que debe ser resuelto por las instancias correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales. A pesar de aquello, esta Corte determina que la norma impugnada 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. De tal manera que las entidades estatales conforme la Constitución, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, cuentan con la posibilidad de declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración e indemnización y pago del justo precio. Las reformas a la LOSNCP no afectan su vigencia y aplicación dentro del proceso de expropiación puesto que son los jueces y juezas y los órganos administrativos que correspondan los que deben aplicar dicha norma⁹.

6. Decisión

37. 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 **desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad No. **3-18-IN**.
38. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.15
17:09:12 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁹ Al respecto, se puede revisar la sentencia 1751-15-EP/21 de 20 de enero de 2021, párrs. 36-38 y 42.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Hernán Salgado Pesantes y un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 0003-18-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 21-19-IN /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 13 de octubre de 2021

CASO No. 21-19-IN

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

SENTENCIA No. 21-19-IN/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. MDT-MSP-0345-2019, expedido por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública el 26 de abril de 2019 y publicado en el Registro Oficial No. 480 de 2 de mayo de 2019, por no encontrarse vigente ni generar efectos ultractivos posteriores a su derogatoria.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 21 de mayo de 2019, Francisco Salgado Arteaga, en calidad de rector de la Universidad del Azuay; Pablo Vanegas Peralta, en calidad de rector de la Universidad de Cuenca; Enrique Pozo Cabrera, en calidad de rector de la Universidad Católica de Cuenca; Bernardo Vega Crespo, en calidad de presidente de la Asociación de Facultades Ecuatorianas de Ciencias Médicas y de la Salud (AFEME) y decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Cuenca; Galo Duque Proaño, en calidad de decano de la Facultad de Medicina de la Universidad del Azuay; y, Susana Peña Cordero, en calidad de decana de la Unidad Académica de Salud y Bienestar de la Universidad Católica de Cuenca (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. MDT-MSP-0345-2019, expedido por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública el 26 de abril de 2019 y publicado en el Registro Oficial No. 480 de 2 de mayo de 2019.
2. En virtud del sorteo realizado en la sesión del pleno de la Corte Constitucional de 2 de julio de 2019, el conocimiento de la causa recayó sobre la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante auto de 18 de julio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes resolvió admitir a trámite la acción planteada y negar la solicitud de suspensión provisional de la disposición impugnada.
3. El 22 agosto de 2019, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio del Trabajo presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma. El 26

de agosto de 2019, el Ministerio de Salud Pública presentó un escrito defendiendo, igualmente, la constitucionalidad de la norma impugnada.

4. Mediante auto de 24 de septiembre de 2021, la jueza Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

6. La presente acción impugna la constitucionalidad del artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. MDT-MSP-0345-2019, expedido por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública el 26 de abril de 2019 y publicado en el Registro Oficial No. 480 de 2 de mayo de 2019 (en adelante, “**la norma impugnada**”). Este artículo sustituye al artículo 11 de la “*Norma Técnica para la Implementación del Internado Rotativo en los Establecimientos de Salud de la Red Pública Integral de Salud y Red Privada Complementaria*” expedida mediante Acuerdo Interministerial No. MDT-MSP-2015-00005286, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 690 de 15 de febrero de 2016, reformada mediante Acuerdo Interministerial No. MDT-MSP-2017-162, publicado en el Registro Oficial No. 170 de 29 de enero de 2018.
7. La norma impugnada indica textualmente lo siguiente:

Art. 3.- Sustituir el artículo 11, por el siguiente:

Art. 11.- Del reconocimiento económico.- El monto del reconocimiento económico individual por las actividades asistenciales que cumplen los estudiantes del internado rotativo se asignará conforme al siguiente cuadro:

Carreras	Reconocimiento
<i>Medicina</i>	<i>\$394,00</i>
<i>Enfermería</i>	<i>\$295,50</i>
<i>Obstetricia</i>	<i>\$394,00</i>
<i>Nutrición</i>	<i>\$197,00</i>

El valor del reconocimiento económico será fijado acorde a la carga horaria determinada en el Reglamento de Régimen Académico o a la Norma que para el efecto emita el Consejo de Educación Superior.

En ningún caso el establecimiento de salud realizará el reconocimiento económico a los estudiantes del internado rotativo que se encuentren realizando una o varias rotaciones en el exterior.

En los casos que el número de estudiantes de internado rotativo exceda el presupuesto de las instituciones públicas destinado para el efecto, corresponderá a las Instituciones de Educación Superior la redistribución de los estudiantes de internado rotativo en el sector privado, así como garantizar el reconocimiento económico en los establecimientos de salud en los cuales se realicen actividades asistenciales, esto con el fin de no afectar al normal desarrollo de la formación de los estudiantes de las carreras de salud.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. Los accionantes consideran que la norma impugnada vulnera, de forma directa:

1. El **principio de progresividad y no regresividad de los derechos**, como principio de aplicación previsto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución. Al respecto, los accionantes argumentan que en el Acuerdo Interministerial anterior a la reforma introducida por la norma impugnada, el reconocimiento económico individual por las actividades asistenciales que cumplen los estudiantes del internado rotativo se concebía en condiciones más favorables a las actuales. En palabras de los accionantes:

[L]a regulación regresiva hoy vigente en el nuevo Acuerdo Interministerial establece en el artículo 3, -que sustituyó el artículo 11 del Acuerdo anterior-, un monto específico que solo estará en función de la carga horaria determinada previamente, siendo muy menor el pago vigente al pago que se preveía con anterioridad. Se elimina un porcentaje y se fija un monto definitivo.

2. El **principio del contenido esencial de los derechos** previsto en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución. A juicio de los accionantes, *“el contenido esencial de los derechos ha sido afectado con la regulación normativa en cuestión, al desnaturalizar el reconocimiento (componente económico) que había inspirado la regulación normativa anterior a la reforma; y, que, hoy, mediante la reforma que se cuestiona, pretende ser desconocida perdiendo su finalidad esencial”*.

Añaden que la norma impugnada *“singulariza a los estudiantes de las diferentes carreras para el reconocimiento económico, estableciendo el Acuerdo denunciado: medicina: \$394; enfermería: \$295,50; obstetricia: \$394; y nutrición: \$197; discriminación por estudiantes de las diferentes carreras que no se justifica, carece de sentido y una vez más, reduce a los reconocimientos que el Acuerdo Interministerial reformado o anterior, no lo hacía y establecía en generalidad para todos los estudiantes del internado rotativo”*.

3. El **derecho a la motivación** contenido en el artículo 76.7, literal 1) de la Constitución. A juicio de los accionantes, el Acuerdo Interministerial no está debidamente motivado.
4. El **principio de igualdad y no discriminación** en sentido material previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución. Bajo el criterio de los accionantes, este principio se vulnera en cuanto la norma impugnada realiza una distinción que *“carece de fundamento objetivo y razonable entre los destinatarios del reconocimiento económico que pretende normar el Acuerdo Interministerial”*.
9. Sobre la base de los argumentos expuestos, los accionantes solicitan que la Corte Constitucional efectúe un control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada.

4.2. Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada: Ministerio del Trabajo

10. En informe de 22 de agosto de 2019, el Ministerio del Trabajo, en lo principal, alegó que *“el valor por incentivo económico a los internos rotativos, se enmarca en las disposiciones legales vigentes, en la certificación presupuestaria y en el principio de solidaridad, ya que el ajuste del estipendio, es necesario para garantizar el número de plazas para la realización del Internado Rotativo del año 2019 en el Sistema Nacional de Salud”*.
11. Añadió que el incentivo económico que se otorga a los estudiantes del internado rotativo es un reconocimiento y no un derecho adquirido, por lo que no existe regresividad. Además, sostuvo que la norma impugnada se encuentra debidamente motivada de acuerdo a los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Finalmente, alegó que no existe discriminación por cuanto la diferencia entre los valores se basa en la carga horaria de cada tipo de profesión.
12. Sobre la base de los argumentos expuestos, el Ministerio del Trabajo solicitó que se rechace la acción planteada por los accionantes y se ordene el archivo de la causa.

4.3. Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada: Ministerio de Salud Pública

13. Mediante escrito de 26 de agosto de 2019, el Ministerio de Salud Pública alegó que el programa de internado rotativo tiene finalidades de formación académica que no generan, con respecto a los internos, una relación laboral o de dependencia. Manifestó que, pese a no estar obligado, el Ministerio valida *“el número de estudiantes que participarían en el año de internos rotativos, planifica las plazas para hacerlo y distribuye el presupuesto asignado al programa (de existir presupuesto) entre todos los pasantes”*.

14. Respecto a la presunta vulneración del principio de contenido esencial de los derechos, el Ministerio de Salud Pública señaló que el monto percibido por los internos *“NO ES un sueldo o remuneración ya que, como se ha dicho, NO EXISTE relación de dependencia entre los pasantes y en este caso, el Ministerio de Salud Pública, los pasantes del internado rotativo NO SON trabajadores o servidores públicos”*. Alegó, además, que la modificación al estipendio no afecta un derecho adquirido, sino que se trata de una mera expectativa.
15. Respecto a la motivación, arguyó que la norma impugnada se encuentra debidamente motivada y cumple los requisitos básicos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Finalmente, indicó que no existe discriminación en la asignación del estipendio a las distintas profesiones en virtud de que la diferencia de valores se fundamenta en la carga horaria y en actividades diferenciadas de los internos de cada tipo de profesión.
16. Sobre la base de los argumentos expuestos, solicitó que se rechace la acción planteada.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

17. Mediante informe de 22 de agosto de 2019, la Procuraduría General del Estado manifestó que la medida adoptada a través de la norma impugnada *“cumple un test de proporcionalidad”* por cuanto los cambios (i) se realizaron en función de normativa constitucional e infraconstitucional aplicable al caso en concreto; (ii) fueron necesarios en función de la situación económica del país; y, (iii) fueron idóneos para reducir el gasto público sin dejar de respetar el derecho de los internos rotativos de recibir un reconocimiento económico.
18. Sobre la base de los argumentos expuestos, la Procuraduría General del Estado solicitó *“que en sentencia se ratifique la constitucionalidad de la norma analizada”*.

5. Consideraciones preliminares

19. Esta Corte observa que la norma impugnada –que consta en el Acuerdo Ministerial No. MDT-MSP-0345-2019— fue reformada tras la publicación del Acuerdo Ministerial No. MDT-MSP-2019-00037, expedido por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública el 03 de septiembre de 2019 y publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 33 de 5 de septiembre de 2019.
20. Por ello, previo a efectuar un análisis de constitucionalidad sobre el fondo, dado que esta Corte ha verificado que la norma impugnada fue reformada, corresponde verificar (i) si el Acuerdo Ministerial que la derogó replica de cierta manera su contenido; y, (ii) si dicha norma sigue surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico.

- 21.** De conformidad con el artículo 76 de la LOGJCC, referente a los principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad, “*cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad*”. De no verificarse dicho supuesto, la Corte deberá abstenerse de emitir un pronunciamiento.
- 22.** Así, en primer lugar, esta Corte identifica que la norma impugnada (artículo 3 del Acuerdo Interministerial No. MDT-MSP-0345-2019) fue reemplazada por el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. MDT-MSP-2019-00037. Por lo tanto, corresponde revisar si en el artículo 1 del Acuerdo Ministerial vigente persiste el contenido de la norma que en su momento fue demandada como inconstitucional. A continuación, se expone un cuadro en el que constan los cambios realizados a los artículos mencionados:

Norma impugnada (derogada)	Acuerdo Ministerial (vigente)																				
<p>Art. 3.- <i>Sustituir el artículo 11, por el siguiente:</i></p> <p>Art. 11.- <i>Del reconocimiento económico.- El monto del reconocimiento económico individual por las actividades asistenciales que cumplen los estudiantes del internado rotativo se asignará conforme al siguiente cuadro:</i></p> <table border="1" data-bbox="277 1312 788 1532"> <thead> <tr> <th>Carreras</th> <th>Reconocimiento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Medicina</i></td> <td><i>\$394,00</i></td> </tr> <tr> <td><i>Enfermería</i></td> <td><i>\$295,50</i></td> </tr> <tr> <td><i>Obstetricia</i></td> <td><i>\$394,00</i></td> </tr> <tr> <td><i>Nutrición</i></td> <td><i>\$197,00</i></td> </tr> </tbody> </table> <p><i>El valor del reconocimiento económico será fijado acorde a la carga horaria determinada en el Reglamento de Régimen Académico o a la Norma que para el efecto emita el Consejo de Educación Superior.</i></p> <p><i>En ningún caso el establecimiento de salud realizará el reconocimiento económico a los estudiantes del internado rotativo que se encuentren realizando una o varias rotaciones en el exterior.</i></p>	Carreras	Reconocimiento	<i>Medicina</i>	<i>\$394,00</i>	<i>Enfermería</i>	<i>\$295,50</i>	<i>Obstetricia</i>	<i>\$394,00</i>	<i>Nutrición</i>	<i>\$197,00</i>	<p>Art. 1.- <i>Sustitúyase el texto del artículo 11 por el siguiente:</i></p> <p>Art. 11.- <i>Del reconocimiento económico.- El reconocimiento económico individual por las actividades asistenciales que cumplen los estudiantes del internado rotativo se asignará conforme el siguiente cuadro:</i></p> <table border="1" data-bbox="855 1352 1366 1572"> <thead> <tr> <th>Carreras</th> <th>Reconocimiento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Medicina</i></td> <td><i>\$591,60</i></td> </tr> <tr> <td><i>Enfermería</i></td> <td><i>\$540,60</i></td> </tr> <tr> <td><i>Obstetricia</i></td> <td><i>\$540,60</i></td> </tr> <tr> <td><i>Nutrición</i></td> <td><i>\$540,60</i></td> </tr> </tbody> </table> <p><i>En ningún caso el establecimiento de salud realizará el reconocimiento económico a los estudiantes del internado rotativo que se encuentren realizando una o varias rotaciones en el exterior.</i></p> <p><i>En los casos que el número de estudiantes de internado rotativo exceda el presupuesto de las instituciones pública[s] destinado para el efecto, corresponderá a las</i></p>	Carreras	Reconocimiento	<i>Medicina</i>	<i>\$591,60</i>	<i>Enfermería</i>	<i>\$540,60</i>	<i>Obstetricia</i>	<i>\$540,60</i>	<i>Nutrición</i>	<i>\$540,60</i>
Carreras	Reconocimiento																				
<i>Medicina</i>	<i>\$394,00</i>																				
<i>Enfermería</i>	<i>\$295,50</i>																				
<i>Obstetricia</i>	<i>\$394,00</i>																				
<i>Nutrición</i>	<i>\$197,00</i>																				
Carreras	Reconocimiento																				
<i>Medicina</i>	<i>\$591,60</i>																				
<i>Enfermería</i>	<i>\$540,60</i>																				
<i>Obstetricia</i>	<i>\$540,60</i>																				
<i>Nutrición</i>	<i>\$540,60</i>																				

<p><i>En los casos que el número de estudiantes de internado rotativo exceda el presupuesto de las instituciones públicas destinado para el efecto, corresponderá a las Instituciones de Educación Superior la redistribución de los estudiantes de internado rotativo en el sector privado, así como garantizar el reconocimiento económico en los establecimientos de salud en los cuales se realicen actividades asistenciales, esto con el fin de no afectar al normal desarrollo de la formación de los estudiantes de las carreras de salud.</i></p>	<p><i>Instituciones de Educación Superior la redistribución de los estudiantes de internado rotativo en el sector privado, así como garantizar el reconocimiento económico en los establecimientos de salud en los cuales se realicen actividades asistenciales, esto con el fin de no afectar al normal desarrollo de la formación de los estudiantes de las carreras de salud.</i></p>
--	--

23. Comparados ambos artículos, esta Corte Constitucional observa que el Acuerdo Ministerial vigente presenta dos elementos que permiten determinar con claridad que la norma impugnada no fue reproducida en el Acuerdo Ministerial que la derogó: (i) varía y se incrementa el reconocimiento económico entregado a los internos rotativos; y, (ii) se elimina el segundo inciso de la norma impugnada (derogada) que fijaba el reconocimiento económico entregado a los internos de acuerdo con su carga horaria.

24. En segundo lugar, en el presente caso, tras realizar una revisión sobre los efectos de la norma impugnada, esta Corte no advierte que tenga efectos ultractivos, es decir, posteriores a su derogatoria. Debido a que el artículo impugnado no consta en el Acuerdo Ministerial que lo derogó y, como consecuencia, perdió su vigencia y no tiene capacidad para surtir efectos jurídicos en la actualidad. Además, por su contenido, la norma impugnada no puede surtir efectos posteriores al momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo¹. Ergo, la norma impugnada no genera efectos ulteriores respecto de los cuales corresponda a este Organismo efectuar un control abstracto de constitucionalidad².

¹ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 33-16-IN/21, párrafo 12-13; No. 29-16-IN/21 de 21 de julio de 2021, párrafo 20; y, No. 26-16-IN/21 de 16 de junio de 2021, párrafo 21.

² Corte Constitucional. Sentencia No. 15-18-IN/19. En esta decisión, la Corte establece que solo corresponde analizar la constitucionalidad de una norma cuando esta sigue produciendo efectos jurídicos: “[...] dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”.

25. Por todo lo expuesto, a pesar de que en el Acuerdo Ministerial vigente subsisten ciertos elementos de la norma derogada, no se trata de una reproducción que permita a este Organismo realizar un análisis de constitucionalidad extendido al Acuerdo Ministerial vigente. Así, dado que en el presente caso la disposición impugnada no se encuentra reproducida en otra disposición del ordenamiento jurídico, no se configura el principio de unidad normativa³ y no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad⁴.

6. Decisión

26. 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 pública de inconstitucionalidad **No. 21-19-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.15
17:10:52 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³ El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, sobre la unidad normativa dispone: “*El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios (...) 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas*”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 80-15-IN/20 párrafos 19 y 20, No. 33-16-IN/21 párrafos 12 y 14, No. 26-16-IN párrafos 23 y 24, No. 29-16-IN/21 párrafos 23 y 24.

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, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 0021-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 68-19-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 68-19-IS

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

SENTENCIA

Tema: En este caso la Corte determina que la sentencia impugnada no puede ser objeto de verificación a través de una acción de incumplimiento de sentencias.

I. Antecedentes procesales.

1. En sentencia No. 009-10-SIN-CC¹, de 09 de septiembre de 2010, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad con efecto diferido² de los números 1.2, 1.2.7, 1.2.9, 1.2.10, 1.2.12 y 1.2.14 del artículo 1; artículos 3 y 4, y Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo N.º 1701 del 30 de abril del 2009³, publicado en el Registro Oficial N.º 592 del 18 de mayo del 2009, por contravenir el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República.
2. El 12 de noviembre de 2019, el señor Edison Fernando Ibarra Serrano, en su calidad de Presidente del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano, y, los señores Jorge Delfín Ortiz Santander e Ing. Nelson Patricio García Burbano interpusieron una acción de incumplimiento respecto de la sentencia No. 009-10-SIN-CC en contra del señor Ángel Marcelo Cevallos Vallejo, en su calidad de rector de la Universidad Técnica del Norte.⁴
3. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 04 de diciembre de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 09 de septiembre de 2021, y solicitó al rector y representante legal de la Universidad Técnica del Norte remita informe respecto del incumplimiento.

¹ La acción pública de inconstitucionalidad fue presentada por Rosalino Calapiña Lema en calidad de secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito EMAAP.Q.

² La Corte Constitucional dispuso que la declaratoria de inconstitucionalidad se difiera por un plazo de 12 meses, durante el cual la Asamblea Nacional expediría la normativa que establezca el procedimiento y plazo para el proceso de revisión de los contratos colectivos.

³ El Decreto No. 1701 se expidió para dar cumplimiento a lo dispuesto a la Disposición Transitoria Cuarta del Mandato Constituyente No. 8, y estableció directrices y regulaciones de la contratación colectiva de trabajo en el sector público para garantizar los principios de equidad, ecuanimidad, justicia, y terminar con privilegios y beneficios de grupos minoritarios que atentaban contra el interés general.

⁴ Mediante escrito de 25 de noviembre de 2020, Nelson Patricio García Burbano comunicó a la Corte Constitucional que su compañero Jorge Delfín Ortiz Santander falleció por COVID-19.

4. Con fecha 17 de septiembre de 2021, el señor Ángel Marcelo Cevallos Vallejo, en calidad de representante legal y rector de la Universidad Técnica del Norte envió el informe solicitado.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

6. Los accionantes solicitan el cumplimiento de la Sentencia No. 009-10-SIN-CC, de 09 de septiembre de 2010, misma que declaró la inconstitucionalidad con efecto diferido los números 1.2, 1.2.7, 1.2.9, 1.2.10, 1.2.12 y 1.2.14 del artículo 1 y Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo No. 1701 del 30 de abril de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 592 del 18 de mayo de 2009.
7. Manifiestan que Jorge Delfín Ortiz Santander ingresó a laborar en la Universidad Técnica del Norte desde el año 1989, en calidad de chófer, según las definiciones del artículo 9 y 10 del Código de Trabajo. Señalan que la relación de trabajo se mantuvo inalterable hasta que la Universidad solicitó al Ministerio de Trabajo la calificación de su personal, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo 1701 mediante Oficio No. 256 de 13 de mayo de 2011.
8. Alegan que en virtud de dicha norma el Ministerio emitió la Resolución MRL-2011-EDT 0650, de 30 de diciembre de 2011, y procedió a la “*ilegal calificación*”; no obstante, a su criterio el Ministerio ya había perdido la competencia porque la norma había sido declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico mediante Sentencia No. 009-10-SIN-CC. En tal sentido, afirman que el Ministerio generó un acto carente de toda eficacia jurídica, por lo que dicha Resolución sería ilegal y contraria a la CRE porque no tenía la competencia para realizar la calificación⁵.
9. Señalan que la Universidad, mediante acción de personal No. 014241-R de 14 de junio de 2016, procedió a cambiarlo al cargo de analista de almacén de bodega, lo que no cabía porque implicaba cambiarlo de régimen laboral, violando sus derechos laborales y sin reconocer que había laborado por más de 25 años ininterrumpidamente para la Universidad bajo el Código de Trabajo.

⁵ La calificación del personal serviría para determinar por el tipo de funciones quiénes son obreros y servidores públicos para determinar el régimen normativo aplicable.

10. Respecto de Nelson Patricio García Burbano señalan que ingresó a laborar el 26 de noviembre de 1991 haciendo labores de dibujante y de auxiliar agropecuario, regulado también por el Código de Trabajo. Manifiestan que, de similar forma, se procedió a una calificación ilegal, y mediante informe técnico IT-DGTH-089-2017 de 14 de julio de 2017, se recomendó su cambio de funciones y régimen laboral como analista agropecuario 1 regulado por la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP.
11. Afirman que *“la Universidad Técnica del Norte y el Ministerio de Trabajo al aplicar el Decreto Ejecutivo 1701 y su Reformatorio 225, en cuanto a la calificación de obreros amparados por el Código del Trabajo a ser regulados por la Ley Orgánica del Servicio Público violan la sentencia de la Corte Constitucional cuyo incumplimiento estamos requiriendo”*.
12. Manifiestan que se pretende violentar contratos individuales de trabajo de los obreros del sector público, en aplicación irracional de normas claramente contradictorias al Código de Trabajo que violan el principio de reserva de ley y de armonía constitucional.
13. Señalan que *“el incumplimiento demandado, se fundamenta sólidamente, en el análisis integral de la sentencia que la Corte Constitucional dictó sobre el Decreto Ejecutivo 1701 puesto que si bien en esta expresa, que no analizará la constitucionalidad de las normas que fueron reformadas por la promulgación del Decreto Ejecutivo 225, al declarar la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Primera, por ser contraria al principio de reserva de ley, y en esta se concedía competencia a la SENRES para calificar a los obreros, instancia administrativa del Ministerio del Trabajo, es de asumir con toda lógica, que dicha declaratoria de inconstitucionalidad debe acarrear las mismas consecuencias jurídicas a todas las que se refieran al cambio de régimen laboral de los obreros, sin que previamente no haya mediado disposición legal correspondiente”*.
14. Aclaran que lo resuelto con la declaratoria de inconstitucionalidad no se refería al órgano que debía calificar el cambio de régimen laboral, sino a que dicho acto, por ser contrario al principio de reserva de ley, debía estar expresamente autorizado en la ley, en este caso, el Código de Trabajo.
15. Finalmente, alegan que la sentencia No. 009-SIN-CC fue aprobada el 09 de septiembre de 2010 y fue publicada el 21 de diciembre de 2011, por lo que se ejecutorió en dicha fecha. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo -a pedido de la Universidad Técnica del Norte- promulgó la Resolución MRL-2011-EDT-0650 de 30 de diciembre de 2011, fecha posterior a la que se ejecutorió la sentencia cuyo incumplimiento se demanda, es decir, cuando la Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo 1701 había sido expulsada del ordenamiento por ser inconstitucional y violar la reserva de ley.
16. Solicitan que (i) se declare el incumplimiento de la sentencia No. 009-SIN-CC de 09 de septiembre de 2010 por parte de la Universidad Técnica del Norte y su

Representante Legal y Rector; (ii) que se establezcan las sanciones que la Ley de la materia establezca; (iii) que se deje sin efecto la Resolución MRL-2011-EDT-0650 de 30 de diciembre de 2011 que cambió los regímenes laborales de Jorge Delfín Santander y de Nelson Patricio García Burbano; y, (iv) que se disponga el reintegro laboral del Código del Trabajo de los afectados y se proceda a la reliquidación de haberes y beneficios contemplados en el Código de Trabajo y la contratación colectiva.

3.2 Informe de la Universidad Técnica del Norte

17. Con fecha 17 de septiembre de 2021 el Dr. Ángel Marcelo Cevallos Vallejo, en calidad de rector y representante legal de la Universidad Técnica del Norte, remitió informe motivado a este Organismo.
18. Señaló que con la finalidad de implementar el Mandato Constituyente No. 8, la Función Ejecutiva mediante Decreto Ejecutivo No. 1701, expidió parámetros de clasificación de servidores y obreros donde todas las personas que prestaban sus servicios a instituciones públicas debían ser calificados por el Ministerio de Relaciones Laborales.
19. Señalan que los accionantes pierden de vista que el numeral 4 de la sentencia cuyo cumplimiento se persigue, establece que la inconstitucionalidad del Decreto fue dictada con efecto diferido, *“rigiéndose únicamente su inconstitucionalidad al procedimiento de plazos para la revisión de la calificación del régimen laboral así como de los contratos colectivos, sin que sea parte de la inconstitucionalidad la competencia del Ministerio de Trabajo”*.
20. Manifiesta que el Decreto Ejecutivo No. 225 expedido el 04 de febrero de 2010, en su Disposición Transitoria Primera, señala que el Ministerio de Relaciones Laborales continuará realizando la clasificación de servidores y obreros dispuesta en el Decreto No. 1701 de 30 de abril del 2009, para lo cual no se tomará en cuenta el plazo establecido en dicho Decreto. Señala que esta normativa es previa a la sentencia No. 009-10-SIN-CC de 09 de septiembre de 2010, y que la misma no ha sido declarada inconstitucional y que sirvió de base para que el Ministerio ejerza su competencia legal.
21. Alega que la Universidad Técnica del Norte fue notificada con la Resolución No. MRL-2011-0650 de 30 de diciembre de 2011, en la cual el Ministerio aprobó la calificación de los obreros y servidores de la universidad, y estableció que Jorge Delfín Ortiz Santander y Nelson Patricio García Burbano fueron calificados como servidores públicos bajo el régimen laboral de la LOSEP.
22. Señala que la Universidad Técnica del Norte no tiene competencia legal para dejar sin efecto la Resolución No. MRL-2011-EDT0650. Además que los accionantes en su Oficio de 08 de mayo de 2019 no solicitan a la Universidad el cumplimiento de la sentencia No. 009-10-SIN-CC ni exige que se deje sin efecto la Resolución No. MRL-2011-0650 sino que se disponga el reintegro al régimen laboral del Código de Trabajo y se proceda a la reliquidación de haberes y beneficios contemplados en dicho cuerpo

legal y el Contrato Colectivo.

23. Indican que en el caso del señor Jorge Delfín Ortiz Santander el pedido de cambio de régimen laboral fue resuelto mediante acción de protección No. 10203-2018-00481 y se declaró que no existió vulneración a derechos constitucionales. Por su parte, respecto de Nelson Patricio García Burbano, señala que la Universidad carece de competencia legal para analizar la procedencia del cambio de régimen laboral, sumado a que las actividades que desarrolla el accionante son de carácter intelectual y técnico, por lo que, le corresponde el régimen laboral de LOSEP.
24. En tal virtud, alega que el reintegro al régimen laboral del Código de Trabajo solicitado por los accionantes es improcedente por cuanto la clasificación de puestos fue realizada por el Ministerio de Relaciones Laborales.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

25. De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 de la CRE: *“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*. Este Organismo ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional⁶.
26. En el presente caso, los accionantes solicitan se declare el incumplimiento de la sentencia No. 009-10-SIN-CC por parte de la Universidad Técnica del Norte y se deje sin efecto la Resolución MRL-2011-EDT-0650 de 30 de diciembre de 2011 expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales, en la que se modificó el régimen laboral de los accionantes, de obreros a servidores públicos bajo el marco normativo de la LOSEP. De modo que, alegan el incumplimiento de una sentencia de acción de inconstitucionalidad de actos normativos emitida por la Corte Constitucional en el marco de su facultad establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República.⁷
27. En la sentencia No. 009-10-SIN-CC la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:
 1. *Declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido del Decreto Ejecutivo N.º 1396 del 16 de octubre del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 457 del 30 de octubre del 2008, por ser contrario al principio de reserva de ley.*
 2. *Declarar la constitucionalidad del primer inciso del artículo 1; primer y segundo incisos del número 1.1 del artículo 1; primer inciso del artículo 2, y Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ejecutivo N.º1701 del 30 de abril del 2009,*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-14-IS/20 de 22 de julio de 2020, párr. 15.

⁷ Art. 436 numeral 2: “conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

publicado en el Registro Oficial N.º592 del 18 de mayo del 2009, por no contravenir disposición constitucional alguna.

- 3. Declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido de los números 1.2, 1.2.7, 1.2.9, 1.2.10, 1.2.12 y 1.2.14 del artículo 1; artículos 3 y 4, y Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo N.º1701 del 30 de abril del 2009, publicado en el Registro Oficial N.º592 del 18 de mayo del 2009, por cuanto vulneran el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República.*
- 4. Conforme lo expuesto en la sentencia y tomando en consideración las implicaciones que conlleva la revisión de los contratos colectivos para el Estado ecuatoriano y los trabajadores en su conjunto, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos N.º1396 y 1701 conforme el numeral anterior, se difieren por un plazo de 12 meses, en el cual la Asamblea Nacional expedirá la normativa que establezca el procedimiento y plazo para el proceso de revisión de los contratos colectivos.*
- 5. Declarar la constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales: N.º00080 del 8 de julio del 2008, publicado en el Registro Oficial N. 394 del 1 de agosto del 2008, y 00155ª del 2 de octubre del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º445 del 14 de octubre del 2008, expedidos por el Ministro de Trabajo y Empleo, con excepción de las disposiciones normativas previstas en los artículos 8 y 9 del Acuerdo Ministerial N.º00080 y numeral 4 del Acuerdo Ministerial N.º00155A, por vulnerar los principios constitucionales a la reserva de ley y debido proceso, respectivamente.*
- 6. Conforme lo establecido en el Mandato Constituyente N.º8, y mientras se expida la ley respectiva dentro del plazo determinado, el proceso de revisión de los contratos colectivos deberá regirse por los siguientes principios:*

- 1. Participación democrática de todos los actores, con mecanismos permanentes de transparencia y control social.*
- 2. Reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.*
- 3. Respeto a la estabilidad laboral y demás derechos fundamentales.*
- 4. Promoción de las políticas de empleo y protección social*

28. Respecto a este tipo de decisiones, esta Corte ya ha señalado que implican únicamente un pronunciamiento, en abstracto, sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica con el objetivo de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de incompatibilidades de normas infraconstitucionales con normas constitucionales, por razones de fondo o de forma⁸. Por lo que, la resolución que se adopte surte efectos *erga omnes* y en caso de declararse una inconstitucionalidad, la norma queda expulsada del ordenamiento jurídico.

29. La Corte Constitucional, de forma reiterada, en su jurisprudencia,⁹ ha determinado que para que proceda una acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en un mismo proceso constitucional, en el cual exista un mandato de hacer o no hacer algo determinado.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-16-IS/21 y acumulados de 14 de abril de 2021, párr. 16.

⁹ Corte Constitucional sentencias No. 17-16-IS/21 y No. 3-15-IS/21, ambas emitidas el 13 de enero de 2021; 1-16-IS/21 de 07 de julio de 2021.

- 30.** Además, en decisiones previas -aunque dentro del control concreto de constitucionalidad- ha señalado que:

“Una sentencia que declara la norma consultada como inconstitucional, que la interpreta o la modula con efectos generales y que por consiguiente produce un cambio normativo que se inserta directamente en el ordenamiento jurídico. En ese supuesto, la inobservancia de dicha decisión en un caso análogo se enmarca en un incumplimiento del ordenamiento jurídico ecuatoriano; por lo que, toda persona cuenta con los recursos y acciones previstos en las leyes correspondientes para reclamar su observancia.

De modo que si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte y que consta en una sentencia con efectos generalmente obligatorios, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias.”¹⁰.

- 31.** Bajo esta misma lógica entonces, cuando se declara inconstitucional una norma y se la expulsa del ordenamiento jurídico, también se produce un cambio normativo cuya inobservancia se enmarca dentro de un incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y, por ende, cuenta con mecanismos de impugnación apropiados. Por lo que, la acción de incumplimiento de sentencias no cabe para exigir el cumplimiento de declaratorias de inconstitucionalidad emitidas en el marco del control de constitucionalidad, en las que no exista expresamente un mandato directo de hacer o no hacer verificable por esta Corte.
- 32.** En consecuencia, dado que la sentencia declaró únicamente una inconstitucionalidad con efectos generales y no contiene ningún mandato de hacer o no hacer específico hacia el accionado –la Universidad Técnica del Norte- no existe una decisión que pueda ser objeto de verificación a través de esta garantía jurisdiccional.

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 por el señor Edison Fernando Ibarra Serrano, en su calidad de Presidente del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano, y, los señores Jorge Delfín Ortiz Santander, e Ing. Nelson Patricio García Burbano por improcedente.

¹⁰ Corte Constitucional sentencia No. 37-14-IS/20 dictada el 22 de julio de 2020.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.19
09:29:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0068-19-IS



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de octubre 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. 51-17-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 51-17-IN

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte analiza la constitucionalidad del Acuerdo 2017-020, emitido por el Ministerio de Turismo, en virtud del cual se re consagra como patrona del Día Nacional del Turismo a la Virgen de El Cisne y se dispone la realización de la procesión de su imagen en conmemoración del Día Mundial del Turismo. Luego del análisis la Corte concluye que el artículo 1 del Acuerdo es inconstitucional por contravenir los artículos 1 y 3 de la Constitución.

I. Antecedentes

1. El 18 de septiembre de 2017, Tito Yépez Liut (**el accionante**) presentó acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, de los artículos 1 y 2 del Acuerdo Ministerial No. 2017-020, emitido por el Ministerio de Turismo (**Acuerdo**), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 58 de 16 de agosto de 2017.
2. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y dispuso correr traslado al Ministro de Turismo, así como al Procurador General del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días. De igual forma, solicitó al Ministerio de Turismo que, en el mismo término, remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Finalmente, dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 14 de marzo de 2018, la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
4. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo efectuado el 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento del caso el 02 de agosto de 2021 y solicitó informe actualizado al Ministerio de Turismo.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (**Constitución**), en concordancia con los

artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Normas impugnadas

6. El accionante cuestiona la constitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 2 del Acuerdo Ministerial 2017 - 020 de 11 de julio de 2017, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 58 de 16 de agosto de 2017, que prescriben lo siguiente:

“Art. Uno.- Ratificar en su totalidad el Acuerdo Ministerial Nro. 000035 de 31 de julio de 1996 emitido por esta Cartera de Estado y re consagrar a la Santísima Virgen María en su Advocación de El Cisne como patrona de Turismo Nacional; a quien se le invoca su protección y tutela para explotar los maravillosos destinos del país a favor del pueblo ecuatoriano.

Art. Dos.- Disponer la realización de la procesión de la Santísima Virgen María en su Advocación de El Cisne en la ciudad de Quito los días 27 de septiembre en conmemoración al Día Mundial del Turismo”.

IV. Fundamentos de la acción y pretensión

7. En lo principal, el accionante manifiesta que las normas impugnadas contravienen el principio de laicidad estatal, el deber de garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y la libertad religiosa, contenidos en los artículos 1, 3 numeral 4 y 66 numeral 8 de la Constitución.
8. Señala que existe incompatibilidad y vulneración de la condición laica del Estado Ecuatoriano, prevista en el artículo 1 de la Constitución, “[...] pues en ambas normas jurídicas, una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones ha incorporado como parte del ordenamiento jurídico, prácticas de naturaleza eminentemente religiosa, generando un privilegio, a través del auspicio y fomento de una creencia religiosa en particular, además de comprometer utilizar recursos públicos para su consecución”.
9. Manifiesta que la existencia de un Estado laico asegura un tratamiento igualitario a las diferentes creencias y cultos, de manera que estos no determinan los asuntos de Estado y este no interviene en las acciones de las entidades religiosas.
10. Argumenta que el Acuerdo vulnera la obligación estatal de garantizar la ética laica constante en el artículo 3 numeral 4 de la CRE, pues con este “[...] se ha incorporado al ordenamiento jurídico, por una parte la utilización, a nombre de todos los ciudadanos, de una imagen religiosa en específico, y por otra parte, se ha instaurado la celebración de una actividad de culto religioso, a través de normas jurídicas de carácter público y general” por lo que “[...] el quehacer público [...] se ha direccionado en el caso sub iudice (sic), al uso de símbolos religiosos y a la práctica de un ritual de similar naturaleza”.

11. Aduce que se afecta el derecho a la libertad de creencias previsto en el artículo 66 numeral 8 de la CRE y en el artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues los artículos del Acuerdo “[...] *conculcan la expresión de quienes no profesan religión alguna y también de aquellos ciudadanos que no profesan la misma religión [...] pues como ya queda indicado, dicha entidad pública [Ministerio de Turismo] ha privilegiado con recursos públicos dicha confesión religiosa [...] comprometiendo seriamente el ámbito de neutralidad que debe preponderar en un Estado laico [...]*”.
12. Sostiene que, de conformidad con lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso La Última Tentación de Cristo vs Chile, el Estado debe abstenerse “[...] *de interferir de cualquier modo en la adopción, o el mantenimiento o el cambio de convicciones personales religiosas o de otro carácter. El Estado no debe utilizar su poder para proteger la conciencia de ciertos ciudadanos*”.

V. Fundamentos de las entidades accionadas

5.1. Fundamentos del Ministerio de Turismo

13. Mediante escritos recibidos el 28 de marzo de 2018 y 16 de agosto de 2021, el Ministerio de Turismo señala que el Acuerdo fue expedido con la finalidad de conmemorar el Día Mundial del Turismo. Acto que se realizó con fundamento en la competencia atribuida por el artículo 154 numeral 1 de la CRE, el artículo 15 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el artículo 15 de la Ley de Turismo.
14. Sostiene que al ser Ecuador un Estado laico se “[...] *reconoce como derecho de los ciudadanos las diferentes religiones que se profesan en nuestro país [...]*”. Señala el artículo 66 numerales 8, 13, 24, 28, 29 y el artículo 21 de la Constitución, para sostener que la religión está ligada a la cultura ecuatoriana en el marco de lo cual se producen expresiones culturales que cuentan con protección constitucional.
15. Indica que el Ministerio de Turismo realiza acciones orientadas al fortalecimiento del turismo -incluido el turismo religioso- como una actividad que atrae turistas internacionales “[...] *como mecanismo de reactivación de la economía del país, por lo que no es de carácter obligatorio para todos los ciudadanos y solo fomenta el progreso como potencia turística y económica*”.
16. Señala que en el Ecuador un porcentaje mayoritario de la población profesa la fe católica y que las diferentes peregrinaciones que se realizan en el país congregan a muchas personas que no solo realizan turismo religioso sino también gastronómico, reactivando la economía de las ciudades donde se realizan.
17. Finalmente, sostiene que el turismo es una política de Estado que contribuye a mejorar la economía, por lo que, es una herramienta para la reducción de la pobreza ya que implica: “[...] *a) movilización de ciudadanos a las distintas peregrinaciones que se realizan a lo largo del país, el transporte público tiene una mayor afluencia de*

pasajeros, por lo que hay un mayor movimiento circulante en el país; b) De la misma manera, con la afluencia masiva a las distintas ciudades reactiva el sector hotelero, a través de las múltiples reservaciones y el sector gastronómico en todas sus modalidades (sic)''.

5.2. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

18. Mediante escrito presentado el 26 de marzo de 2018, el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, señaló casillero constitucional para notificaciones.

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

6.1. Control Constitucional por el fondo

19. De conformidad con lo expuesto por el accionante, corresponde a esta Corte determinar si el Acuerdo es contrario al principio de laicidad estatal,¹ al deber de garantizar la ética laica en el quehacer público,² y a la libertad religiosa y tratamiento igualitario de estas,³ en el entendido de que el ordenamiento jurídico a través del Acuerdo estaría privilegiando una práctica religiosa en particular, pues -por un lado- estaría fomentando su práctica y -por otro lado- estaría destinando recursos del erario público para tal fin.

Respecto de la incompatibilidad con el principio de laicidad estatal y el deber de garantizar la ética laica en el quehacer público

20. En el artículo 1 de la Constitución, cuya trasgresión acusa el accionante, se establece que: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)”*. (Énfasis añadido)
21. Igualmente, el artículo 3 numeral 4 ibidem, determina que: *“Son deberes primordiales del Estado: [...] 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico”*.
22. De estos artículos se desprende que el Ecuador reconoce la laicidad del Estado como parte de los postulados fundantes y definitorios del Estado constitucional de derechos y de justicia; en tal virtud, se impide la imposición de un credo particular o el reconocimiento de una religión como propia del Estado. En este sentido, la laicidad del Estado ecuatoriano encuentra su sustento en dos elementos axiales del régimen constitucional, estos son: i) el principio democrático, como uno de los elementos fundacionales del Estado y ii) la ausencia en el texto constitucional de cualquier preferencia por alguna religión en particular.

¹ Constitución de la República del Ecuador artículo 1.

² Constitución de la República del Ecuador, artículo 3 numeral 4.

³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 numeral 8.

23. En virtud del principio democrático el Estado procurará la existencia y protección de un pluralismo que permita el adecuado ejercicio de las libertades dentro de los parámetros constitucionales, lo que incluye la libertad de escogencia y práctica de la religión.
24. En cuanto al segundo elemento, para implementar y garantizar la laicidad del Estado, toda autoridad pública tiene la obligación de mantener el principio de neutralidad e imparcialidad en la emisión de todos sus actos, evitando con ello la promoción de una determinada práctica confesional o la sumisión del Estado a ella. De ahí que el papel del Estado no es el de promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique dentro de su territorio. Al contrario, es el de garantizar el ejercicio de las diversas religiones, cultos y creencias, sin involucrarse ni adscribirse a ninguna de ellas.
25. Así, para no afectar el principio de laicidad estatal, al emitir normas como el Acuerdo en cuestión -que establecen reconocimiento estatal y actividades promovidas por un ente estatal-, dichas normas deben contar con una clara connotación social, cultural, histórica, turística o secular que las justifique, más allá de una expresión confesional, y su redacción debe mantener, en todo momento, un lenguaje pluralista.
26. En relación con el artículo 1 del Acuerdo, esta Corte encuentra que puede ser dividido en dos partes a ser analizadas individualmente:
27. En primer lugar, “[...] *re consagra[r] a la Santísima Virgen María en su Advocación de El Cisne como patrona de Turismo Nacional*” (énfasis añadido). Al respecto, para entender su significado y contexto, debemos determinar qué implica una re consagración como patrona a una figura religiosa. Así, por un lado, de conformidad con la Real Academia de la Lengua, la palabra consagrar significa, de forma general, “*Conferir a alguien o algo fama o preeminencia en un determinado ámbito o actividad. Dedicar con suma eficacia y ardor algo a determinado fin*”.⁴ Sin embargo, también cuenta con una definición religiosa, que resulta pertinente ya que la norma hace referencia a la Virgen de El Cisne: “*Dedicar, ofrecer a Dios por culto o voto una persona o una cosa, hacer sagrado a alguien o algo*”.⁵
28. Por su parte, la acepción de la palabra patrona es: “[s]anto titular de una iglesia” o “[s]anto elegido como protector de un pueblo o congregación religiosa, profesional o civil”,⁶ por lo tanto, es un calificativo con clara connotación religiosa, que implica la designación de un personaje de un credo específico y determinado como protectora, en este caso, de todos aquellos que realizan actividades turísticas. Lo cual supone una adhesión simbólica del Estado a esta religión en el ejercicio de la rectoría de la actividad turística en el Ecuador.
29. Siendo así, esta Corte evidencia una orientación confesional en el Acuerdo impugnado, que da lugar a que una autoridad del Estado, esto es del ministro de turismo, en el

⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <https://dle.rae.es/consagrar>

⁵ *Ibid.*

⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <https://dle.rae.es/patr%C3%B3n>

ejercicio de sus potestades públicas, impulse y se adscriba a una confesión religiosa particular. En consecuencia, aquello va en contra del principio de laicidad y neutralidad que debe primar en todos los actos del ejercicio potestades estatales y es contrario al deber que tiene toda autoridad pública de garantizar la ética laica en el quehacer público.

30. En segundo lugar, el artículo uno *invoca [a la Virgen del Cisne] su protección y tutela para explotar los maravillosos destinos del país a favor del pueblo ecuatoriano*. Ahora bien, de la redacción de esta frase se evidencia con claridad que este llama o solicita a manera de ritual⁷ la protección y cuidado de una figura religiosa, a la que ha designado como protectora en el inciso previo.
31. En consecuencia, el hecho de que, por medio de un acto normativo con efectos jurídicos, una entidad pública, en este caso el Ministerio de Turismo, invoque la protección de la Virgen del Cisne para lograr “*explotar los maravillosos destinos del país*” -que constituye parte de sus funciones legales y constitucionales- demuestra que el Acuerdo inserta, en el ejercicio de sus actividades, una determinada confesión religiosa, respecto de la cual, además, implora la protección de una de sus figuras, con lo cual deja de lado el principio de laicidad e incorpora expresiones religiosas y funciones sacerdotales dentro del quehacer público.
32. Por lo expuesto, el artículo 1 del Acuerdo es inconstitucional por contravenir el artículo 1 y 3 numeral 4 de la Constitución.
33. Por otra parte, en relación al artículo 2 que dispone la realización de “*la procesión de la Santísima Virgen María en su Advocación de El Cisne en la ciudad de Quito los días 27 de septiembre en conmemoración al Día Mundial del Turismo*”, esta Corte estima necesario, a efectos de verificar si se ha infringido el principio de laicidad estatal y el deber de garantizar la ética laica en el quehacer público, analizar si en este existe una finalidad y resultado constitucionalmente válidos. Para llevar a cabo tal análisis, la Corte examinará si existen elementos de juicio, objetivos y razonables, que evidencien que la finalidad de la disposición normativa se orienta hacia un elemento propio del patrimonio cultural, desarrollo turístico y económico, como ha sostenido el Ministerio de Turismo en su contestación a la demanda.
34. De la lectura de los considerandos del Acuerdo, se desprende que:

Que, los artículos 15 y 16 de la Ley de Turismo, reconocen al Ministerio de Turismo como organismo rector de la actividad turística ecuatoriana, al cual le compete la regulación a nivel nacional, la planificación, la promoción internacional, facilitación, información estadística y control del turismo;

Que, mediante Acuerdo Ministerial 000035 de 31 de julio de 1997 esta Cartera de Estado declara a la Santísima Virgen María en su Advocación de El Cisne como “Patrona del Nacional del Turismo”;

⁷Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, invocar, disponible en: <https://dle.rae.es/invocar?m=form>

Que, la Organización Mundial de Turismo señala que el Día Mundial del Turismo conmemora la importancia de la actividad turística, la cual permite la recreación del ser humano mediante viajes y recorridos a lugares distintos a su entorno habitual, y;
Que, la Organización Mundial del Turismo (OMT), declaró el 27 de septiembre como el “Día Mundial del Turismo”.

- 35.** En esta misma línea, teniendo en cuenta que el Acuerdo proviene del Ministerio de Turismo, este aduce que aquel “[...] tiene como objeto conmemorar el Día Mundial del Turismo [...]”, y que en el marco de sus funciones “[...] ha venido realizando acciones en cuanto al fortalecimiento de la actividad turística como mecanismo de reactivación económica del país, [...] y solo fomenta el progreso como potencia turística y económica”. Respecto del turismo religioso sostiene que “[...] representa una oportunidad considerable para el desarrollo de actividades turísticas, ya que a diferencia del turismo tradicional, este es recurrente al sitio en un período de tiempo menor y por lo tanto resulta ser un turismo más fiel al sitio de visita”.
- 36.** Señala que, el turismo religioso contribuye a mejorar la economía del país, pues implica “[...] a) la movilización de los ciudadanos a las distintas peregrinaciones que se realizan a lo largo del país, el transporte tiene una mayor afluencia de pasajeros, por lo que hay un mayor movimiento de circulante en el país; b) De la misma manera, con la afluencia masiva a las distintas ciudades se reactiva el sector hotelero, a través de múltiples reservaciones y el sector gastronómico en todas sus modalidades”.
- 37.** Por otra parte, al revisar documentos de carácter histórico y sociológico, esta Corte identifica algunos de los antecedentes de la celebración a la Virgen de El Cisne. Así, por ejemplo, i) que se realiza desde 1594, ii) que su traslado desde el municipio de El Cisne a la ciudad de Loja fue decretado por Simón Bolívar en 1829, iii) que en 1996 en la Convención Nacional del Turismo fue declarada portadora del mensaje de paz y fraternidad para quienes realizan actividades turísticas,⁸ iv) que tiene un recorrido circular espaciado en el tiempo, v) que desde sus orígenes cuenta con un enfoque turístico al coincidir con la Feria Comercial de Loja, que además da lugar a la integración fronteriza entre Ecuador y Perú, y, vi) es un acto religioso practicado mayoritariamente por quienes profesan la religión católica que a lo largo de los años ha adquirido relevancia cultural en el Ecuador. Asimismo, en esta celebración a más de los actos de homenaje a la Virgen, existen otros eventos culturales como los castillos de fuegos artificiales -que suelen ser realizados por personas con trajes tradicionales, que aportan características propias que se reflejan en la vertiente cultural-, se registran en diversas partes del país danzas, música folklórica y gastronomía, evidenciando una incidencia principalmente cultural en el pueblo ecuatoriano.⁹

⁸Ministerio de Turismo, Virgen del Cisne, Patrona Nacional del Turismo, disponible en: <https://www.turismo.gob.ec/virgen-de-el-cisne-patrona-nacional-del-turismo/>

⁹Gobierno de Loja, *Romería de la Virgen del Cisne*, disponible en: <https://www.loja.gob.ec/contenido/romeria-de-la-virgen-de-el-cisne> <https://www.loja.gob.ec/contenido/el-cisne>

Diario el Universo, *Misa, procesión y comida típica por Virgen del Cisne*, disponible en: <https://www.eluniverso.com/2012/08/19/1/1445/misa-procesion-comida-tipica-virgen-cisne.html/>

38. Así también se observa que esta celebración tiene un valor identitario e histórico¹⁰ que hace las veces de vehículo de reivindicación de la identidad y transmisión cultural, consolidando la identidad colectiva entre los ecuatorianos.¹¹ Tanto es así que se ha encontrado que este evento secular ha generado, a nivel nacional, aportes arquitectónicos¹², literarios y hasta se ha empleado en la denominación de negocios privados como bares y restaurantes,¹³ asociaciones agrícolas, de vivienda, lavadoras de vehículos automotores,¹⁴ centro de atención en salud,¹⁵ unidades educativas¹⁶, entre otras. Evidenciando que se trata de un elemento de representatividad cultural que no atiende de manera exclusiva a factores religiosos.
39. Por lo tanto, en atención a todo lo expuesto, este Organismo observa que al disponer la realización de una procesión sí existe una finalidad constitucional de impulsar el turismo y la reactivación económica y la existencia de una práctica secular religiosa que forma parte del patrimonio cultural del Ecuador. De ahí que no se evidencia que el Acuerdo, en este artículo, tenga por finalidad generar un involucramiento indebido del Estado en asuntos religiosos o de las iglesias en los asuntos estatales. Por lo que, el artículo 2 no infringe el principio de laicidad ni el deber de garantizar la ética laica en el quehacer público, contenidos en los artículos 1 y 3 numeral 4 de la Constitución.

Respecto de la incompatibilidad con la libertad religiosa y la igualdad entre distintas creencias.

40. Por otra parte, el accionante alega que la libertad religiosa y la igualdad entre distintas religiones resulta afectada como consecuencia de que el artículo 2 del Acuerdo privilegia a unas creencias en perjuicio de otras; da lugar a la intervención del Estado en la confesión religiosa de sus habitantes y pone en ventaja a una creencia respecto de otras pues dispone el empleo de recursos públicos para tal celebración.

¹⁰ Por ejemplo, el 8 de mayo de 1829, Simón Bolívar acordó el traslado anual de la Virgen desde el municipio de El Cisne a la ciudad de Loja considerando que era necesario, pues en virtud de las guerras recientes, los pueblos se encontraban en “ruina” y era necesario reactivar el comercio; con lo cual, resulta evidente que también ha existido un fundamento económico en dicha celebración y no únicamente religioso.

¹¹ Alberto García Sánchez, *Identidad Saraguro en España. Reflexiones con motivo de la celebración de la Virgen del Cisne en Vera (España)*, Universitas revista de ciencias sociales y humanas UPS Ecuador, No. 21, julio-diciembre 2014, pp. 33-55.

¹² Por ejemplo, el santuario de la Virgen de El Cisne fue remodelado en tres ocasiones -en 1618, 1770 y 1934- en la última adquirió la condición de Basílica de Nuestra Señora de El Cisne, remodelación que finalizó en 1978, adquiriendo un nuevo valor cultural y patrimonial.

¹³ Verónica Elizabeth Fernández Camacho, *Propuesta estratégica para la ampliación del bar-restaurante Virgen del Cisne, ubicado en el Coca, provincia de Orellana*, 2015.

¹⁴ Carlos Danilo Urquiza Chango, *Sistema de comercialización como vector en las Ventas de la Asociación Agrícola Virgen del Cisne ASOAGRICIS*, 2017. Julio Alberto Altamirano Guerrero, *Diseño de planta externa plataforma multiservicios triple play en las cooperativas de viviendas Virgen del Cisne y 25 de Julio*, 2018. Defensoría del Pueblo, *Rec. Revisión 008-ADHN-DPE-2016 (Asociación de Lavadoras [de vehículos pesados y livianos] Virgen del Cisne - Dirección de Control Municipal de Cuenca)*, 2016.

¹⁵ Clínica Virgen de El Cisne, cantón Libertad.

¹⁶ Sayda Leonor Anastacio Cruz, *Prevención de la sexualidad precoz en los estudiantes del primer año de bachillerato. unidad educativa Virgen del Cisne. La Libertad. 2017*, 2019.

41. El artículo 66 numeral 8 de la Constitución se prescribe que:

Se reconoce y garantizará a las personas:

[...]

8. El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos.

42. Al tenor de lo establecido sobre la laicidad estatal, en concordancia con la libertad religiosa, se evidencia que el Ecuador es un Estado con plena libertad religiosa, en el que no existe religión ni doctrina oficiales en materia religiosa y en el que además se garantiza el derecho de (i) practicar o no alguna creencia y difundirla, con el límite del respeto a los demás derechos; y se obliga al Estado, por un lado, (ii) a no interferir ni impedir su práctica; y por otro, (iii) a proteger todas las prácticas religiosas y su expresión a través del favorecimiento de un ambiente de pluralidad y respeto.¹⁷
43. Analizada la norma, se encuentra que esta “dispone” la realización de la procesión de la Santísima Virgen María en su Advocación de El Cisne en la ciudad de Quito los días 27 de septiembre en conmemoración al Día Mundial del Turismo. Aunque, en principio, la expresión disponer consiste en un mandato de hacer o no hacer algo, visto el valor cultural y turístico perseguido por el acuerdo, esta Corte estima que aquella no es la intención del Ministro de Turismo en el acto normativo impugnado. Por lo que, al usar dicho término no está asumiendo el papel de autoridad religiosa o imponiendo la realización de una práctica religiosa desde el Estado, sino únicamente promoviendo su realización en la ciudad de Quito en una fecha determinada que coincide con el día mundial del turismo para incentivarlo dado el atractivo cultural y turístico que tiene.
44. De lo anterior se desprende que para ser constitucional el artículo 2, la expresión *disponer*, no puede suponer una obligación u orden de hacer que tenga como efecto el beneficio de un credo en particular, por encima de otros, sino que debe ser interpretada como que promueve la fecha en la que los fieles podrán realizarla con el fin de promover el turismo nacional.
45. En esa línea, teniendo aquello como base, esta Corte encuentra que no se evidencia que el artículo 2 impida o afecte la libertad que tienen las personas que habitan en el Ecuador de practicar su libertad de culto, pues la realización de una actividad vinculada a una práctica religiosa, no constituye *per se* una imposición ni una restricción de su derecho.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-18-CN/19, de 12 de junio de 2019, determina respecto del artículo 66 numeral 8 de la Constitución que: “94. Esta norma constitucional tiene dos mandatos claros. Por un lado, las creencias no pueden afectar derechos ni se pueden imponer a otras personas contra su voluntad [...]. Por otro lado, el Estado debe favorecer un ambiente de pluralidad y tolerancia, esto es que, en una sociedad democrática, el Estado debe respetar a quienes practican su religión o creencia, pero no debe imponer, vía normas generales y abstractas, una sola forma de entendimiento religiosa o moral a toda la población. Un Estado laico impide que una creencia se imponga a todas las personas y mucho menos si es que esa creencia excluye, impide, restringe o niega derechos de una minoría”.

Toda persona tiene libertad para decidir si participa de ella y si lo hace o no con fines confesionales.

46. Por otro lado, en cuanto a un presunto favorecimiento de una religión frente a otras por la intervención del Estado y la dotación de recursos públicos, esta Corte, no identifica que en el artículo 2 sea el Estado el que está obligado a realizar actos de naturaleza simbólica ni actuaciones materiales que involucren recursos del erario público. Y aun cuando en este Acuerdo se trate únicamente de una actividad relacionada a una religión en particular, el promoverla tampoco implica que se desincentive o genere consecuencias desfavorables o de desventaja hacia otras religiones¹⁸.
47. En todo caso, esta Corte estima importante recalcar que, siendo obligación del Estado proteger todas las expresiones y prácticas religiosas, este debe procurar un ambiente de pluralidad también dentro de sus planes de incentivo y promoción del turismo en el Ecuador. Por lo que, el hecho de que un evento secular sea tomado para impulsar el turismo no puede depender de que la mayoría de la población ecuatoriana practique un credo en particular, puesto que, el carácter más extendido de una determinada religión no implica que esta pueda recibir un tratamiento privilegiado por parte del Estado.
48. En consecuencia, siempre que la disposición contenida en el artículo dos sea entendida como una promoción de la realización de esta procesión en el día mundial del turismo, al no observarse la imposición de una determinada confesión, ni impedir la práctica o difusión de otros credos, no se observa una afectación del derecho constitucional a la libertad religiosa.

Efectos del fallo

49. De conformidad con el artículo 76 de la LOGJCC, una vez que ha sido analizado el Acuerdo impugnado se concluye que el artículo 1 contradice a la Constitución sin que sea posible, por vía interpretativa su adecuación al ordenamiento constitucional.
50. De esta manera, conforme establece el artículo 95 de la LOGJCC, la presente sentencia tiene “*efectos generales hacia el futuro*”, por lo que ninguna autoridad podrá aplicar el contenido del artículo 1 declarado inconstitucional en los términos en los que esta Corte se ha pronunciado, de conformidad al artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC.

¹⁸ Tal como lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1229-14-EP/21 “92. *Para efectos de esta tutela de la libertad religiosa pueden distinguirse dos dimensiones de este derecho: una positiva y otra negativa. La dimensión positiva se refiere a la posibilidad de tener y manifestar libremente una o ninguna creencia religiosa. Por otra parte, se halla la dimensión negativa de este derecho, en virtud de la cual nadie puede ser obligado a declarar sus creencias religiosas. La dimensión positiva tiene, a su vez, una dimensión interna y otra externa. La dimensión interna de este derecho hace relación a las convicciones personales en el fuero íntimo de la persona, por lo cual es siempre individual. La dimensión externa consiste en poder manifestar tales convicciones mediante expresiones como el culto, el proselitismo o la educación.*58 El artículo 66.8 de la Constitución en este sentido hace referencia a la libertad para profesar en público y difundir una religión o creencia”.

VII. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 51-17-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 del Acuerdo No. 2017-020 del Ministerio de Turismo.
3. Declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión “Disponer”, constante en el artículo 2 del Acuerdo No. 2017-020 del Ministerio de Turismo, siempre y cuando se interprete en el sentido de *promover* su realización en la ciudad de Quito en una fecha determinada que coincide con el día mundial del turismo.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.10.19 09:28:37 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0051-17-IN



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de octubre 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. 1667-15-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 1667-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia expedida por la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en una acción de protección, con medida cautelar), en la que se aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General del Estado.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 26 de mayo de 2015¹, Luis Roberto Meneses García (“el accionante”) presentó una acción de protección, con medida cautelar,² en contra de Jaime Nebot Saadi, Miguel Hernández Terán y Sylvia Burgos Naht, alcalde, procurador síndico y jefa del plan habitacional (e) “Mucho Lote” del Municipio de Guayaquil, respectivamente.³
2. El 1 de junio de 2015, se llamó a audiencia pública y el 16 de junio del mismo año, la jueza de la Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil declaró con lugar la acción de protección y, como medida de reparación, dispuso que reingrese a trámite la carpeta del accionante para acogerse al plan habitacional.
3. El 19 de junio de 2015, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó recurso de apelación y el Municipio de Guayaquil solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.

¹ El mismo día, la jueza de la Unidad Judicial Penal, en cuanto a la medida cautelar dispuso: “*aceptando la petición del accionante: Que el M.I. Municipio de Guayaquil, Gobierno Autónomo Descentralizado, a través de sus funcionarios AB. JAIME NEBOT SAADI, ALCALDE DEL M.I. MUNICIPIO DE GUAYAQUIL, Gobierno Autónomo Descentralizado, MIGUEL HERNANDEZ TERAN en calidad de PROCURADOR SINDICO DEL M.I. MUNICIPIO DE GUAYAQUIL Y SILVIA BURGOS NATH, REGRESEN DE MANERA PROVISIONAL A TRÁMITE LA CARPETA DEL CIUDADANO LUIS ROBERTO MENESES GARCÍA PARA QUE CONTINÚE CON EL TRÁMITE DE CALIFICACION Y APROBACION CORRESPONDIENTE, medida que deberán ejecutar en el término máximo de 24 horas e informar a esta autoridad de su cumplimiento...*”.

² Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil, juicio No. 09284-2015-02170.

³ Mediante oficio No. DT-ML-2015-238 de 21 de abril de 2015, Sylvia Burgos Naht, jefa de Mucho Lote (e), negó la calificación de la carpeta del accionante para acceder al proyecto habitacional, con la constructora Urbanis, manifestó: “*una vez subsanada la observación, ésta podrá ser reingresada para continuar con el trámite de calificación y aprobación*”. Uno de los requisitos, a decir del Municipio, para acceder a los planes habitacionales era, no estar registrado en más de un plan habitacional. El accionante se encontraba registrado con dos constructoras simultáneamente, es decir, con la constructora Fanbercell y posteriormente con la constructora Urbanis.

4. El 1 de julio de 2015, la Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil negó el recurso horizontal de aclaración y ampliación, y concedió el recurso de apelación.
5. El 22 de julio de 2015, la compra venta y la entrega de obra, del bien inmueble objeto de la acción de protección⁴, fueron inscritas en el Registro de la Propiedad a favor del accionante.⁵
6. El 31 de julio de 2015, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas (“la Sala”) aceptó el recurso de apelación, declaró la improcedencia de la acción deducida y revocó la medida de reparación dispuesta y el accionante solicitó ampliación y aclaración de la sentencia.
7. El 2 de septiembre de 2015, la Sala atendió la petición de aclaración de la sentencia.
8. El 30 de septiembre de 2015, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de julio de 2015.
9. El 19 de enero del 2016, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso el 27 de agosto del 2021 y solicitó el informe motivado a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas.

II. Competencia de la Corte Constitucional

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁶

III. Argumentos y pretensión

12. La sentencia impugnada fue dictada el 31 de julio de 2015. El accionante alegó que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, motivación y a la seguridad jurídica.⁷ Solicitó se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene la reparación integral.
13. En cuanto al derecho de la propiedad, el accionante señaló que se vulneró su derecho a acceder a una vivienda digna.⁸

⁴Villa 42, Modelo “Irene”, Manzana 3096.

⁵Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, juicio No. 09284-2015-02170, fs. 10.

⁶ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁷ Constitución, artículos 66 (26), 76 (7) (I), 82, respectivamente.

⁸ Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, proceso No. 09284-2015-02170, foja 31 “...EL JEFE DEL PROGRAMA MUCHO LOTE, al efectuar UN BLOQUEO U

14. En relación al derecho a la motivación, el accionante manifestó que la Sala no explicó las razones por las cuales consideró que no existió la vulneración de los derechos constitucionales alegados, la omisión por parte del Municipio de Guayaquil, tampoco indicó que había otros mecanismos judiciales.⁹ En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante estableció que el Municipio se inventó un proceso administrativo arbitrario para determinar quiénes pueden acceder a una vivienda digna en el programa Mucho Lote.¹⁰
15. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, cita el artículo de la Constitución respectivo.¹¹

IV. Análisis constitucional

16. 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.¹²
17. Con relación al derecho a la seguridad jurídica y derecho a la propiedad, el accionante se limita a citar la norma constitucional y no realiza un argumento completo que permita a la Corte pronunciarse al respecto.¹³

OBSTRUCCION de mi nombre en su sistema informático de la Municipalidad de Guayaquil vulneró mis derechos al acceso a la vivienda digna” (énfasis en el original).

⁹ “...no se refiere en ninguna parte a EXAMINAR QUE EXISTIÓ 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. En definitiva la Sala de instancia jamás ha analizado la conducta de acción u omisión del GAD DE (sic) Guayaquil que violó MIS (sic) derechos, que menoscabó disminuyó o anuló el goce y ejercicio del acceso a la propiedad”. (énfasis en el original). Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 32.

¹⁰ “La violación al principio constitucional de Seguridad Jurídica, consiste en restar validez al derecho a una vivienda digna por parte de ROBERTO MENESES COMO HA PRETENDIDO la Autoridad competente, para declararme como NO APTO para acceder a la vivienda digna, inventándose UN PROCESO ADMINISTRATIVO ARBITRARIO, que como lo llamó el Abogado del Municipio no es nada más que un FILTRO FACISTA, para determinar quién o quienes pueden ir a vivir al programa Mucho Lote y que la inserción e (sic) estos ciudadanos con derechos constitucionales debidamente garantizados, no constituyan un estorbo en el clientelismo político que podrían pretender con estos planes, generando, inseguridad jurídica” (énfasis en el original). Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 40.

¹¹ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 39. Constitución, artículo 82.

¹² Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

¹³ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 32.

18. La Corte considera, haciendo un esfuerzo razonable, pertinente y suficiente analizar, únicamente, la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.¹⁴
19. La Constitución determina 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.”¹⁵ En otras palabras, los juzgadores en la sentencia deben, principalmente, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron; ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho¹⁶; y, además, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁷
20. La sentencia de 31 de julio de 2015, en relación a los elementos de la motivación:
- 1) Citó la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) que establecen los requisitos de procedencia de la acción de protección, así como normas y jurisprudencia constitucionales relacionadas con el derecho a la propiedad, seguridad jurídica y medidas cautelares.¹⁸
 - 2) Sobre el cumplimiento de los requisitos formales,¹⁹ la Sala indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia,²⁰ la presentación fue oportuna y ha sido alegado que se encuentra fundamentado en la causa legal.²¹

“... En nuestra Constitución se trata y conceptualiza la propiedad y sus formas, al respecto la Corte Constitucional ha emitido reiterados criterios como los que constan en la Sentencia 173-12-SEP-CC publicada en el Registro Oficial Suplemento 724 de 14-jun-2012 en donde se indica: "La Constitución de la República consagra el derecho a la propiedad en el Capítulo Sexto, "Derechos de Libertad", artículo 66, que reconoce y garantiza a las

¹⁴ Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que “Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica”.

¹⁵ Constitución, artículo 76. 7 (1).

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 382-13-EP/20 párrafo 23 y N°.1728-12-EP/19 párrafo 36.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.

¹⁸ Constitución, artículos 30, 66(26), 82, 86 (2) (a), 87, 321 y 375. LOGJCC, artículos 24 y 32. Corte Constitucional, sentencias No. 173-12-SEP-CC y 102-13-SEP-CC (derecho a la propiedad), 88-13-SEP-CC y 007-10-SEP-CC (seguridad jurídica), 034-13-SCN-CC (medidas cautelares). Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 4, 6v, 7.

¹⁹ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, considerando segundo, foja 4.

²⁰ La Sala señaló que no se advierte omisión de solemnidades sustanciales ni vicios de procedimiento.

²¹ Constitución, artículo 86 (3), inciso segundo: “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la (sic) corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.

personas: "26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas". Además, la Sección Segunda, "Tipos de Propiedad", artículo 321 ibídem, señala: "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental...".

- 3) Expuso, con relación al tercer elemento de la motivación, que el accionante había reclamado su derecho mediante el mecanismo del arbitraje y que esta vía estaba en plenos desarrollo y no cabía interferir en su resultado. De este modo, no se vulneraron derechos que puedan ser conocidos mediante esta garantía constitucional y, en consecuencia, no era la vía adecuada:

La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues eso ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución” “...se encuentra que las exigencias para el acceso a una vivienda no son una traba insalvable para los ciudadanos que voluntaria y libremente han escogido a las promotoras inmobiliarias para que les permitan el acceso a este derecho, el ciudadano accionante ha escogido inicialmente a una de ellas con las cuales indica, se encuentra en un proceso de arbitraje e incluso emite calificativos que harían entender el cometimiento de delitos por parte de esa entidad, lo que no es materia de esta Acción, es decir, el ejercicio de sus derechos constitucionales se encuentran en pleno desarrollo, no han tenido una negativa que presente las características de violatorias o que de alguna manera atenten a este ejercicio, lo que se evidencia es que la Municipalidad de Guayaquil en ejercicio también de sus derechos constitucionales a regular el desarrollo urbano de la ciudad, le exige que solucione un impedimento temporal, para que continúe en el ejercicio de sus derechos, este actuar de la parte accionada no puede considerarse como violatoria a derechos constitucionales y menos al derecho a la seguridad jurídica.”²²

“... De acuerdo con el texto de la Carta Fundamental se relacionan los poderes del Estado, como el Legislativo, en la aprobación de leyes en la materia que procuren el desarrollo del derecho a la vivienda; las municipalidades, a las que se les faculta incluso expropiar, reservar y controlar áreas, para hacer efectivo ese derecho, entre otras autoridades; en la especie la Municipalidad de Guayaquil, cumpliendo las disposiciones constitucionales referidas ha implementado el programa habitacional denominado "MUCHO LOTE II" el cual ha permitido -según se ha indicado- el acceso de los ciudadanos a través de varias "promotoras inmobiliarias" -lo cual ha sido reconocido por el accionante- con lo que se evidencia la igualdad de condiciones y la garantía del derecho constitucional de acceder a una vivienda, sin embargo, el problema que se presenta con la emisión del oficio que contiene la exigencia de un requisito convenido por la Municipalidad de Guayaquil con las promotoras inmobiliarias para garantizar la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos que postulan para una vivienda, esto es, que el ciudadano MENESES GARCÍA LUIS ROBERTO, al encontrarse registrado como poseedor o postulante, de una vivienda en otra de las promotoras inmobiliarias autorizadas, debía como se le ha indicado "subsanan la observación" para continuar con el trámite de calificación y aprobación, esta observación de ninguna manera se puede considerar violatoria de derechos

²² Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, fojas 5v-7.

constitucionales, más bien, es una exigencia del principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ecuatorianos, que deben ser respetuosos de las normas -en el presente caso- que regulan el acceso a una vivienda digna...”

“...Se evidencia es (sic) que la Municipalidad de Guayaquil en ejercicio también de sus derechos constitucionales a regular el desarrollo urbano de la ciudad, le exige que solucione un impedimento temporal, para que continúe en el ejercicio de sus derechos, este actuar de la parte accionada no puede considerarse como violatoria a derechos constitucionales y menos al derecho a la seguridad jurídica, puesto que, es a través de regulaciones emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se garantizan los derechos constitucionales de forma general a todos los habitantes de las respectivas jurisdicciones territoriales...”²³

- 21.** La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa constitucional, legal y reglas jurisprudenciales, explicó la pertinencia de su aplicación para resolver el recurso de apelación. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente a la Corte Nacional de Justicia y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.15
17:13:04 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²³ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, fojas 6.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 1667-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 1156-17-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 1156-17-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 presentada contra un auto emitido por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 13 de octubre de 2016, María Fernanda Barona Cordero, apoderada de Jorge Medina Rodríguez, representante legal de la compañía ABBOTT LABORATORIOS DEL ECUADOR CIA. LTDA., presentó una demanda en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”), por una resolución tributaria que declaró sin lugar un reclamo administrativo y su antecedente correspondiente a una rectificación de tributos.¹
2. El 6 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución y la rectificación de tributos impugnadas.² El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 13 de abril de 2017, el conjuez nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“el conjuez”) inadmitió el recurso de casación interpuesto.
4. El 15 de mayo de 2017, el SENAE (“la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 13 de abril de 2017.

¹ La resolución impugnada es la No. SENAE-DGN-2016-0563-RE, y la rectificación de tributos es la No. JRP2-2015-0277-D001. El 4 de abril de 2016 el SENAE emitió una rectificación de tributos, en la que estableció que por la importación del producto Dayamineral tabletas, Abbott debía pagar el 20% de tarifa *ad valorem*, si bien mantuvo la tarifa 0% del IVA. Como consecuencia debió pagar por la importación US\$ 11.153,48, que menos lo pagado de US\$ 1.814,70, estableció una diferencia de US\$ 9.338,78. Sobre ese valor aplicó el recargo del 20% equivalente a US\$ 1.867,76. En consecuencia, el valor que reclama el SENAE es de USD \$ 11.206,54.

² Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, proceso signado con el No. 17510-2016-00311.

5. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
6. El 15 de septiembre de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 21 de septiembre de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.³

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

8. El auto impugnado corresponde al expedido el 13 de abril de 2017, que inadmitió el recurso de casación. El conjuer señaló que “[a]l no haberse dado cumplimiento con lo dispuesto en el [sic] numerales 1, 2 y 4 del art. 267 del COGEP, pues no se ha individualizado a los juzgadores que dictaron la sentencia recurrida, no se ha determinado los artículos considerados como infringidos... y al no haberse determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, ni la forma como se produjeron las transgresiones cometidas por el Tribunal aquo; se declara la inadmisibilidad del recurso de casación.”⁴
9. La entidad accionante sostiene que el auto impugnado vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, a la defensa, y a la seguridad jurídica⁵. Solicitó que se declare la vulneración de sus derechos y se ordene la reparación integral correspondiente.
10. Alega que el conjuer “motiva **erróneamente** su decisión de acuerdo a los parámetros determinados en el Art. 267 numerales 1, 2 y 4 del COGEP; no toma en cuenta la fundamentación del recurso; no verifica la causal invocada y ni [sic] cita del Art. 79 del REGLAMENTO AL TÍTULO DE FACILITACIÓN ADUANERA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES.”⁶ (énfasis en el original). Además, indica que el conjuer “se extralimita en su atribución dentro del Recurso de Casación y sin motivación alguna inadmite el Recurso.”⁷

³Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁴Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17510-2016-00311, foja 8 y 8v.

⁵Constitución, artículos 75, 76.7 literal a y l, y 82.

⁶Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 1156-17-EP, foja 30.

⁷Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 1156-17-EP, foja 30.

11. La Corte Nacional indica, en lo principal, que el conjuetz nacional que emitió el auto expuso los fundamentos para inadmitir el recurso de casación y actualmente ya no forma parte de dicha institución.⁸

IV. Análisis constitucional

12. 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.⁹
13. Con relación a los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica, el SENA se limita a citar la norma constitucional y no realiza un argumento completo que permita a la Corte pronunciarse al respecto, aun realizando un esfuerzo razonable.¹⁰ Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, centra su argumentación en que el conjuetz no toma en cuenta la fundamentación del recurso, ni verifica la causal invocada, y se extralimita en sus funciones al analizar la procedencia del recurso de casación en el fondo, cuando debía limitarse a revisar el cumplimiento de requisitos formales. La Corte considera pertinente y suficiente analizar, únicamente, la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
14. Sobre la garantía de motivación, la Constitución establece que “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.¹¹ Los jueces deben, al menos, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹²
15. El conjuetz en el auto de inadmisión de 13 de abril de 2017, con relación a los elementos de la motivación:
 - (1) Citó las normas de la jurisdicción, competencia, legitimación, oportunidad, procedencia, requisitos, causal y calificación del recurso de casación.¹³

⁸ Informe de descargo de la Corte Nacional, oficio No. 195-2021-GDV-PSCT-CNJ.

⁹ Constitución, artículo 94.

¹⁰ Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que “*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica*”.

¹¹ Constitución, artículo 76. 7, l.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 39.

¹³ En el auto, el conjuetz enunció el artículo 184.1 de la Constitución, 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, 269 y 270 del COGEP (competencia), 277 del COGEP (legitimación), 266 del COGEP (oportunidad), 266 del COGEP (procedencia), 267 del COGEP (requisitos), 268.5 del COGEP (causal de casación), y 267.1, 2 y 4, 270 del COGEP y 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial reformado (calificación).

- (2) Verificó el cumplimiento de los requisitos de oportunidad, legitimación y procedencia¹⁴, analizó los argumentos de la entidad accionante, y explicó que el recurso fue inadmisibles de acuerdo con la normativa aplicable a la época de los hechos.
- (3) Se pronunció sobre la fundamentación de la causal alegada¹⁵ y manifestó que:

“[c]uando se funda el recurso de casación en el caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, en la fundamentación se debe en forma obligatoria: i) individualizar la norma de derecho sustantivo infringida y especificar el modo de infracción, ii) Fundamentar el cargo, tomando en cuenta el modo de infracción de la norma o precedente jurisprudencial obligatorio; y, iii) Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Si el modo de infracción de la norma de derecho... es por falta de aplicación, el recurrente debe en la fundamentación: i) Determinar cuál es la norma de derecho sustantivo a aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarla; ii) Argumentar sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta; iii) Determinar qué norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico... y, iv) Demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador...”¹⁶

16. El conjuetz, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa aplicable, explicó su pertinencia para resolver la admisibilidad del recurso de casación y concluyó que era inadmisibles. Por consiguiente, la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
17. Finalmente, 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.¹⁷

¹⁴ La procedencia implica en el caso que la sentencia recurrida provino de un proceso de conocimiento.

¹⁵ De acuerdo al conjuetz “lo que se impugna es la valoración de la prueba realizada por el juzgador (informe pericial y documental), y la supuesta falta de motivación de la sentencia de instancia, dichas alegaciones dada su naturaleza jurídica deben ser recurridas al amparo del caso cuarto y segundo del art. 268 *ibídem*, respectivamente. Por otra parte, el recurrente incumple con los requisitos de procedibilidad establecidos en el numeral 3.4.5., del presente auto, puesto que, en el escrito de marras no establece de forma clara, precisa y concreta las razones por las cuales debía aplicarse las normas consideradas como infringidas... sumado a ello, no determina qué normas fueron aplicadas en lugar de aquellas que sí debían ser aplicadas, y finalmente no establece la trascendencia de la infracción... condicionamientos ineludibles para la procedencia del recurso de casación al amparo del caso quinto del art. 268 del [COGEP]”.

¹⁶ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, foja 7.

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

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.15
17:12:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 1156-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 2641-17-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 2641-17-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 presentada contra un auto de inadmisión emitido por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 14 de marzo de 2017, Virginia Nathalie Olmedo Vera, presentó una demanda de impugnación contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante “SENAE”),¹ por una resolución tributaria que declaró sin lugar su reclamo administrativo.²
2. El 31 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil (“Tribunal Distrital”) aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada y la rectificación de tributos. El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 4 de septiembre de 2017, el conjuer nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“el conjuer”) inadmitió el recurso de casación interpuesto.³
4. El 2 de octubre de 2017, el SENAE (“la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 4 de septiembre de 2017.

¹ Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil. Expediente No. 09501-2017-00143.

² La resolución impugnada está signada con el No. SENAE-DGN-2016-1103-RE de 13 de diciembre de 2016, suscrita por el director general del SENAE. Esta resolución administrativa ratificaba lo establecido en la Rectificación de Tributos signada con No. JRP1-2016-0030-D001 de 21 de julio de 2016 que le disponía pagar el valor de \$ 29.561,07, establecido por el SENAE por mercancía importada (manzanas). Dicha resolución declaró sin lugar al reclamo administrativo número 277-2016.

³ Corte Nacional de Justicia, Expediente No. 09501-2017-00143, foja 8v. El conjuer nacional inadmitió el recurso de casación debido a que no contenía la fundamentación requerida para realizar el análisis por parte de la sala de casación.

5. El 25 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
6. El 12 de noviembre de 2019, la causa fue sorteada al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. El 8 de septiembre de 2021, avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional. El 13 de septiembre de 2021, la Corte Nacional remitió el informe. El 16 de septiembre de 2021, Virginia Nathalie Olmedo Vera, presentó un escrito solicitando que la acción extraordinaria de protección presentada por el SENAE sea negada.

II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁴

III. Argumentos y pretensión

8. El auto impugnado corresponde al expedido el 4 de septiembre de 2017 que inadmitió el recurso de casación. El conjuer señaló que “[p]or mandato de la Disposición reformativa Segunda [sic] numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos; e inciso primero del art. 270 del Código Orgánico General de Procesos, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto”... “por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación.”⁵
9. La entidad accionante sostiene que el auto impugnado vulneró los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la defensa, a la motivación, a recurrir y los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.⁶ Solicita que se declare la vulneración de sus derechos y que la causa vuelva al órgano de justicia para que rectifique el mencionado auto.
10. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, la entidad accionante indica que el conjuer “violó el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el Derecho de la Institución del sector público, esto es, el SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique la norma del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos.”⁷ Añade

⁴ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁵ Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 09501-2017-00146, foja 8v.

⁶ Constitución, artículos 76 (1), (7) (a) (l) (m), 75 y 82 respectivamente.

⁷ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00143, foja 23. Artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos “Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuer de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará exclusivamente que el recurso se lo haya presentado en el término legal y que la forma del escrito de fundamentación tenga la estructura señalada en el artículo 267. Cumplidas estas formalidades, lo admitirá.”

que el conjuer *al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos VULNERA EL DEBIDO PROCESO*”⁸

11. En relación al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa arguye que cuando el conjuer inadmitió el recurso “*DETERMINANDO SUPUESTAMENTE QUE LA AUTORIDAD ADUANERA NO HA FUNDAMENTADO DE MANERA CORRECTA EL RECURSO DE CASACIÓN*” ocasionó “*grave indefensión de la institución pública.*”⁹
12. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación alega que la decisión emanada incurre en dos escenarios: la falta de motivación y la indebida motivación. En el primer escenario señala que la ausencia de motivación es “*abrupta, intempestiva, sin razonamiento alguno que fundamente la decisión.*” En el segundo escenario manifiesta que ante una decisión que: “*proviendo de un [sic] razonamiento justificado en derecho, no cuadre con los hechos en que se fundamente o que siendo conforme a los hechos, su supuesto jurídico no guarde relación con esto.*”¹⁰ Añade que el conjuer “*ADEMÁS DE ESTAR EXTRALIMITÁNDOSE EN SUS ATRIBUCIONES no motiva en derecho su decisión.*”¹¹
13. En relación al derecho a recurrir indica que este fue vulnerado cuando el conjuer inadmitió el recurso interpuesto “*invocando la inexactitud en la argumentación del mismo, lo cual no es parte de sus funciones.*”¹²
14. Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica hace referencia a la Sentencia No. 014-10-SEP-CC de 15 de abril de 2010 de la Corte Constitucional del Ecuador y menciona una definición doctrinaria¹³ sin desarrollar ninguna argumentación al respecto¹⁴.
15. La Sala informó que el conjuer que dictó el auto de inadmisión de 4 de septiembre de 2017 ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

IV. Análisis constitucional

16. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Expediente No. 2641-17-EP, fojas 22-23.

⁹ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00143, foja 23v.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00143, foja 24v.

¹³ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2017-00143, foja 25. La entidad accionante cita la definición de seguridad jurídica del texto denominado “*Análisis, doctrina y jurisprudencia*” de Hernández Terán Miguel.

¹⁴ De acuerdo a lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20 respecto al contenido de la carga argumentativa señala que “*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica.*”

resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁵

17. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁶ En cuanto a los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica presuntamente vulnerados en el auto de 4 de septiembre de 2017, la entidad accionante no ofrece una argumentación completa que permita analizar la vulneración de los derechos mencionados por parte de los jueces.¹⁷
18. La entidad accionante indica que, como consecuencia de la violación del derecho a la motivación, se vulneran los derechos a la defensa y a recurrir y concentra su argumentación en la presunta falta de motivación del auto impugnado.
19. La Corte, haciendo un esfuerzo razonable, reconducirá el análisis hacia los argumentos formulados sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y a la motivación contra el auto de 4 de septiembre de 2017.¹⁸
20. Con relación al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, la Constitución establece que “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”¹⁹
21. La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas no permite “analizar fundamentaciones que tienen que ver con la mera indicación de trasgresión en la aplicación o interpretación de una norma infraconstitucional”, y que “no puede hacer las veces de tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho que puedan haber cometido las judicaturas de instancia que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.”²⁰
22. El fundamento de la entidad accionante trata sobre la aplicación de normas infraconstitucionales (Código Orgánico General de Procesos).²¹ El análisis de dichas normas implicaría asumir competencias exclusivas de la justicia ordinaria y revisar el fondo de la controversia, lo cual no es objeto de la acción extraordinaria de protección. El conjuez nacional centró el examen de admisibilidad en la verificación formal de los presupuestos exigidos por norma, efectuando el análisis de la fundamentación del

¹⁵ Constitución, artículo 94.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

¹⁷ Aunque la entidad accionante enlistó múltiples derechos y garantías presuntamente vulneradas no presentó argumentos sobre cada uno de ellos, ni explicó cómo se habría configurado la vulneración de los mismos. En este escenario, no se cuenta con los elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre aquellos.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

¹⁹ Constitución, artículo 76 (1).

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 193-14-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párrafo 47, Corte Constitucional, Sentencia No. 1274-EP/19, párrafo 24.

²¹ Código Orgánico General de Procesos, artículos 270 y 267.

recurso, a la luz de las causales invocadas por el recurrente; aplicando así la normativa jurídica correspondiente.²²

23. En consecuencia, la Corte no encuentra violación a la garantía de cumplimiento de normas.
24. En cuanto al derecho a la motivación, la Constitución establece que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.²³
25. La Corte Constitucional, respecto a este derecho, ha manifestado que *“la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad.”*²⁴
26. La decisión emitida por los juzgadores debe cumplir, entre otros, los siguientes parámetros: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho,²⁵ y en garantías jurisdiccionales, deben realizar un análisis para determinar la existencia o no de vulneración de derechos.²⁶
27. El conjuer en el auto de inadmisión de 4 de septiembre de 2017, con relación a los elementos atinentes a la motivación:
 - (1) Enunció las normas relacionadas a la jurisdicción y competencia, declarando su competencia para resolver la admisibilidad del recurso.²⁷
 - (2) En el examen formal para calificar el recurso de casación verificó el cumplimiento de los requisitos de legitimación, oportunidad, procedencia, requisitos, causal y calificación del recurso de casación,²⁸ analizó los argumentos de la entidad

²² Corte Constitucional Sentencia No. 2107-15-EP/20

²³ Constitución, artículo 76. (7) (I).

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 28.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 39.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 985-12-EP/20, párrafo 24.

²⁷ En el auto, el conjuer citó los artículos 184.1 de la Constitución, 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Además, hizo alusión a las Resoluciones 042-2015 de 17 de marzo de 2015 y 060-2015 de 1 de abril de 2015, mediante los cuales el Consejo de la Judicatura nombró y asignó conjuerces de las salas especializadas de la Corte Nacional.

²⁸ En el desarrollo del auto, el conjuer enunció los artículos 269 y 270 del COGEP (competencia), 277 del COGEP (legitimación), 266 del COGEP (oportunidad), 266 del COGEP (procedencia), 267 del COGEP (fundamentación), 268.5 del COGEP (causal relacionada a la motivación para la interposición del recurso de casación), y 267.1, 2 y 4, 270 del COGEP y 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial reformado (calificación). A la luz de las normas precedentes indicó que el recurso fue interpuesto dentro del término legal, indicó que el recurso de casación fue fundamentado en las causales segunda, cuarta y quinta del artículo 268 COGEP.

recurrente, identificó los requisitos de admisibilidad cumplidos e incumplidos y explicó que el recurso fue inadmisibile conforme la normativa aplicable a la época de los hechos.²⁹Indicó que el recurrente no especificó cuáles eran los aspectos concretos que permitan demostrar cómo el Tribunal Contencioso Tributario no motivó debidamente la sentencia.”³⁰

- (3) Finalmente, indicó que no correspondía a la sala de casación subsanar errores o suplir las omisiones en las que incurrieren las partes por falta de fundamentación.³¹
- 28.** El análisis de motivación de las decisiones judiciales que realiza este Organismo no se relaciona con el análisis y aplicación directa de las leyes al caso concreto porque esta es una competencia exclusiva a la justicia ordinaria. No incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.³² La labor de esta Corte se debe limitar a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación a la luz de la Constitución.³³
- 29.** El conjuer nacional, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa aplicable y explicó la pertinencia de su aplicación para inadmitir el recurso de casación interpuesto. Por consiguiente, al haber constatado que se cumplieron los parámetros de la motivación en el auto de inadmisión, se determina que la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.
- 30.** La Corte no evidencia una extralimitación en la actuación del conjuer durante la fase de admisión. Además, en una acción extraordinaria de protección no corresponde determinar si un recurso de casación ha sido debidamente interpuesto o correctamente resuelto porque no constituye una nueva instancia.³⁴
- 31.** Finalmente, 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.³⁵

²⁹ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, fojas 10 y 11.

³⁰ El conjuer indicó que el recurrente no ha fundamentado de manera correcta y con lógica jurídica los vicios de la falta de motivación a partir de la Sentencia del Juicio Ordinario No. 12-2003 de 11 de abril de 2003 de la ex Corte Suprema de Justicia y actual Corte Nacional de Justicia.

³¹ Constitución del Ecuador, artículo 186 (6) y Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 19.

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 247-13-EP/20, párrafo 47.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 247-13-EP/20, párrafo 47.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1442-13-EP/20, párrafo 19.2.

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

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.10.15 17:13:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 2641-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 1-15-EI/21 y acumulado
(Jurisdicción y legitimidad de las autoridades indígenas)
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 1-15-EI/21 y 1-16-EI

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

SENTENCIA

Tema: la Corte Constitucional rechaza las demandas de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, presentadas en contra de las resoluciones emitidas por la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo (“CORDEGCO”), por no tener autoridad para ejercer jurisdicción indígena y por carecer, en consecuencia, de objeto.

I. Antecedentes y hechos

1. La Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo (“CORDEGCO”) se identifica como *“pueblo kichwa Otavalo, con sus parroquias, comunidades, mediante una organización de raíces y costumbres ancestrales.”*¹ El presidente, al momento de los hechos y hasta la actualidad, ha sido el señor Pedro Burga Peralta, quien sostiene que:

La organización tenía competencia para trabajar solo en la parroquia Eugenio Espejo y se realizó varias obras en beneficio de las comunidades. Junto con varios dirigentes decidimos contar con una organización que tenga competencia para trabajar en todo el cantón Otavalo, por eso aparece CORDEGCO mediante la cual hemos gestionado varios proyectos...²

2. José Antonio Correa Vásquez es representante legal de la compañía cementera UNACEM ECUADOR S.A. (“UNACEM”), constituida en Otavalo bajo el nombre “Cementos Selva Alegre S.A.” en el año 1974.³
3. El 14 de julio de 2015, en asamblea de CORDEGCO, se trató sobre el pedido de *“exigir a la Empresa UNACEM-ECUADOR S.A., que debe dar toda la prioridad a la gente que es oriunda de la zona, donde se viene explotando en la cantera de caliza... aquellas personas deberían ser las más privilegiadas en ser contratadas.”*⁴ En palabras del presidente de CORDEGCO:

¹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 1, foja 46.

² Corte Constitucional, audiencia pública, versión Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO.

³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, nombramiento de José Antonio Correa V., foja 3.

⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, Acta de Asamblea de CORDEGCO, foja 6.

...nos involucramos en el problema que tenían los volqueteros de Intag, quienes buscaban una plaza de trabajo, pero en la planta de cemento Selva Alegre se negaba a escucharles. Queríamos sentarnos con el señor Correa y los miembros del transporte pesado de Intag, para conversar directamente frente a frente y cara a cara, pero eso no fue posible. En la planta de cemento Selva Alegre, García Moreno y otras, ofrecen espacios laborales solo para personas de otras provincias, por esa razón los compañeros de transporte pesado de Intag solicitaron a los dirigentes de la organización CORDEGCO que los acompañemos en el diálogo con el señor Correa...⁵

4. El 7 de agosto de 2015, Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO, visitó las oficinas de la gerencia general de UNACEM para pedir una contribución económica a cambio de apoyo a una empresa de transporte.⁶
5. La empresa UNACEM negó el apoyo y consideró el pedido ajeno a lo establecido en la ley. La empresa *“fue categórica al contestar que no apoyamos este tipo de arreglos, que nuestras actuaciones se encuentran dentro de la ley y que no podemos apoyar estas iniciativas poco formales y fuera de nuestros compromisos legales”*.⁷
6. Según Pedro Burga, *“había rumores de que me pagaron 50.000 dólares, ni siquiera cincuenta centavos no he recibido, yo no ando por coger la plata, yo no ando por ambición. Sacaron ese comentario y los compañeros dirigentes de CORDEGCO me reclamaban diciendo que he recibido 50.000 dólares de manos del señor Correa y pedían que les informe sobre el destino de esos recursos supuestamente entregados.”*⁸
7. Cuatro días después, el 11 de agosto de 2015, CORDEGCO, invocando normas constitucionales y legales⁹, incluso la ley que regula la minería, declaró en rebeldía a la empresa UNACEM y resolvió *“delegar a la Asociación de Transportistas de la Zona de Intag filial de CORDEGCO, ocupe el espacio de Transporte de Caliza, en lugar de los transportistas que no pertenecen a la Zona de Intag, en la Empresa UNACEM CEMENTOS SELVA ALEGRE S.A.”*¹⁰
8. El 17 de agosto de 2015, CORDEGCO le hace llegar a José Antonio Correa una *“citación comunitaria”* en la que le anunciaron que tendrá lugar *“la Audiencia Indígena que se llevará a cabo el martes 25 de Agosto del 2015...”*¹¹
9. El 24 de agosto de 2015, UNACEM remitió a Pedro Burga, en su calidad de presidente de la asociación, un documento en el que manifestó, entre otras cosas, que su intención

⁵ Corte Constitución, audiencia pública, versión Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO.

⁶ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 7: *“a solicitar el apoyo económico de la empresa, y señalando que si la empresa entregaba fondos, la entidad de la cual era miembro, retiraría su apoyo a la Asociación de Transportistas de la Zona de Intag.”*

⁷ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 7.

⁸ Corte Constitución, audiencia pública, versión Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO.

⁹ Constitución, artículos 11, 11 (7), 59 (9) y (15), 171, 424, 426; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 343. 344 (c), (d), (e), 346.

¹⁰ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 15.

¹¹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 8.

no era faltar al buen nombre de los miembros de la CORDEGCO y que la justicia indígena no le era aplicable por “*disposición constitucional y principio de jurisdicción.*”¹²

10. El 25 de agosto de 2015 se realizó la audiencia. CORDEGCO se declaró en “*Justicia Indígena*” y conoció el orden del día: “*Análisis y Resolución de la Calumnia por parte del señor José Antonio Correa, Gerente General de la Empresa UNACEM, en contra del Presidente de CORDEGCO, el señor Pedro Burga Peralta.*”¹³
11. Durante la Asamblea, Luis Andrade, secretario de actas de CORDEGCO, pidió la palabra y expresó que, para “*luchar por las injusticias y conflictos... nos debemos acoger del Art. 182 del Código Orgánico Integral Penal... Calumnia.- La persona que por cualquier medio, realice una falsa imputación de un delito en contra de otro, será sancionado con una pena privativa de libertad de seis meses a dos años*”¹⁴ (subrayado original). Solicitó le declaren en rebeldía a José Correa y pidió que “*sea CASTIGADO con Pena Privativa de Libertad, porque la Jurisdicción Indígena, tiene mayor autonomía que la Jurisdicción Ordinaria, de tal motivo que podemos decidir una de las dos alternativas, el castigo con la ortiga el cabresto y agua fría o aplicar la sanción en base a la Ley.*”¹⁵
12. La Asamblea, enumerando y transcribiendo varios artículos de la Constitución y la ley¹⁶, resolvió:¹⁷

**LA CORPORACIÓN DE GOBIERNOS Y COMUNIDADES DEL CANTÓN OTAVALO, CORDEGCO,
EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LA LEY**

RESUELVE:

Sin haber la comparecencia de el Ing. José Antonio Correa, Gerente General de la Empresa UNACEM, para su exposición y defensa, se lo declara en rebeldía y calumnia, conforme a la contestación recibida, mediante el oficio de fecha 7 de agosto del 2015, el señor Juez Indígena Alberto Isama Amaguaña, pone a consideración de la Asamblea, por la justificación de la acusación que es clara; suficiente prueba para sancionar con pena privativa de libertad de Dos Años, por lo que se procede a dictar el fallo conforme lo determina, el Art. 182 del Código Orgánico Integral Penal.

¹² Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 32.

¹³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 2.

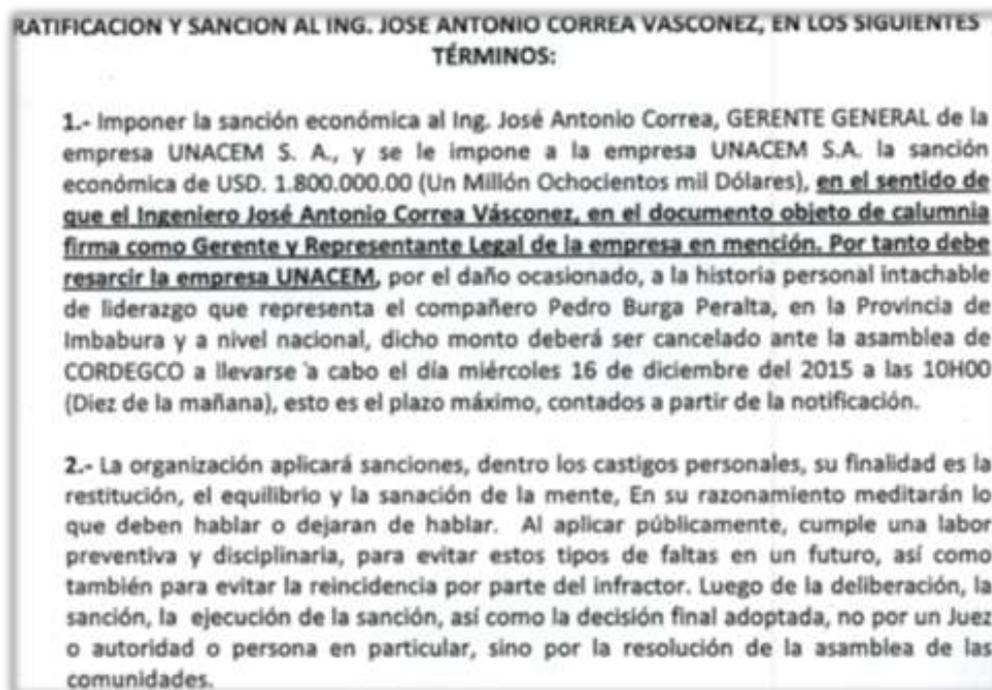
¹⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, acta de audiencia, foja 3.

¹⁵ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, acta de audiencia, foja 3.

¹⁶ Constitución, artículos 10, 11, 11 (7), 59 (9) y (15), 171, 424, 426; OIT, artículos 15 y 122; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 343 y 344; Ley de Minería, artículos 93 y 109; Reglamento de la Ley de Minería, artículo 56 y 95; COIP, artículo 5.

¹⁷ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, acta de audiencia, foja 5.

13. El 8 de octubre de 2015, CORDEGCO, enumerando y transcribiendo varios artículos de la Constitución y la ley¹⁸, resolvió¹⁹:



14. Además, la resolución amplía las sanciones impuestas en Asamblea y estableció mecanismos para el cumplimiento:²⁰

3.- En las decisiones de nuestra organización no permitiremos con una aparente amonestación, la persona o quien se merece un castigo, lo castigaremos, cumpliremos, como es: el baño de Agua fría, desnudo, ortiga, fuate, y cargar arena por dos

Kilómetros, ida y vuelta, ante la presencia de la prensa y televisión y el trabajo comunitario por el período de dos años; para lo cual se dispondrá enviar atento oficio al Ministerio del Interior, a fin de que proceda con la ubicación y traslado hasta la organización para el cumplimiento de esta pena comunitaria:

4.- En caso de incumplimiento por la empresa se comisionará hasta la ubicación exacta de la persona sancionada para tal efecto, que procederemos con diligencia para el deteniimiento y el debido escarmiento, por lo tanto nosotros no vamos a crear una conmoción nacional, será la empresa que conlleve este problema, por encubrir al calumniante (Gerente General), de modo hay muchas formas de hacer cumplir, como: la tramitación del cierre de la planta, conforme a la Ley Minera conforme lo estipula en los artículos, 93; 95; específicamente el 56 y el 109, por caducidad.

¹⁸ Constitución, artículos 10, 11, 11 (7), 59 (9) y (15), 171, 424, 426; OIT, artículos 15 y 122; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 343 y 344; Ley de Minería, artículos 93 y 109; Reglamento de la Ley de Minería, artículo 56 y 95; COIP, artículo 5.

¹⁹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 8.

²⁰ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 10.

15. El 9 de septiembre de 2015, José Antonio Correa Vásconez fue notificado con las resoluciones.²¹
16. El 10 de septiembre de 2015, se reunieron los dirigentes de las comunidades para elaborar el Estatuto y el Reglamento Interno de CORDEGCO.²² El 18 de noviembre de 2015, se aprobó definitivamente el Estatuto y se dispuso que se hagan gestiones para legalizarlo.²³
17. El mismo día, en dicha reunión se consideró que la sanción de privación de libertad no era derecho propio, de acuerdo al acta suscrita por el presidente encargado de CORDEGCO, con relación a la resolución del 25 de agosto de 2015,

*en dicha resolución se ha impuesto que el calumniante sea privado de libertad por dos años, cosa que no se ajusta al derecho consuetudinario, ya que la sanción a nivel de justicia indígena, es el proceso de rehabilitación y la reparación... al imponer una sanción de privación de libertad del denunciado Ing. José Antonio Correa, se apega más a la justicia ordinaria, y en nuestras costumbres la prisión no es la solución... debemos: Imponer al señor José Antonio Correa Vásconez, el baño de agua fría y ortiga, con la presencia de la prensa y televisión y el trabajo comunitario; para lo cual se dispone enviar atento oficio al Ministerio del Interior, a fin de que proceda con la ubicación y traslado hasta la organización para el cumplimiento de esta pena comunitaria...*²⁴

18. El 11 de septiembre de 2015, José Antonio Correa informa a la Gobernación de Imbabura sobre la resolución de CORDEGCO en la que le impusieron pena privativa de libertad.
19. El 14 de septiembre de 2015, el gobernador de Imbabura comunicó a la Defensoría del Pueblo sobre el hecho y manifestó que “*esta situación violenta el debido proceso... y la actuación de CORDEGCO atropella en todo sentido los derechos humanos*” y solicitó su intervención.²⁵
20. El 4 de octubre de 2015, la Delegación Provincial de Imbabura de la Defensoría del Pueblo resolvió inadmitir el pedido por considerar que el proceso había terminado, que no existían directrices para hacer seguimiento a la justicia indígena y que no se encontraba dentro de los parámetros dictados por el Defensor del Pueblo.²⁶

²¹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 26.

²² Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 39.

²³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 44.

²⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 58v.

²⁵ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 60.

²⁶ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 62v.

21. Sobre los mismos hechos, se siguió un proceso penal contra Pedro Burga Peralta. El 12 de octubre de 2020, el Tribunal Penal de Imbabura declaró a Pedro Burga Peralta culpable y autor del delito de extorsión (artículo 85 del COIP), le impuso un año de privación de libertad, multa de cuatro salarios básicos unificados y varias medidas de reparación (disculpas a la víctima en un diario, atención médica y psicológica si creyere necesario) y la orden de abstención a realizar actos de persecución o amenazas a la empresa.²⁷
22. El 23 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Imbabura revocó la sentencia condenatoria y ratificó la inocencia de Pedro Burga Peralta.
23. El 23 de abril de 2021 se admitió el recurso de casación presentado por José Antonio Correa Vásconez²⁸ y, a la fecha de esta sentencia, no hay decisión sobre la causa.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

Caso 1-15-EI

24. El 7 de octubre de 2015, José Antonio Correa presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de la justicia indígena emitida por la CORDEGCO el 25 de agosto de 2015, y de Alberto Isama Amaguaña (“juez ad honorem”); Humberto Ramos (“juez de Mojanda Mirador”), María Isabel Andrade Román (“secretaria”) y Pedro Burga Peralta (“presidente de CORDEGCO”). Solicitó medidas cautelares.
25. El 11 de noviembre de 2015 se sorteó la causa y correspondió al juez Alfredo Ruiz Guzmán.
26. El 15 de marzo de 2016, la Corte admitió a trámite la demanda.
27. El 9 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió a Ramiro Avila Santamaría. El 4 de mayo de 2021 avocó conocimiento, solicitó informe al juez ad honorem de CORDEGCO y convocó a audiencia pública.
28. El 17 de agosto de 2021, José Correa presentó un escrito de desistimiento al caso No. 1-15-EI, por el tiempo transcurrido, por tener un juicio penal en contra de Pedro Burga y por considerar que sus derechos no están amenazados.
29. El 24 de agosto de 2021 tuvo lugar la audiencia pública.

²⁷ Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, expediente N. 10282-2018-00259, SAJTE, página 69.

²⁸ Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Imbabura, expediente N. 10282-2018-00259, SAJTE, página 1.

30. El 1 de septiembre de 2021, el Pleno de la Corte no aceptó el desistimiento por considerar que el derecho a la libertad individual es irrenunciable y que podría ser vulnerado si se ejecuta la resolución de CORDEGCO.

Caso 1-16-EI

31. El 7 de enero de 2016, José Antonio Correa presentó acción extraordinaria de protección contra la resolución de la justicia indígena emitida por la CORDEGCO el 8 de octubre de 2015, y de Alberto Isama Amaguaña (“juez ad honorem”); Humberto Ramos (“juez de Mojanda Mirador”), María Isabel Andrade Román (“secretaria”) y Pedro Burga Peralta (“presidente de CORDEGCO”).
32. El 30 de marzo de 2016 se sorteó la causa y correspondió a la jueza constitucional Wendy Molina.
33. El 17 de mayo de 2016 la Corte admitió a trámite la demanda.
34. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió a la jueza Teresa Nuques Martínez. El 10 de diciembre de 2019 avocó conocimiento de la causa y solicitó informe a las supuestas autoridades indígenas.
35. El 25 de agosto de 2021 se acumuló el Caso 1-16-EI al 1-15-EI, por existir identidad de personas y de objeto.

III. Competencia de la Corte Constitucional

36. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.²⁹

IV. Actos impugnados, argumentos y pretensión

Caso 1-15-EI

37. La resolución impugnada es la dictada por CORDEGCO el 25 de agosto de 2015, suscrita por Alberto Isama Amaguaña, María Isabel Andrade Román y Humberto Ramos.
38. En la demanda manifiesta haber tenido “*serios inconvenientes con los integrantes de la Asociación de Transportistas de la Zona de Íntag (ATZI)*”, tales como reclamos por la adjudicación de plazas de transporte, uso de la fuerza y coerción para lograr sus objetivos; no tener vinculación alguna con CORDEGCO y no pertenecer a comunidad

²⁹ Constitución, artículos 171 y 436; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 65.

indígena; no haber cometido delito alguno; no ser la supuesta calumnia un conflicto interno; y no tener CORDEGCO atribución alguna para imponer sanciones penales.³⁰

- 39.** El accionante considera, invocando la Constitución, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, varias sentencias de la Corte Constitucional y resoluciones del Tribunal Constitucional,³¹ que la validez de una decisión de la justicia indígena requiere un conflicto interno entre miembros de la comunidad, en su ámbito territorial, que afecte sus valores comunitarios y que se adopte con base en el derecho propio de la comunidad. Indica que la decisión impugnada no cumple con los requisitos anteriores: no hubo un conflicto interno y no fue cometida por un miembro de la comunidad, el hecho no tuvo lugar en la comunidad indígena, no se afectó a valor comunitario alguno, no se aplicó el derecho propio. Señala que la decisión vulnera sus derechos a la libertad; la pena no fue dispuesta por juez competente ni se respetó el debido proceso, en particular la defensa, la falta de motivación y de competencia de la autoridad indígena; también su derecho a la integridad física, a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes; si se aplica la resolución y se le castiga con ortigas y agua fría, y vulnera el derecho a la seguridad jurídica; la resolución se basó solo en el testimonio del presidente de la organización que le condena, no se contrastó con prueba alguna, no ofreció la posibilidad de defensa, no analiza su propia competencia material y territorial, aplica normas que no son parte de su derecho propio, no motiva, no aplica normas claras, públicas y previsibles.
- 40.** El accionante solicita que se declare que la resolución vulnera sus derechos y carece de validez, se ordene abstenerse de ejecutar el acto impugnado, que se declare que ha sufrido daños patrimoniales y que se dicten medidas cautelares para salvaguardar sus derechos a la libertad, integridad, debido proceso y seguridad jurídica, por considerar que se está amenazando de modo inminente y grave sus derechos y que, si se ejecuta la condena, podría ocasionar daños irreversibles.
- 41.** Las autoridades y organización demandada no han presentado el informe solicitado, pero remitieron los estatutos requeridos de la organización.

Caso 1-16-EI

- 42.** La resolución impugnada es la dictada por CORDEGCO el 8 de octubre de 2015, que resolvió imponer una sanción económica de un millón ochocientos mil dólares por la supuesta calumnia, un castigo consistente en *“baño de agua fría, desnudo, ortiga, fuate y cargar arena por dos kilómetros, ida y vuelta, ante la presencia de la prensa y televisión y el trabajo comunitario por el período de dos años.”*
- 43.** En la demanda el accionante insiste en lo afirmado en la primera demanda (párrafo 38) y manifiesta, invocando los mismos fundamentos jurídicos (párrafo 39), que la resolución no cumple con los requisitos mínimos para ser considerada válida y se trata

³⁰ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, fojas 20-31.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 113-14-SEP-CC (caso La Cocha) y Sentencia No. 003-2002.TC.

de “*una clara intimidación*”, que no tiene relación alguna con CORDEGCO ni con comunidad indígena alguna; la decisión amenaza su derecho a la libertad por la privación de libertad y por los trabajos comunitarios que tendría que hacer durante dos años, a la integridad física por los castigos físicos que considera crueles e inhumanos, al debido proceso porque no pudo defenderse, no se motivó la resolución y porque la organización no tiene competencia, a la seguridad jurídica porque la pena no obedece a normas claras, públicas, previsibles y aplicadas por autoridad competente; el caso es trascendente porque la Corte puede precisar la competencia de la justicia indígena, la aplicación del derecho propio y el respeto del debido proceso.

44. El accionante solicita, al igual que en la primera demanda, que se declare que la resolución vulnera sus derechos y carece de validez, se ordene abstenerse de ejecutar el acto impugnado, que se declare que ha sufrido daños patrimoniales y que se dicten medidas cautelares para salvaguardar sus derechos.

V. Análisis constitucional

45. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena tiene por objeto controlar la constitucionalidad de las decisiones tomadas por autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuando se presentan presuntas violaciones a los derechos constitucionales o decisiones que discriminan a la mujer.³²
46. En el análisis de las decisiones de administración de justicia indígena se observarán los parámetros establecidos en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,³³ la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la LOGJCC.
47. La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario*”.³⁴ Además, establece que “[l]as autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean

³² Constitución, artículo 171; LOGJCC, artículo 65.

³³ Convenio 169 de la OIT, artículo 8.2: “*Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos...*”. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 5 y 6: “*Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales... Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas...*”.

³⁴ Constitución, artículo 57 (10).

*contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.”*³⁵

- 48.** La función jurisdiccional a la que hace referencia la Constitución es la facultad o poder de administrar justicia que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a través de sus autoridades.
- 49.** La jurisdicción indígena está estrechamente ligada al derecho a la autodeterminación. La Corte ha establecido que, por la autodeterminación, “*los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural*” y que, entre otras características, se manifiesta en el derecho propio.³⁶
- 50.** El poder de administrar justicia permite conocer los conflictos que afectan a una comunidad, pueblo y nacionalidad, y resolverlos de acuerdo con su derecho propio.
- 51.** Por el derecho propio, las autoridades indígenas observan y aplican principios, valores, normas, procedimientos y las tradiciones ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Este derecho, por su componente intercultural, no es inmutable, sino que evoluciona, se adapta y se renueva. Sin embargo, mantiene su núcleo esencial y es la aplicación del derecho propio sobre la base de los valores y la cosmovisión particular de las comunidades indígenas. La Corte ha establecido que estas normas y prácticas ancestrales “*se reflejan en sus estatutos y en las actas de asamblea, y otras se manifiestan en prácticas sociales que les permiten organizarse y convivir.*”³⁷
- 52.** En el ejercicio de la función jurisdiccional, las autoridades indígenas tienen la potestad de utilizar los mecanismos necesarios para aplicar sus procedimientos, ejecutar las resoluciones y hacer seguimiento para garantizar su cumplimiento. Para el efecto, las autoridades estatales deben coordinar y cooperar con las autoridades indígenas. Se debe tener presente que el ejercicio de esta función tiene un límite constitucional en el respeto de los derechos constitucionales.
- 53.** Esta Corte recuerda que, en el examen de constitucionalidad de las decisiones de la justicia indígena, el primer aspecto que se considera es su legitimidad y si esta no se verifica no procede continuar con el análisis.
- 54.** Las autoridades indígenas para ejercer la función jurisdiccional deben contar con *legitimidad*.
- 55.** La función jurisdiccional está a cargo de las autoridades indígenas designadas por la comunidad, pueblo o nacionalidad de conformidad con su derecho propio y prácticas

³⁵ Constitución, artículo 171; COFJ, artículo 343.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafos 41 y 42.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafo 62.

ancestrales reconocidas por los miembros de las comunidades, pueblos o nacionalidades.³⁸ La Corte ha determinado que:

*Por el ejercicio de la autoridad, las comunidades, pueblos y nacionalidades definen su estructura de gobierno y la forma de designación de autoridades. Los niveles de gobiernos podrían ser cabildos, asambleas generales, congresos, representantes, presidentes o simplemente autoridad indígena, con funciones y atribuciones definidas de acuerdo a las realidades, las costumbres y las prácticas ancestrales. El respeto a las formas en que tradicionalmente han determinado su organización y la elección de sus autoridades asegura la legitimidad y el reconocimiento de sus miembros.*³⁹

- 56.** Las *nacionalidades indígenas* son entidades históricas y políticas, que habitan en el territorio ecuatoriano antes de la conformación del Estado y que actualmente son parte integrante del Estado plurinacional ecuatoriano. Tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y viven en un territorio en el que ejercen su derecho a la autodeterminación.⁴⁰ Entre las nacionalidades que habitan en el Ecuador están la Awa, Chachi, Épera, Tsáchila, Achuar, Siona, Shuar, Secoya, Waorani, A'í Cofán, Shiwiar, Zápara y Kichwa.⁴¹
- 57.** Al interior de las nacionalidades conviven varios *pueblos indígenas*. Los pueblos de una nacionalidad comparten la misma identidad cultural que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana.⁴² Por ejemplo, los pueblos Chibuleo, Kisapincha, Tomabela, Salasaka, Otavalo, Kitu Kara, Karanki, Natabuela, Cayambe, Panzaleo, Waranka, Puruwa, Kañari, Palta, Saraguro, pertenecen a la nacionalidad Kichwa.⁴³
- 58.** Las *comunidades indígenas* son entidades colectivas que pertenecen y se identifican con pueblos y nacionalidades, agrupadas en unidades tradicionales como familias, grupos domésticos, *nanicabos* o *ayllus*, que suelen tener relación sanguínea o afinidad, y que ejercen, en el territorio donde desarrollan la vida y su cultura, su derecho a la autodeterminación.⁴⁴ Las *comunidades indígenas* con estas características han adoptado

³⁸ En algunas comunidades indígenas que pertenecen a la nacionalidad Kichwa, las autoridades indígenas son electas en asambleas generales, en las cuales participan toda la comunidad y eligen a las personas más reconocidas, respetadas por su capacidad, conocimiento, experiencia, honradez y liderazgo, pues estas autoridades deberán representar a toda la comunidad y tomar decisiones en beneficio de la colectividad. Estas autoridades están investidas del poder jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafo 67.

⁴⁰ Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, *Aportes de las Nacionalidades y Pueblos* (Quito: CODENPE), página 10.

⁴¹ Ecuarrunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuarrunari, 2009), página 87.

⁴² Convenio 169 de la OIT, artículo 1 “...pueblos...cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”, artículo 2.1 “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad...”.

⁴³ Ecuarrunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuarrunari, 2009), página 87.

⁴⁴ Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, *Aportes de las Nacionalidades y Pueblos* (Quito: CODENPE), página 11.

diversas denominaciones, tales como *comunidades*,⁴⁵ colonias, centros, asociaciones y más.⁴⁶ Por ejemplo, el pueblo Chibuleo, que pertenece a la nacionalidad Kichwa, está conformado por la comunidad de Pataló Alto, la comunidad Chacapungo, la comunidad Chibuleo San Francisco y otras.

59. Entonces, para determinar la legitimidad de una autoridad que ejerce jurisdicción indígena se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena. Las formas de reconocimiento dependen exclusivamente del derecho propio y no del reconocimiento o registro por parte de las instituciones del derecho ordinario, sin detrimento que, en algunos casos, la comunidad indígena haya optado por la inscripción y registro de sus autoridades ante el Estado. Por ejemplo, en algunas comunidades *kichwas* se ejercen las facultades de administración de justicia mediante el cabildo, el consejo de gobierno comunitario o la asamblea general.⁴⁷ El registro de las autoridades indígenas en las instancias públicas permite el desarrollo adecuado de los procesos de relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas,⁴⁸ y genera proceso de coordinación y cooperación oportuno.⁴⁹
60. Las autoridades indígenas con legitimidad para ejercer la facultad jurisdiccional se distinguen de otras autoridades públicas, como miembros de la Asamblea Nacional, alcaldías, prefecturas, juntas parroquiales, ministerios, fiscalías, juzgados, jefaturas cantonales, tenencias políticas, entre otras, y de entidades privadas, como por ejemplo gremios, corporaciones, comités pro-mejoras, institutos, fundaciones, empresas. Estas autoridades, al no ser designadas conforme el derecho propio y por el ejercicio a la autodeterminación de una comunidad, pueblo o nacionalidad, no son autoridades indígenas ni representan a los pueblos originarios.⁵⁰
61. También pueden ejercer la función jurisdiccional las autoridades indígenas de las federaciones y confederaciones, siempre que las mismas estén integradas por comunidades o pueblos y nacionalidades respectivamente, tengan relación territorial, y hayan sido designados mediante el derecho propio y prácticas ancestrales. Al respecto, la Corte ha establecido:

⁴⁵ Las comunidades indígenas podrían también auto-identificarse como *comunidades*. Pero no toda comunidad indígena es comuna. Pueden existir comunas de personas mestizas y no indígenas. Las comunas fueron establecidas por la Ley de Organización y Régimen de Comunidades. La *comuna* es forma de organización campesina relacionada con la tenencia de la tierra y suelen ser centros poblados dentro de las parroquias, del tipo caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación. Para los pueblos y nacionalidades, la comuna solo significa un instrumento jurídico que permite el reconocimiento como entidad social para acceder a servicios y recursos. Véase Ley de comunas, artículo 1 y Luis Fernando Tocagón, *Manual de Fortalecimiento Organizativo para comunidades y organizaciones* (Quito: Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas, 2003) página 19.

⁴⁶ Ecuatorunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuatorunari, 2009), página 91.

⁴⁷ Ecuatorunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuatorunari, 2009), página 91.

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 36-12-IN/20, párrafo 32.

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 134-13-EP/20.

⁵⁰ Nina Pacari y Mariana Yumbay, *Derecho Propio y Sistema de Administración de Justicia Kichwa*, Instituto de Ciencia Indígenas Pacari, Quito, 2019, página 46 y 47.

Las autoridades indígenas pueden ser de primer, segundo y tercer grado, según se refiere de los informes periciales. Las autoridades de primer grado corresponden a aquellas elegidas por la propia comunidad indígena y que ejercen sus funciones dentro del territorio de dicha comunidad. Las autoridades indígenas de segundo grado comportan aquellas autoridades elegidas por las federaciones que constituyen la integración de varias comunidades indígenas unidas por un denominador común. Finalmente, las autoridades indígenas de tercer grado son aquellas elegidas por confederaciones que implican la integración de las federaciones u organismos de segundo grado.⁵¹

- 62.** En suma, las autoridades indígenas contarán con legitimidad para ejercer funciones jurisdiccionales siempre que sean designadas mediante el derecho propio y las prácticas ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

- 63.** En el caso, de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo (“CORDEGCO”) aunque se identifican como “*pueblo kichwa Otavalo*” se gobiernan por su estatuto y buscan el reconocimiento estatal de su personería jurídica.⁵²
- 64.** De acuerdo con el estatuto de CORDEGCO, la organización está conformada por miembros fundadores (quienes suscriben el acta de constitución de la asociación), miembros activos (personas que ingresen posteriormente), miembros honoríficos (a quienes la asamblea confiera), y “*las comunidades ubicadas dentro de la circunscripción territorial del pueblo Otavalo... una organización que represente a los indígenas radicados en el sector urbano y rural del cantón Otavalo, que se hayan autodefinido con autoridades propias y acaten sus normas y procedimientos.*”⁵³
- 65.** CORDEGCO tiene asamblea y directorio, con sus secretarios, tesoreros y más, que se designan entre sus miembros. Para ser miembro de CORDEGCO se requiere ser mayor de edad, pagar una cuota, no pertenecer a otra organización afín y solicitar ser miembro.⁵⁴ No se habla de la observancia a las prácticas y conocimientos ancestrales, ni del derecho propio.
- 66.** CORDEGCO no tiene autoridades con funciones jurisdiccionales que surjan directamente de nacionalidades, pueblos o comunidades indígenas determinadas. Si bien es una asociación conformada por personas indígenas, algunas de las cuales forman parte de algunas comunidades, se trata de una asociación con fines propios y cuyos miembros dependen de requisitos ajenos a la identidad indígena y derecho propio.

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-17-PJO-CC, párrafo 37.

⁵² Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 44.

⁵³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 6, foja 47.

⁵⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 6, foja 47.

67. El estatuto de CORDEGCO establece como fines, entre otros culturales, productivos, deportivos, sociales, “conocer y resolver los conflictos internos de las comunidades de base, que hayan sido elevados al conocimiento de las autoridades del pueblo.”⁵⁵
68. La CORDEGCO, por más que establezca conocer y resolver conflictos en su estatuto, su conformación responde a su estatuto y no al derecho propio de una comunidad (primer grado), pueblo o nacionalidad. Tampoco se puede identificar que las autoridades de CORDEGCO hayan sido elegidos por federaciones (segundo grado) o por confederaciones indígenas (tercer grado).⁵⁶
69. Las autoridades de CORDEGCO no fueron designadas por una comunidad específica ni de acuerdo con el derecho propio (primer grado), tampoco fueron sus autoridades electas por federaciones (segundo grado), ni fueron electas por confederaciones (tercer grado).
70. En consecuencia, CORDEGCO no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena, y por tanto, las resoluciones impugnadas no tienen fuerza vinculante y ninguna persona puede ser obligada a cumplirla.
71. Las decisiones impugnadas al ser expedidas por personas que no pueden ejercer función jurisdiccional porque no son autoridades indígenas, carecen de valor jurídico y no son objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.

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. Rechazar las demandas de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, por falta de objeto en tanto CORDEGCO no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena y sus resoluciones no tienen valor jurisdiccional alguno.
2. Notifíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.15
17:08:45 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁵⁵ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 4 (k), foja 46v.

⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-17-PJO-CC, párrafo 37.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 0001-15-EI y 1-16-EI acumulada

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 19-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 19-17-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 analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio del Ambiente en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 24 de noviembre de 2016, dictado por uno de los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso administrativo No. 17741-2015-1408. En el análisis no se encontró vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ni a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 09 de diciembre de 2013, Vicente Larrea Guerrero presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción¹ en contra de la entonces ministra del Ambiente, Lorena Tapia Núñez, y del director regional de Loja de la Procuraduría General del Estado. El caso se sustanció ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe (“TDCA”) con el Nro. 11803-2013-0520.
2. Mediante sentencia de 07 de septiembre de 2015, el TDCA aceptó la demanda planteada por la parte actora. En consecuencia, declaró la nulidad² de las

¹ El accionante solicitó que se declare la nulidad de la resolución de 31 de mayo de 2013, que fue notificada el 13 de junio de 2013 dentro del Sumario Administrativo No. 001-2013, por el cual, la coordinadora general del Ministerio del Ambiente de ese entonces, le impuso la sanción de destitución al actor de acuerdo con lo preceptuado en el literal f) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, esto es, “f) *Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad*”. Asimismo, impugnó la resolución de 05 de agosto de 2013, notificada el 08 de agosto de 2013, la cual negó el recurso administrativo de reposición.

² El argumento del TDCA para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, se sustentó en que “la resolución objetada no cuenta con los elementos que configuran la motivación, estos es, no existe una relación detallada de los antecedentes, el funcionario sancionador omite precisar elementos probatorios que en su momento pudieron cambiar diametralmente la decisión adoptada dentro del sumario administrativo; no se menciona la prueba aportada al procedimiento sancionador, se omite realizar un análisis prolijo de las excepciones y de la prueba aportada al sumario administrativo; y, finalmente, se determina que la conducta del actor se adecua a la causal de destitución establecida en la Ley de la materia, sin observar que la norma establece el tipo de infracción, refiere a ésta no se produce cuando la

resoluciones dictadas el 31 de mayo y 05 de agosto de 2013. En este sentido, dispuso la restitución del accionante a la función que venía desempeñando, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir hasta su reintegro más los respectivos intereses.

3. El Ministerio del Ambiente presentó recursos de aclaración y ampliación en contra de la sentencia antes referida. El TDCA mediante auto de 18 de septiembre de 2015, negó dichos recursos horizontales bajo el argumento de que la sentencia dictada es suficientemente *“clara, lógica y comprensible”*. El 08 de octubre de 2015, el ministerio del Ambiente y el delegado del Procurador General del Estado interpusieron por cuerda separada recursos extraordinarios de casación.
4. El 24 de noviembre de 2016, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite los dos recursos de casación³.
5. Finalmente, el 23 de diciembre de 2017, Jaime Emilio Piedra Maridueña en su calidad de coordinador general jurídico y delegado del Ministro del Ambiente (**“la entidad accionante”** o **“el Ministerio del Ambiente”**) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 24 de noviembre de 2016.
6. El 02 de marzo de 2017, la Sala de Admisión⁴ de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. En sesión ordinaria de 15 de marzo de 2017, el Pleno de este organismo realizó un primer sorteo, correspondiendo la sustanciación de la causa a la exjueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, quien no realizó ningún acto jurisdiccional tendiente a su resolución.
7. Una vez posesionados el 05 de febrero de 2019, 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 correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien, el 26 de agosto de 2021, avocó conocimiento y solicitó al conjuer nacional accionado el correspondiente informe de descargo.
8. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

injuria sea el resultado de provocación previa, como en efecto sucedió en el caso en resolución, violentando como consecuencia de esto el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica”.

³ En esta jurisdicción signada con el Nro. 17741-2015-1408, el conjuer fundamentó su decisión de inadmisión por cuanto a su juicio, las entidades recurrentes incurrieron en *“una falta de fundamentación del recurso”* y por otro lado, *“la recurrente confunde la cuarta causal del Art. 3 de la Ley de Casación, que se refiere a los vicios de congruencia en la sentencia, con la causal quinta del mismo cuerpo normativo”*.

⁴ Conformada por la exjueza constitucional Wendy Molina Andrade y, los exjueces constitucionales Francisco Butiña Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con 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 del Ambiente.

10. La entidad accionante impugna el auto de 24 de noviembre de 2016. En la demanda se afirma la vulneración a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1) y de la motivación (art. 76.7. 1) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82) de la CRE.
11. El Ministerio del Ambiente efectúa un breve relato de los hechos que dieron origen al proceso contencioso administrativo, concluyendo que: *“Para resolver la Coordinadora General Administrativa Financiera analiza en su conjunto los siguientes elementos probatorios: el informe final sin número de fecha 10 de mayo de 2013, el análisis de la prueba testimonial que se evacuó en el transcurso del sumario, así constan las versiones de Rita Lourdes Tapia Suárez, que obran a fojas 130; Ing. Eduardo Calva, que obra de fojas 131 y 132, versiones con las que se evidencia claramente el señor Vicente Larrea, ha manifestado que el Ing. Carlos Espinosa alcahuetea la corrupción lo que demuestra que efectivamente se expresó en esos términos en contra del Ing. Espinosa sin existir provocación”*.
12. Frente a una aparente vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y la motivación, la entidad accionante transcribe literalmente el contenido de dichos derechos constitucionales y argumenta lo siguiente: *“Es evidente señores magistrados, que el artículo 92 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la fecha de los hechos, es clara y precisa al indicar que la extensiva interpretación que cometió la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, violó la prenombrada norma constitucional, al no argumentar con especificidad por qué consideraban se violentaron los derechos del sumariado, y desencadenó como consecuencia de esto, el atropello a su derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica”*.
13. Respecto a una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, transcribe el referido artículo y manifiesta: *“Además de todo lo referido, la violación más grave es la falta de motivación de la sentencia impugnada en la presente acción, que solamente considera argumentos de la parte actora, Y NO CONSIDERA EN PARTE*

ALGUNA LAS CONSIDERACIONES, PRUEBAS Y ARGUMENTOS DE DESCARGO, presentadas por esta Institución, constituyéndose una grave violación al principio de seguridad jurídica, consolidándose un motivo más, para que la presente acción extraordinaria de protección, sea resuelta en nuestro favor”.

14. El Ministerio del Ambiente como pretensión solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales inmersos en la decisión de 24 de noviembre de 2016.

b. De la parte accionada, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

15. Pese a que se notificó a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante oficio-CC-JAG-2021-182 de 27 de agosto de 2021 dentro del proceso judicial No. 17741-2015-1408, no consta en el sistema SACC de la Corte Constitucional del Ecuador que se haya dado contestación a este requerimiento.

IV. Análisis del Caso

16. Esta Corte ha indicado⁵ que existe una argumentación completa en la acción extraordinaria de protección cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.

17. La entidad accionante enunció presuntas vulneraciones a la tutela judicial efectiva (art. 75), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1) y de la motivación (art. 76.7. 1) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82) de la CRE. Sin embargo, una vez revisada la argumentación de la demanda, este Organismo no verifica que sobre ellos exista una argumentación completa, por tanto, aplicando “*el esfuerzo razonable*” de conformidad con la sentencia No. 1967-14-EP/20, analizará si existió una vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

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

18. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE puntualiza 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*”; en este

⁵ 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)”.

sentido, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y, ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁶.

19. Este Organismo procederá a verificar si en el auto de inadmisión del recurso de casación se enuncian las normas en las que se funda y si se explica su pertinencia de aplicación al caso concreto.
20. En el auto judicial impugnado se observa que, la entonces entidad recurrente (ahora accionante) acusa que se habrían infringido los artículos 76.7.j y 168.6 de la CRE; 115, 117, 119, 219 y 276 del Código de Procedimiento Civil, 39 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 48 literal f) de la Ley Orgánica de Servicio Público, respecto a las causales tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.
21. El conjuerz nacional analizó en primer lugar la fundamentación de la entidad recurrente, respecto a la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación. En este sentido, expresó que: *“El tribunal comete un error de Derecho por falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba”*. Tras esto, el conjuerz indicó que *“Para que prospere el recurso de casación no basta mencionar en forma general el vicio en que ha incurrido la sentencia o auto recurridos, sino que debe especificarse las causas o razones por las cuales se afirme que se ha producido la falta de aplicación, la aplicación indebida o la errónea interpretación de las normas procesales”*.
22. Respecto a la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, el conjuerz indicó que: *“debe tomarse en cuenta que, para que el recurso de casación esté debidamente fundamentado por la indicada causal, quién recurre, está en la obligación de identificar 'el defecto procesal de incongruencia' que resulta de la comparación entre la súplica de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia, mismo que en la especie, no ocurre, ya que a pesar de que la recurrente determina en la fundamentación; de la lectura del recurso se obtiene que este nunca llega a efectuar un razonamiento lógico de la presunta violación, así como tampoco determina de forma expresa el defecto procesal de incongruencia”*. Asimismo, el conjuerz citó una doctrina⁷ respecto al principio de congruencia.

23. El conjuerz concluye indicando que:

(...) con respecto a esta causal la recurrente expresa: “La causal cuarta de la Ley de Casación, pese a lo corto de su redacción, mantiene incidencias normativas y motivacionales extremadamente amplias, precisamente por el segundo de aquellos

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 29.

⁷ Cita a Gladis E. de Midón en su obra de “La Casación- Control del Juicio de Hecho” Pág. 471, Buenos Aires.

requisitos de la sentencia referentes a la motivación. De acuerdo a Orlando Rodríguez Chocontá, autor colombiano, se determina la existencia de diferentes vicios de motivación, entre los que consta, precisamente la motivación incongruente ...”; posteriormente expresa: “A la luz del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la ilegitimidad constituye una de las causales de nulidad de un acto; la nulidad en tal sentido; es una consecuencia del irrespeto de las formalidades necesarias para emitir un acto administrativo y que vicia el procedimiento desde que el acto que dio origen a determinada situación adolece de ella”; la recurrente, en este sentido confunde la cuarta causal del Art. 3 de la Ley de Casación, que se refiere a los vicios de incongruencia en la sentencia, con la causal quinta de la (sic.) mismo cuerpo normativo, que se refiere a la motivación de los actos administrativos y sentencias; y, con los vicios de nulidad de los actos administrativos contemplados en el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que deben denunciarse al amparo de la segunda causal del Art. 3 de la Ley de Casación. (énfasis añadido).

24. Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa, lo que implica que el juzgador conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, esta Corte debe verificar, de manera general, que el auto o sentencia en cuestión “[...] **guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto**”⁸ [énfasis añadido].
25. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que el auto impugnado se encuentra debidamente motivado pues el conjuer analizó y determinó que las alegaciones respecto a las causales tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación no se encontraban debidamente fundamentadas conforme la técnica casacional. Por este motivo, no pudo prosperar su admisión.
26. Por tanto, en el auto impugnado se observa la debida congruencia con las alegaciones planteadas, puesto que se dieron respuestas a los cargos expuestos en el recurso de casación. En consecuencia, bajo el criterio motivado del conjuer nacional, el recurso de casación no podía admitirse. En conclusión se observa en el auto impugnado la aplicación de normas y preceptos jurídicos y su pertinencia al caso concreto.
27. Se reitera que no le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto a lo resuelto y a la conformidad con la forma en que se dirimió la controversia judicial, ya que para aquello se establecen precisamente los órganos de la justicia ordinaria con los cauces correspondientes del sistema judicial⁹.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1901-13-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 26.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

- 28.** El artículo 82 de la Constitución de la República establece que: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
- 29.** Ahora bien, esta Corte estima que la afectación de la seguridad jurídica no se configura de manera abstracta o abierta, sino en forma concreta y específica. Por lo tanto, al alegarla, se debe detallar cómo se ha generado la falta de certeza jurídica. No basta, se insiste, alegaciones genéricas en cuanto a la contravención del artículo 82 de la Constitución, sin identificar el modo en que se presenta la incertidumbre sobre determinado punto de derecho¹⁰.
- 30.** En el caso concreto, esta magistratura analizará si existió inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales, mas no analizará los razonamientos de lo correcto o incorrecto de la aplicación e interpretación de dichas normas¹¹.
- 31.** La entidad accionante alega violación al derecho a la seguridad jurídica, ya que el conjuer nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió su recurso de casación *“sin sujetarse al ordenamiento jurídico”*.
- 32.** En el auto de inadmisión se observa que en el apartado primero, el conjuer nacional se declaró competente con base a lo dispuesto en el numeral 4 de la Disposición Reformativa Segunda constante en el Código Orgánico General de Procesos, que sustituye el numeral 2 del artículo 2 del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial en concordancia con la resolución No. 6 de 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia. Luego, en el apartado tercero, el conjuer nacional verificó la temporalidad de los recursos de casación interpuestos conforme el artículo 5 de la Ley de Casación.
- 33.** De lo anterior se evidencia en el auto judicial impugnado, que el conjuer nacional aplicó las normas jurídicas del ordenamiento jurídico respecto al tratamiento del examen de admisibilidad del recurso de casación.
- 34.** Por tanto, la Corte Constitucional no detecta en qué forma se ha menoscabado la previsibilidad y certidumbre propias del recurso extraordinario de casación en este caso concreto. Al contrario, esta Corte ha indicado respecto de dicho recurso que el mismo *“...es extraordinario, estricto, formal, riguroso, opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad”*¹². No puede confundirse la inconformidad con la

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 497-14-EP de 04 de agosto de 2021, párr. 34.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 600-14-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 27.

decisión de inadmisión del recurso extraordinario de casación con un argumento de violación a la seguridad jurídica.

35. En tal virtud, se concluye que en el auto judicial impugnado se aplicaron normas jurídicas previas, claras y públicas que fueron aplicadas conforme lo establece el artículo 82 de la CRE.

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.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen para los fines pertinentes.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.10.15 17:10:26 -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, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 0019-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 919-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 919-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En aplicación de la excepción de la regla de preclusión, la Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección, por haberse planteado en contra de un auto que niega una petición de nulidad y de un auto que niega una petición de aclaración y ampliación por extemporánea, dentro de un juicio de alimentos.

I. Antecedentes Procesales

1. Dentro del juicio de alimentos signado con el No. 17956-2012-0636, el 04 de julio de 2016, Roberto Patricio Canchig Arias presentó un incidente de rebaja de pensión alimenticia en contra de María Isabel Muñoz Medina como madre y representante legal del alimentario.
2. El 14 de octubre de 2016, luego de llevarse a cabo la audiencia única a la que compareció únicamente el actor con su abogado, la jueza de la Unidad Judicial Especializada Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió aceptar la demanda de incidente de rebaja de pensión alimenticia, en razón de que el actor justificó tener dos cargas familiares. En tal virtud, fijó como nueva pensión alimenticia la cantidad mensual de USD \$ 148,00. Esta decisión fue notificada el mismo día.
3. El 19 de octubre de 2016, la demandada María Isabel Muñoz Medina solicitó se declare la nulidad del proceso, alegando falta de citación con la demanda.
4. El 16 de noviembre de 2016, la referida jueza negó el pedido de nulidad solicitado en razón de que la señora María Isabel Muñoz Medina, “...a fojas 105 de la causa que nos ocupa, presenta un incidente de aumento de pensiones alimenticias mismo en el que señala como su dirección domiciliaria, la misma en la que fue citada con el Incidente de Rebaja de Pensiones Alimenticias de cuya Resolución solicita la nulidad...”. En contra de esta decisión, la demandada solicitó su revocatoria.
5. El 21 de diciembre de 2016, la jueza negó el pedido de revocatoria solicitado, “Por cuanto no han variado las circunstancias que motivaron a dictar el auto de fecha 16 de noviembre de 2016...”. Inconforme con el auto de 16 de noviembre de 2016, la demandada interpuso el recurso de apelación.

6. El 09 de marzo de 2017, mediante resolución notificada el mismo día, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar el auto de fecha 16 de noviembre de 2016.¹ De esta decisión, el 15 de marzo de 2017, la demandada solicitó su aclaración y ampliación.
7. El 20 de marzo de 2017, la referida Sala negó por extemporánea la petición de aclaración y ampliación formulada.
8. El 17 de abril de 2017, María Isabel Muñoz Medina presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 20 de marzo de 2017, por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha y del auto dictado el 16 de noviembre de 2016, por la Unidad Judicial Especializada Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, de la provincia de Pichincha.
9. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Roxana Silva Chicaíza y Marién Segura Reascos y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, dispuso que la accionante aclare y complete su demanda.
10. Una vez que la accionante dio cumplimiento a lo ordenado, el 02 de enero de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 919-17-EP.
11. La causa fue sorteada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 31 de enero de 2018, recayendo la sustanciación en la entonces jueza Pamela Martínez Loayza. No obra del expediente constitucional alguna actuación tendiente a la prosecución de la causa.
12. 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, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 26 de agosto de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso a los juzgadores accionados remitir el respectivo informe motivado.

¹Al respecto, la referida Sala sostuvo, “... a la presentación de la demanda de incidente de rebaja de pensión alimenticia a fs. 143 consta el certificado de citación por boletas de fecha 1 de agosto del 2016; mismas que fueron entregadas en distintas fechas; dando cumplimiento a lo que establece el artículo 55 del (COGEP)... por lo que el argumento de que se declare la nulidad por falta de citación de la recurrente no tiene asidero jurídico. De la revisión de los autos se desprende que en el proceso no se evidencia que previo a la resolución exista alegación que deslegitime lo actuado, como tampoco la demandada ha impugnado la resolución de la causa. En consecuencia no se ha afectado ni se vulnera el derecho al debido proceso y a la defensa”.

13. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

14. 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 (en adelante CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

a) Por parte de la accionante María Isabel Muñoz Medina

15. En la demanda de la acción extraordinaria de protección la accionante señala que se han vulnerado los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la defensa y motivación y el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio del interés superior del niño, reconocidos respectivamente en los artículos 76.1, 76.7.a), 76.7.1), 82 y 44 de la CRE.
16. En relación con el derecho a la defensa, la accionante sostiene que, “... *en el incidente de rebaja de la pensión alimenticia presentado en mi contra, en la cual no fui citada por el funcionario de la judicatura en mi domicilio actual, como consta en la razón sentada por el mencionado funcionario; en esa razón quedé en indefensión*”.
17. Agrega que, “*Fui informada de la rebaja de las pensiones alimenticias por una llamada a mi teléfono celular vía whatsapp,(sic) la decisión de la jueza de origen...mi domicilio y del alimentario se encuentra en la parroquia de Tumbaco, de la ciudad de Quito...conocido por el padre, como lo acredité con el contrato de arriendo y las certificaciones de estudio del menor... la jueza de origen se funda que es la misma dirección al comparar a fojas 105 y me niega mi petición... lo cual no es correcto ya que mi dirección es otra, recurrí vía apelación y la Sala de la Familia de la Corte Provincial de Pichincha, no rectifica el yerro cometido...*”.
18. En relación con la garantía de la motivación, la accionante indica que el auto emitido por la Sala de la Corte Provincial es, “...*excesivamente escueto y por lo mismo no contiene la expresión mental, lógica y jurídica de los señores Jueces que la expidió, cual su obligación... Pues, no expresa un solo juicio de valor emitido por los Juzgadores, entre los hechos y el derecho... La inexistencia de motivación, como en la especie, genera la nulidad del auto impugnado*”.
19. Añade que el referido auto impugnado vulnera el principio del interés superior del niño, al no tomarlo en cuenta, así como el derecho a la seguridad jurídica, “...*al haberme dejado en indefensión por falta de citación... omisión que reclamé y no*

fue rectificada conforme a derecho tipificada en el Art. 108 del COGEP...Pese a que existe disposición expresa que le obliga a rectificar (al juez) cuando no se haya citado como corresponde conforme el Art 108 del COGEP, que a su vez desarrolla lo que dispone el Art. 76 número 7 letra K), 82 y su Art. 44 inciso primero de la Constitución de la República...no se aplicó(sic) las normas previas existentes”.

20. En el escrito para completar su demanda, la accionante reitera que la falta de citación la privó de ejercer su derecho a la defensa en el incidente de rebaja de pensión alimenticia y señala que se vulnera el artículo 76.1 de la CRE debido a que, “...el juez no garantizó el cumplimiento de las normas del derecho de las partes, ya que la compareciente no fue informada de la demanda como corresponde para poder defender el derecho del niño”.
21. Además, indica que se vulneró el artículo 76.7.a) de la CRE, “...ya que a pesar de haber impugnado en la justicia ordinaria mis derechos fundamentales no fueron tutelados como en las diferentes etapas o grados de procedimiento”.
22. La accionante pretende que a través de esta acción, se declare la violación de los derechos constitucionales invocados, se deje sin efecto los autos impugnados y se declare la nulidad por falta de citación, además de restituir sus derechos vulnerados.

b) Por la autoridad judicial accionada

Jueza de la Unidad Judicial Especializada Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha:

23. Mediante escrito de 02 de septiembre de 2021, Brenda Leonor Ponce Toala, jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha, indica que, “...en el caso de rebaja de pensión de alimentos, la actora de esta acción, tuvo la opción de presentar recurso de apelación de la resolución sin embargo lo que presentó fue un escrito solicitando nulidad de la resolución...”.
24. Agrega que la accionante, “Respecto a la resolución dictada (emitida el 14 de octubre de 2016) no presenta recurso alguno sino que directamente solicita nulidad de la resolución y ante la negativa de esta manifiesta su inconformidad y apela de ella. La resolución se encuentra debidamente motivada con la explicación de las razones jurídicas que justificaron llegar a la decisión adoptada”.

Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha

25. Mediante escrito de 01 de septiembre de 2021, Luis Lenin López Guzmán, juez de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sostiene que el auto que rechazó el recurso de apelación interpuesto por la accionante y, confirmó el auto de fecha 16 de noviembre del 2016, “...fue notificado el día jueves 9 de marzo de 2021 (sic), a las 15:23 minutos, por lo que de conformidad a la norma antes citada la parte hoy accionante tenía el término fatal para presentar su recurso hasta el día martes 14 de marzo de 2017... La señora María Isabel Muñoz Medina a través de su defensa técnica presentó un escrito solicitando aclaración y ampliación con fecha 15 de marzo de 2017, por lo que resultó extemporáneo y en tal sentido se emitió el Auto hoy impugnado”.
26. Agrega que, “...resulta improcedente, por decir lo menos, que el Tribunal de Apelación asuma la responsabilidad por una negligencia de la defensa técnica del accionante que presenta su recurso horizontal de aclaración y ampliación un día después de vencido el término legal, incumpliendo de esta forma lo preceptuado en el numeral 5 del Art. 330 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

IV. Análisis constitucional

a) Sobre la procedibilidad de la acción extraordinaria de protección: Pronunciamiento sobre el objeto

27. Mediante la presente acción extraordinaria de protección y el escrito que completa la demanda se impugnaron: **i) auto dictado el 16 de noviembre de 2016**, por la Unidad Judicial Especializada Cuarta de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, que negó la solicitud de nulidad, por presunta falta de citación con la demanda; y, **ii) auto dictado el 20 de marzo de 2017**, por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha (en adelante la Sala), que negó por extemporánea la petición de aclaración y ampliación formulada.
28. Esta Corte Constitucional a través de la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuándo un auto es definitivo y cuándo pone fin al proceso. La Corte señaló que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: “(1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2.) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.² Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19.³

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

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

29. En relación con el **auto dictado el 16 de noviembre de 2016**, éste no contiene un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, sino que declaró sin lugar el pedido de nulidad procesal por presunta falta de citación, dentro de un juicio de alimentos. Este auto tampoco impidió la continuación del juicio, pues las resoluciones adoptadas en los juicios de alimentos no generan efecto de cosa juzgada material y por ende no son definitivas, ya que pueden revisarse en cualquier tiempo. Por lo que el auto impugnado no se lo puede considerar final, de acuerdo a los supuestos (1.1) y (1.2) establecidos en la cita previa.
30. No obstante, este Organismo verifica que las alegaciones de la accionante se dirigen a impugnar la legalidad de la citación con la demanda de incidente de rebaja de alimentos, por lo cual pasa a verificar si el auto impugnado podría generar un gravamen irreparable.⁴
31. La Corte ha señalado que, *“Para que se aplique la excepción de gravamen irreparable, al analizar el objeto de la acción extraordinaria de protección en la fase de admisibilidad, la Corte debe constatar prima facie que el auto impugnado tiene la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales y que no existe otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones”*.⁵ Por lo cual, *mutatis mutandi* la regla contenida en la cita transcrita también es aplicable en fase de sustanciación.
32. Si bien la accionante alega falta de citación con la demanda, según se desprende de los antecedentes procesales, aquella pudo comparecer al proceso y presentar los escritos que consideró pertinentes impugnando la falta de citación, tanto en primera como en segunda instancia.
33. Además, la accionante tuvo conocimiento del incidente de rebaja de pensión alimenticia dentro del término en el que podía apelar de la resolución que aceptó la demanda, en razón de que el actor justificó tener dos cargas familiares. Es decir, la accionante contaba con mecanismos procesales ordinarios para reparar las vulneraciones de derechos alegadas en el presente caso, posibilitando que el tribunal superior pueda revisar la decisión de la causa de alimentos y de ser el caso declarar sin lugar el incidente de rebaja de pensión alimenticia. No obstante,

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”.

⁴ Al respecto, en la sentencia No. 1090-15-EP/20, de fecha 11 de noviembre de 2020, esta Corte consideró, *“En atención a las sentencias No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019 y Sentencia No. 1944-12-EP/19, 05 de noviembre de 2019, la Corte Constitucional dispuso que ante el incumplimiento de requisitos de objeto o agotamiento de recursos en las acciones extraordinarias de protección, la Corte “no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso” dejando a salvo la posibilidad de que caso a caso la Corte revise las circunstancias y particularidades en que se ven involucradas y la posible existencia de gravamen irreparable, para decidir conocer o no las alegaciones de la acción extraordinaria de protección”*.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 64.

cuando la accionante interpuso el recurso de apelación, lo hizo únicamente respecto del auto que negó la solicitud de nulidad por la falta de citación alegada.

34. A diferencia de lo examinado en casos relacionados con impugnaciones a autos de fijación de alimentos,⁶ en este caso concreto la Corte no verifica razones suficientes para concluir que la emisión de la decisión impugnada que declara sin lugar la nulidad por una supuesta falta de citación genere un gravamen irreparable. Tampoco de los argumentos de la demanda se puede llegar a establecer un posible gravamen irreparable causado por el auto impugnado, más allá de la alegación de la falta de citación con la demanda. Teniendo en cuenta además, que la accionante podría presentar un incidente de aumento de pensión alimenticia, siempre que previa tramitación se encuentre probado que las circunstancias que sirvieron para la fijación de la pensión alimenticia han cambiado.
35. Por todo lo expuesto, esta Corte encuentra que el auto dictado el 16 de noviembre de 2016 no causa un gravamen irreparable. En consecuencia, la decisión impugnada no cumple con el requisito de objeto establecido en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC.
36. En relación con el **auto dictado el 20 de marzo de 2017**, mediante el cual la Sala negó por extemporánea la petición de aclaración y ampliación formulada por la accionante, el auto impugnado a través de esta acción constitucional se limitó a resolver un recurso interpuesto en forma extemporánea, razón por la cual la Sala lo negó. En tal virtud, no se trata de un auto definitivo porque no resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, ni impide la continuación del juicio o el inicio de otro relacionado con las mismas pretensiones.
37. Por los motivos expuestos, se considera que tampoco es posible jurídicamente que el auto de 20 de marzo de 2017, que resolvió un recurso horizontal extemporáneo, tenga la potencialidad de provocar un gravamen irreparable. En suma, el auto impugnado no cumple con el requisito de objeto establecido en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC.
38. Esta Corte precisa que el análisis efectuado respecto del gravamen irreparable se limita a esta causa, pudiendo existir otros procedimientos o decisiones judiciales vinculadas a la falta de citación en juicios de alimentos en los que sí se configure dicho gravamen.
39. Este Organismo ha determinado que, *“...si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia ... la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*.⁷ Por lo mismo, al no

⁶ Como ejemplo obsérvese lo decidido por este organismo en la sentencia No. 581-17-EP/21 de 29 de septiembre del 2021.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. Párr. 52.

haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y rechaza la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección **No. 919-17-EP**.
2. Ordenar 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: 2021.10.15 17:11:46 -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, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 0919-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 1103-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito D.M., 13 de octubre de 2021.

CASO No. 1103-17-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 en contra de la Dirección General de Aviación Civil, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección planteada por dicha entidad en contra de la sentencia que resolvió el recurso de apelación. Este Organismo desestima la demanda, toda vez que evidencia que la sentencia impugnada sí fue notificada a la entidad accionante. Por lo cual, no se vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa previstas en los literales a) y h) del artículo 76.7 de la CRE. Así también, se descartan las alegadas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite en las instancias

1. Jorge Rodrigo Cabezas Quiroz, Gonzalo Rafael Dávila Loor y Richard Alfonso Zurita Rosado, por sus propios derechos, presentaron una demanda de acción de protección con medida cautelar en contra de la providencia ampliatoria del auto de pago dictada el 08 de agosto de 2016, por la Dirección General de Aviación Civil (en adelante “DGAC”), dentro del juicio coactivo No. 016-2016-JC-DGAC, iniciado en contra de la compañía Servicios Aéreos Ejecutivos SAEREO.S.A.¹

¹ La causa fue signada con el No. 17203-2016-14719. A través de dicha demanda los accionantes impugnaron la providencia ampliatoria de cobro dentro del juicio coactivo iniciado por la DGAC en contra de SAEREO S.A. por considerar que: a) dicho acto es administrativo y no jurisdiccional; b) la providencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que carece de los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; c) atenta contra la seguridad jurídica, en virtud de que a los accionantes se les habría impuesto consecuencias jurídicas a las que no se encontraban obligados; d) vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y según el trámite propio de cada procedimiento, toda vez que a su criterio no se observó el trámite del previsto en el artículo 17 A de la Ley de Compañías; e) se vulneró el derecho a la propiedad privada debido a que se dispuso el bloqueo y retención de sus “fondos”, la prohibición de enajenar vehículos, así como la prohibición de transferir acciones y participaciones; f) se vulnera el derecho al libre tránsito, toda vez que el juez de coactivas que dictó dicha medida no ejerce en sí la facultad de administrar justicia. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración de los mencionados derechos, que se deje sin efecto la providencia impugnada y todas las medidas cautelares ordenadas en dicha providencia. Asimismo, los accionantes solicitaron se dispongan como medidas cautelares conjuntas: a) la suspensión de todas las medidas cautelares ordenadas en la providencia impugnada, y b)

2. Mediante sentencia dictada y notificada el 31 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito rechazó la acción de protección por considerarla improcedente. Esto en virtud de que en la demanda de dicha garantía jurisdiccional—habría incurrido en las causales 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).²
3. El 02 de febrero de 2017, los accionantes interpusieron recurso de apelación y el 28 de marzo de 2017, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvieron aceptar el recurso de apelación. Por ende, declararon la vulneración de los derechos constitucionales alegados por los accionantes, revocaron la sentencia subida en grado, dejaron sin efecto el “*acto administrativo*” dictado por el juez de coactiva de la DGAC, así como las medidas cautelares dictadas en contra de los accionantes. También dejaron a salvo la posibilidad de que la DGAC continúe con el proceso coactivo iniciado en contra de SAEREO S.A.³
4. El 30 de marzo de 2017, los accionantes solicitaron aclaración de la sentencia de segunda instancia. Dicho pedido fue atendido mediante providencia de 07 de abril de 2017, por medio de la cual se aceptó el recurso de aclaración.⁴
5. El 29 de mayo de 2017, Delia María Núñez Torres, Xavier Landázuri Morales y Arturo Tintín Ávila, en representación de Luis Ignacio Carrera Muriel, entonces director general de la DGAC, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia dictada el 28 de marzo de 2017, por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante “**los jueces accionados**”).
6. Mediante providencia dictada el 11 de mayo de 2017, los jueces accionados dispusieron remitir a este Organismo los expedientes correspondientes a la mencionada acción de protección.

se oficie a las instituciones públicas correspondientes sobre la suspensión de los efectos de la providencia impugnada. Ver fojas 5 a 40 del expediente de primera instancia.

² “*La acción de protección de derechos no procede: (...) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. (...)*”. Ver foja 213 *ibid*.

³ Ver foja 85 y vuelta del expediente de segunda instancia.

⁴ “*(...) se corrige el error involuntario incurrido en la parte resolutive donde se hace constar “Como reparación integral, se deja sin efecto legal alguno y de forma parcial el Acto Administrativo dictado por el señor Diego Marcelo Mena Garrido, Juez de Coactiva de la Dirección General de Aviación Civil en la Providencia de Ampliación del Auto de Pago de fecha 8 de agosto de 2016 a las 10h10 dentro del Juicio Coactivo No.02-2011-JC-DGAC”; siendo lo correcto “Como reparación integral, se deja sin efecto legal alguno y de forma parcial el Acto Administrativo dictado por el señor Diego Marcelo Mena Garrido, Juez de Coactiva de la Dirección General de Aviación Civil en la Providencia de Ampliación del Auto de Pago de fecha 8 de agosto de 2016 a las 10h10 dentro del Juicio Coactivo No.0016-2016-JC-DGAC”; error que no ha viciado al proceso de nulidad insanable ni ha provocado indefensión alguna (...)*”.

1.2. Trámite en la Corte Constitucional

7. Mediante auto de Sala de Admisión de 01 de agosto de 2017, los ex jueces constitucionales Roxana Silva Chicaiza, Marien Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera resolvieron admitir a trámite la acción extraordinaria que nos ocupa. Mediante sorteo efectuado por el Pleno de este Organismo en sesión ordinaria de 16 de agosto de 2017 el presente caso correspondió a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien no efectuó ninguna actuación jurisdiccional, según obra del expediente.
8. 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 31 de agosto 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.
9. Los jueces accionados remitieron el informe requerido mediante oficio No. 10 - SEFNAAI-CPJP-LL-2021, de 06 de septiembre de 2021.
10. Mediante escrito de 07 de septiembre de 2021, la DGAC señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
11. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

12. 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 DGAC

13. La DGAC (**entidad accionante**) reseña en su demanda lo sustanciado dentro del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por dicha entidad en contra de la compañía SAEREO S.A.⁵ Asimismo, expone lo demandado en la acción de

⁵ Conforme consta en la demanda de acción extraordinaria de protección la DGAC inició en contra de SAEREO S.A. un proceso sancionatorio administrativo, por medio del cual el subdirector general de aviación civil resolvió sancionar a la mencionada aerolínea en virtud de que ésta habría cancelado los itinerarios previamente autorizados por la DGAC, y también por atrasos en dichos itinerarios. Esto

protección referida *ut supra* y lo resuelto por los jueces de primera y segunda instancia en torno a dicha garantía jurisdiccional.

14. Luego de ello, la entidad accionante arguye que existe “*una violación flagrante del debido proceso*” toda vez que:

“(…) *la Corte Provincial en su fallo no involucra al Director General de Aviación Civil y Representante Legal de la Institución, quien legaliza los títulos de crédito para su cobro como en el caso que nos ocupa; y, más bien ejercieron la acción en contra de Diego Marcelo Mena Garrido, quien es un empleado más de nómina institucional; quien ejercía en aquel entonces las funciones de Juez de Coactivas (...) (sic)*”. (énfasis añadido).

15. En el mismo orden de ideas, la DGAC afirma que el secretario de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito:

“... *ha enviado el oficio No. 00410-2017-VDOZ de 25 de abril de 2017 dirigido al señor "DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL PRESENTE", refiriéndose a un Juicio No. 17203-2016-14719 que sigue CABEZAS QUIROZ JORGE RODRIGO Y OTROS contra ANDRADE MENA XAVIER WALTER. De este oficio que en original acompaño, conozco de una sentencia dictada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en favor de los señores RAFAEL GONZALO DAVILA LOOR; JORGE RODRIGO CABEZAS QUIROZ; y, RICHARD ALFONSO ZURITA ROSADO, sentencia que acabo de conocer que acepta el recurso de apelación deducido por los legitimados activos descritos precedentemente (...)”*⁶ (énfasis añadido).

16. Además, refiere la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la defensa previstas en los literales a) y h) del artículo 76.7 de la CRE, relacionadas con el hecho de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y a replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

17. La DGAC también alega la violación del derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, ya que la sentencia impugnada “*ha inobservado las normas sustantivas y adjetivas inherentes a la ejecución coactiva*”, especialmente, lo relacionado con la disposición reformatoria décima novena del COGEP, por medio

conforme lo dispuesto en el artículo 69, letra c) de la Ley de Aviación Civil, el cual establece que: “*Son contravenciones de segunda clase y serán sancionadas según su gravedad con multa de 5.000 a 10.000 dólares de los Estados Unidos de América, o la suspensión de hasta tres meses de la concesión o permiso de operación, las siguientes: (...) c) En el caso de transporte aéreo regular, realizar operaciones aéreas incumpliendo rutas, horarios o cancelando frecuencias de vuelo, aprobados por la autoridad aeronáutica, sin causa justificada (...)*”. La DGAC inició el proceso coactivo en virtud de que SAEREO S.A. no habría cancelado las multas impuestas por el Subdirector General de Aviación Civil.

⁶ *Ibid.*

de la cual se sustituyó el inciso primero del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.⁷ (énfasis añadido).

18. Finalmente, la DGAC pretende que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se dispongan “*la correspondiente reparación integral*”.

3.2 Por parte de los jueces accionados: jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

19. Los jueces accionados, luego de exponer los antecedentes de la causa de origen y lo resuelto en primera y segunda instancia, sostienen que la sentencia impugnada:

- a. Cumple con los “*estándares de motivación*”, ya que se enuncian las normas jurídicas en la que se funda la decisión y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; b. No transgrede ningún derecho al debido proceso, o vinculado a la sustanciación de la causa. Por lo que, a su juicio, los accionantes buscan desnaturalizar el objeto de la acción extraordinaria de protección; y, c. Además, los jueces accionados afirman que los legitimados pasivos no cumplen con la exigencia de demostrar que la sentencia impugnada haya violentado los derechos que arguyen.

IV. Análisis constitucional

20. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional encuentra que la DGAC alega la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de: a) la motivación, establecida en el artículo 76.7, letra l) de la CRE), y b) de la defensa previstas en los literales a) y h) del artículo 76.7 de la CRE. Asimismo, considera que la sentencia impugnada vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva previstos en los artículos 75 y 82 de la CRE.

21. Previo a analizar la presente acción extraordinaria de protección, este Organismo considera conveniente puntualizar que aun cuando la entidad accionante arguye la vulneración del derecho al debido proceso de forma genérica (párrafos 12 y 13 *supra*), sus afirmaciones en cuanto a dicho cargo más bien tienen que ver con la supuesta falta de notificación de la sentencia impugnada.

⁷ “*Las instituciones del Estado que por ley tienen jurisdicción coactiva, con el objeto de hacer efectivo el cobro de sus acreencias, podrán ejercer subsidiariamente su acción no solo en contra del obligado principal, sino en contra de todos los obligados por Ley, incluyendo a sus herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario. En el caso de personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica), se podrá llegar hasta el último nivel de propiedad, que recaerá siempre sobre personas naturales, quienes responderán con todo su patrimonio, sean o no residentes o domiciliados en el Ecuador*”.

22. Asimismo, respecto a los cargos sobre los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, la Corte observa que la DGAC impugna la sentencia de apelación, toda vez que a su juicio no se aplicaron las normas infraconstitucionales relativas a la jurisdicción coactiva (párrafo 15 *supra*).
23. Por lo expuesto en los párrafos 19 y 20 *supra*, este Organismo, en aplicación del principio *iura novit curia*⁸ y de lo establecido en la sentencia 889-20-JP/21⁹, analizará los cargos planteados por la DGAC en función de: **a)** el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa previstas en los literales a) y h) del artículo 76.7 de la CRE, **b)** el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, dispuesto en el artículo 76.1 de la CRE, y **c)** del derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la CRE.

Sobre el debido proceso en las garantías de la defensa previstas en los literales a) y h) del artículo 76.7

24. Los literales a) y h) del artículo 76.7 de la CRE, respectivamente, establecen que:

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

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

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; (...) 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. (...).”

25. Con relación al derecho a la defensa, este Organismo ha establecido que este “(...) *es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76.7 de la Constitución y sus literales) por ejemplo, la garantía de la persona de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, o la de recurrir el fallo o resolución en que se decida sobre sus derechos (...).”*¹⁰
26. La Corte Constitucional también ha determinado que la configuración del derecho a la defensa y sus distintas garantías corresponden al legislador, a través de la expedición de reglas procesales de trámite. Sin embargo, la violación de dichas reglas no siempre implica una vulneración del derecho a la defensa, pues para que aquello ocurra se requiere que, además de la vulneración de una ley procesal, se

⁸ Artículo 4.13 de la LOGJCC.

⁹ Párrafo 138 “(...) *Cuando la tutela judicial efectiva es invocada o argumentada junto con una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda (...).”*

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1568-13-EP/20, de 06 de febrero de 2020, párrafo 17.

haya provocado una real indefensión, es decir que se haya menoscabado el principio del derecho a la defensa en su esfera constitucional.¹¹

- 27.** Asimismo, la Corte Constitucional considera que para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante, en efecto, fue **dejado en indefensión**. Esto ocurre cuando, por ejemplo, se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.¹²
- 28.** En el caso concreto la DGAC alega la vulneración de las referidas garantías del debido proceso, toda vez que habría tenido conocimiento de la sentencia impugnada recién a partir de un oficio remitido por el secretario de la unidad jurisdiccional de primera instancia. Y, además, porque los jueces accionados no habrían considerado en su fallo al director general de la DGAC. En virtud de dicho cargo, la Corte analizará si en realidad la DGAC, conforme se alega, fue colocada en una situación de indefensión debido a la supuesta falta de notificación de la sentencia impugnada.
- 29.** Al examinar los recaudos procesales de primera y segunda instancia se verifica que:
- a.** El recurso de apelación presentado por los accionantes del proceso originario fue notificado a Guillermo Xavier Landázuri Morales, abogado de la DGAC, al correo electrónico attorney26@hotmail.com. Esto conforme obra en la razón de notificación de 03 de febrero de 2017, suscrita por el secretario de la Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito.¹³
 - b.** Mediante auto de 01 de marzo de 2017, los jueces accionados convocaron a las partes procesales a una audiencia pública, misma que se efectuó el 07 de marzo de 2017, a las 15H00. Dicha convocatoria también fue notificada a la DGAC, conforme se observa en la razón de notificación de 01 de marzo de 2017.¹⁴
 - c.** Asimismo, en la respectiva acta de audiencia¹⁵ se evidencia que Guillermo Xavier Landázuri Morales compareció a dicha diligencia ofreciendo poder o ratificación del funcionario de coactiva de la DGAC.
 - d.** El 16 de marzo de 2017, Benjamín Mauricio Garcés Maldonado, en calidad de director general de aviación civil subrogante presentó un escrito, por medio del cual solicitó confirmar la sentencia de primer nivel.¹⁶

¹¹ *Ibíd.*

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1391-14-EP/20, de 29 de enero de 2020, párrafo 14

¹³ Ver foja 227 del expediente de primera instancia.

¹⁴ Ver foja 5 del expediente de segunda instancia.

¹⁵ Ver foja 10 *ibíd.*

- e. La sentencia impugnada fue notificada a Xavier Walter Andrade Mena y Arturo Adolfo Tintín Avila, quienes en aquel entonces fungían como abogados de la DGAC, a la casilla judicial No. 516 y a los correos electrónicos: attorney26@hotmail.com, patrociniojudicialdgac@aviacioncivil.gob.ec, patrociniojudicialdgac@hotmail.com, guillermo.landazuri17@foroabogados.ec, arturotin@hotmail.com, patrociniojudicialdac@aviacioncivil.gob.ec, patrociniojudicialdac@hotmail.com. Esto conforme se constata en la razón de notificación de 28 de marzo de 2017, suscrita por la secretaria relatora la sala accionada.¹⁷
- f. El auto de aclaración dictado el 07 de abril de 2017 también fue notificado a la DGAC. Esto en virtud de que en la razón de notificación de la misma fecha¹⁸, la secretaria relatora de dicha judicatura da fe de que la mencionada decisión fue notificada a: Xavier Walter Andrade Mena y Arturo Adolfo Tintín Avila, en la casilla judicial No. 516 y a los correos electrónicos: attorney26@hotmail.com, patrociniojudicialdgac@aviacioncivil.gob.ec, patrociniojudicialdgac@hotmail.com, guillermo.landazuri17@foroabogados.ec, arturotin@hotmail.com, patrociniojudicialdac@aviacioncivil.gob.ec, patrociniojudicialdac@hotmail.com.
30. A partir del examen de las piezas procesales antes descritas, la Corte encuentra que la DGAC sí fue notificada con la sentencia impugnanda, tal como consta en la razón de notificación de 28 de marzo de 2017 (párrafo 27.e *supra*). Además este Organismo verifica que, contrario a lo alegado por la entidad accionante, sus representantes legales, funcionarios delegados e inclusive el mismo director general de aviación civil subrogante comparecieron al proceso iniciado en contra de la DGAC, y participaron activamente en su sustanciación, a través de la presentación de escritos y de la misma comparecencia a la audiencia de apelación efectuada el 07 de marzo de 2017.
31. En consecuencia, dado que se ha verificado la notificación de la sentencia impugnada, así como la comparecencia de los representantes o delegados de la DGAC durante la sustanciación del recurso de apelación *in comento*, este Organismo concluye que no se vulneró el derecho a la defensa.

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

32. 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

¹⁶ Ver fojas de la 76 a la 79 *ibid*.

¹⁷ Ver foja 56 *ibid*.

¹⁸ Ver foja 89 y vuelta *ibid*.

básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)".

- 33.** 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"*.
- 34.** 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.¹⁹
- 35.** En la especie, la DGAC alega la vulneración de la garantía del cumplimiento de normas, ya que a su criterio los jueces de apelación no habrían observado lo dispuesto en la disposición reformativa décima novena del COGEP, por medio de la cual se reformó el inciso primero del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. A través de lo dispuesto en dicha norma infraconstitucional se habilita a las instituciones públicas que ejercen la potestad coactiva a ejercerla, subsidiariamente, en contra del obligado principal y de los demás obligados por ley. Esto con la finalidad de hacer efectivo el cobro de sus acreencias.²⁰
- 36.** Al respecto, este Organismo ha precisado que la sola invocación de que se ha transgredido una norma infraconstitucional no comporta la posibilidad de que la Corte Constitucional verifique, sin más, la aplicación o interpretación de dichas disposiciones normativas. Aquello, principalmente, en virtud de que el cumplimiento de normas se garantiza en sede ordinaria, ante la Función Judicial.²¹
- 37.** Siendo así, la Corte encuentra que en la demanda materia del presente análisis la DGAC se limita en realidad a manifestar su inconformidad frente a la sentencia impugnada. Tal inconformidad no constituye un argumento suficiente para declarar la vulneración de derechos constitucionales, por lo que también se descarta que la sentencia impugnada haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como el derecho a la seguridad jurídica.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1583-14-EP/20, párrafo 23.

²⁰ Op. cit. 7

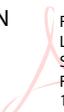
²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1710-14-EP/20, párrafo 24 *"(...) el cumplimiento de las normas se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, en razón de que el diseño jerarquizado de los órganos jurisdiccionales establecidos por el artículo 178 de la Constitución, permite que sea la justicia ordinaria, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes, la llamada a verificar esta exigencia constitucional mediante un continuo control de la efectiva aplicación y correcta interpretación de normas infraconstitucionales (...)"*

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. **1103-17-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: 2021.10.15
17:12:13 -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 Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre 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. 1103-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de octubre 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. 2300-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 2300-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso administrativo. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado sí consideró las alegaciones contenidas en el recurso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 8 de septiembre de 2016, Eudófilo Moreno Cárdenas presentó una demanda contenciosa administrativa en contra del Ministerio de Educación, en la que impugnó la resolución N.º DDE17D04-JDRC-2016-010, de 4 de marzo de 2016, emitida dentro de un sumario administrativo, en el que se negó su apelación presentada en contra de la resolución N.º DDE17D04-JDRC-2016-010, y la acción de personal N.º 1279-z917d04-RRHH-AP-2016, actos por los que se lo suspendió de la docencia en el Instituto Nacional Mejía, por el cometimiento de una de las infracciones previstas en el artículo 140 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural¹. En la demanda alegó, principalmente, que el acto administrativo por el que se le suspendió del cargo de docente sería nulo, ya que habría sido emitido por una autoridad sin competencia para la determinación de infracciones, así como habría ignorado la prueba de descargo.
2. El 15 de mayo de 2017, dentro del juicio N.º 17811-2016-01487, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió una sentencia en la que aceptó la demanda, declaró la nulidad de la resolución impugnada y ordenó el pago de los haberes dejados de percibir. En auto de 20 de julio de 2017, el referido tribunal rechazó la aclaración presentada por el Ministerio de Educación.

¹ Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural: “Art. 140. Prohibiciones.- Se prohíbe a las instituciones educativas particulares y fiscomisionales: 1. Exigir a los estudiantes o a sus familias el pago de cualquier tipo de contribución económica, bono, donación, derechos de exámenes, derechos de grado, aportes a fundaciones o aportes a sociedades de capital en la figura de acciones, u otros valores no autorizados por la Autoridad Educativa Nacional [...] 5. Comercializar o permitir la comercialización de textos, útiles escolares, uniformes y otros bienes al interior del establecimiento”.

3. El 19 de junio de 2017, el Ministerio de Educación y la Dirección Distrital N.º 17D04 - Parroquias Urbanas: (Puengasí a Itchimbia) – Educación, interpusieron recursos de casación en forma separada. En auto del 17 de julio de 2017, la respectiva conjuera de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite los recursos interpuestos.
4. El 19 de agosto de 2017, el Ministerio de Educación presentó una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando el auto que inadmitió su recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 31 de octubre de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 8 de junio de 2021, en la que, además, requirió el correspondiente informe de descargo de la judicatura accionada.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos fundamentales y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso (en las garantías de la motivación y de ser escuchado en el momento oportuno), así como la transgresión de la disposición constitucional relativa a la supremacía constitucional, previstos en los artículos 75, 76.7 (literales c y l) y 424 de la Constitución, por cuanto no habría considerado las alegaciones contenidas en su recurso de casación.
 - 8.2. Que el auto impugnado vulneró los derechos y transgredió la disposición constitucional mencionados en el párrafo anterior, por cuanto no habría estimado que su recurso cumplió con los requisitos legalmente requeridos para su admisibilidad. Así, menciona que en el recurso se justificó los yerros cometidos por la sentencia de instancia que decidió declarar la nulidad de la resolución administrativa, a pesar de que se justificó la infracción cometida por Eudófilo Moreno Cárdenas por comercializar textos de su autoría a sus estudiantes del Instituto Nacional Mejía.

C. Informe de descargo

9. Mediante oficio presentado el 15 junio de 2021, Daniella Camacho Herold, en su calidad de jueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia informó que el auto impugnado atendió los argumentos expuestos por el Ministerio de

Educación e inadmitió su recurso porque incumplió con la carga argumentativa legalmente requerida para su admisibilidad. De allí que, concluye la compareciente, la decisión no vulneró los derechos constitucionales alegados por la accionante, por lo que se deberían desestimar las pretensiones de la demanda de la acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
12. En atención al cargo expuesto en el párrafo 8.2 *supra*, la entidad accionante afirma que el auto impugnado vulneró sus derechos porque no habría estimado que su recurso de casación cumplió con la carga argumentativa requerida para su admisibilidad. Como es evidente, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, este cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
13. En referencia al cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, la entidad accionante asevera la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso (en las garantías de la motivación y de ser escuchado en el momento oportuno), así como la transgresión de la disposición constitucional relativa a la supremacía de la Constitución, por cuanto el auto impugnado no habría considerado las alegaciones contenidas en su recurso de casación. Así, dado que el cargo centra su cuestionamiento en una presunta incongruencia entre lo argumentado en el recurso de casación y lo examinado en el auto impugnado, basta con revisar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en

la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no del cargo; de allí que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del Ministerio de Educación por cuanto no habría considerado las alegaciones de su recurso?**

14. Al respecto, la garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución de la siguiente forma: “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
15. Además, la Corte ha señalado que, para considerar motivada a una decisión, esta debe ser congruente desde el punto de vista argumentativo, es decir, debe contestar, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes².
16. El cargo de la entidad accionante controvierte el auto impugnado por cuanto no habría considerado las alegaciones de su recurso. De esta forma, el cargo cuestiona la incongruencia entre lo que fue alegado en el recurso y lo que fue examinado en el auto que lo inadmitió.
17. A fin de determinar la procedencia del cargo, conviene establecer lo siguiente:
 - 17.1. En su recurso de casación, la entidad accionante alegó –bajo el primer caso del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos “COGEP”– la falta de aplicación de los artículos: 75, 76.7.1 y 426 de la Constitución; 23 del Código Orgánico de la Función Judicial; 68 y 125 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; 65 y 132.s de la Ley Orgánica de Educación Intercultural; y, 312 del COGEP.
 - 17.2. Al respecto, el auto impugnado, en relación al recurso de casación presentado por el Ministerio de Educación, mencionó lo siguiente:

CUARTO: *El cargo que el recurrente imputa a la sentencia lo hace bajo el caso uno del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos bajo el cual acusa la falta de aplicación de normas de derecho [...] por consiguiente, es necesario que en la exposición de motivos en el que se fundamenta el recurso se argumente sobre cómo la falta de aplicación, la indebida aplicación o la errónea interpretación de las normas procesales han viciado al proceso de nulidad insanable o provocado indefensión; **para ello las normas de derecho consideradas como infringidas deben ser de carácter procesal, es decir adjetivas y que regulen el procedimiento judicial; que dicha nulidad haya influido en la decisión de la causa, y que cuando la nulidad se ha producido no haya quedado convalidada legalmente, esto es, no haya sido subsanada.- En la especie el recurrente alega como normas infringidas los Arts. 75, 76 numeral 7, literal 1); 426 de la Constitución de la República del Ecuador; 23 del Código Orgánico de la Función Judicial; 68, 125 del ERJAFE; 65, 132 literal s) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural; y, 313 del Código Orgánico General de Procesos, más dichas normas son***

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 2344-19-EP/20.

de carácter constitucional y sustantivo, por lo que se determina que las normas alegadas por el recurrente como infringidas no regulan ningún tipo de procedimiento y peor aún podría provocar un vicio in procedendo que derive en una nulidad, en este sentido, si se pretendía alegar su violación se debía sustentar al amparo de otro caso que está orientado a controlar vicio in iudicando o de puro derecho, por lo que sin más análisis que realizar no puede prosperar el cargo alegado al amparo del caso uno del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos.- Por lo expuesto y toda vez que el recurso interpuesto no reúne los requisitos puntualizados en el Arts. 267 del COGEP específicamente el numeral 4 y puesto que los Conjueces [sic] de casación no tienen facultad para subsanar de oficio las deficiencias o errores de quién lo interpone, por lo que se inadmite el presente recurso de casación [énfasis en el original].

- 18.** De la cita previamente expuesta, la Corte verifica que el auto impugnado sí consideró las alegaciones contenidas en el recurso de casación de la entidad accionante. Así el auto señaló que las disposiciones identificadas como infringidas en el recurso serían sustanciales y la causal de casación invocada se referiría a normas de procedimiento. Por esta consideración, en el auto se concluyó que el cargo incumplió la carga argumentativa requerida por la causal invocada y, en consecuencia, lo inadmitió a trámite.
- 19.** En este punto, vale estacar que, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte:

...la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa. El recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario, público y de estricto derecho. Por su carácter extraordinario, está revestido de condicionamientos formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. De esta manera, los conjueces están facultados a resolver sobre la admisibilidad y procedencia de un recurso según los condicionamientos formales³.

- 20.** Además, cabe mencionar que, como ocurre siempre en las acciones extraordinarias de protección, su fin no es determinar la corrección de la providencia impugnada (en este caso, si fue o no adecuado el análisis realizado sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación de la entidad accionante) sino establecer si el cargo de la demanda ha logrado demostrar la vulneración de un derecho constitucional, lo que, en este caso, no ocurre⁴.
- 21.** En definitiva, no se ha comprobado la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incongruencia. Además, al realizar el análisis, se constata que el auto impugnado ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución, es decir, enuncia las normas en que funda su análisis (los artículos 267 y 268.1 del COGEP) y justifica la pertinencia de las mismas al caso (da razones sobre por qué la fundamentación del recurso incumplió las exigencias

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1629-14-EP/19, párr. 25. En el mismo sentido, véase la sentencia N.º 1656-14-EP/20.

⁴ En relación a este criterio, véase el párr. 25 de la sentencia N.º 1889-14/20-EP.

argumentativas propias de dicho recurso extraordinario). Por lo tanto, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

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 la acción extraordinaria de protección N.º **2300-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.19
09:34:29 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 2300-17-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de octubre 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. 3285-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de octubre de 2021

CASO No. 3285-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de casación emitida dentro de un proceso laboral. Para tal efecto, se verifica que la sentencia impugnada justificó la aplicación de las normas que fueron invocadas y que su razonamiento no fue contradictorio.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 18 de diciembre de 2013, el señor Francisco Eulogio Pin Ponce presentó una demanda laboral en contra del Gobierno Provincial de Manabí (también, el “GAD de Manabí”) en la que solicitó el pago de: i) la indemnización por retiro voluntario, ii) el valor establecido por acogerse a la jubilación y iii) una diferencia en la bonificación por jubilación patronal, conforme a lo dispuesto en las cláusulas 44, 46 y 47 del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre GAD de Manabí y el Comité Central Único de los Trabajadores.
2. En la demanda, se alegó que si bien en un acta de finiquito se habrían considerado los beneficios laborales contemplados en el Octavo Contrato Colectivo de Trabajo, por encontrarse vigente al momento de terminación de la relación laboral (31 de enero de 2013), los beneficios que le corresponderían serían aquellos contenidos en el Noveno Contrato Colectivo de Trabajo, legalizado el 27 de septiembre de 2013, porque este último habría reconocido en forma retroactiva sus beneficios, desde el 1 de enero de 2013¹. La cuantía de la demanda se fijó en USD. 145.000,00.
3. El 24 de febrero de 2016, dentro del proceso N.º 13351-2013-0550, la Unidad Judicial Laboral con sede en el cantón Portoviejo emitió sentencia en la que aceptó parcialmente la demanda considerando que, si bien el actor tenía derecho al pago por los beneficios

¹ El referido contrato estipuló lo siguiente: “*El presente Contrato Colectivo de Trabajo, tendrá un plazo de duración indefinida, debiendo revisarse total o parcialmente cada DOS AÑOS. Esta revisión rige a partir del 1 de enero del 2013 [...]*”.

laborales reclamados, su valor total excedía al límite establecido en el mandato constituyente N.º 2², por lo que ordenó el pago de USD 24.666,00³.

4. La Procuraduría General del Estado y el GAD de Manabí interpusieron, en forma separada, recursos de apelación. El actor se adhirió a los recursos interpuestos. El 27 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí expidió sentencia en la que aceptó parcialmente los recursos de las entidades públicas, estimando que los pagos de la indemnización por retiro voluntario (cláusula 44) y la diferencia en la bonificación por jubilación patronal (cláusula 47) excedían el límite establecido en el mandato constituyente N.º 2 (ver la nota al pie de página N.º 2), no así el valor por acogerse a la jubilación (cláusula 46). En tal virtud, la sentencia de apelación concedió, únicamente, el pago de este beneficio y modificó el valor de la liquidación a USD 23.532,00⁴.
5. El actor, el GAD de Manabí y la Procuraduría General del Estado presentaron, por separado, recursos de casación⁵.
6. El 13 de octubre de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia emitió sentencia en la que rechazó los recursos presentados por el actor y la Procuraduría General del Estado y aceptó el presentado por el GAD de Manabí. En consecuencia, casó la sentencia recurrida y declaró sin lugar la demanda.
7. El 25 de octubre de 2017, el señor Francisco Eulogio Pin Ponce presentó una demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia de casación.
8. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 20 de febrero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021, en la que requirió el correspondiente informe de descargo.

² “Art. 8.- [...] Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total [...]”.

³ La sentencia calculó este valor restando lo previamente entregado por el GAD de Manabí al trabajador.

⁴ De la misma forma, este monto se fijó considerando el valor previamente cancelado al trabajador.

⁵ En sede de casación el proceso fue identificado con el No. 17731-2016-2531.

B. La pretensión y sus fundamentos

10. El accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se ordene que un nuevo tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia examine los recursos de casación interpuestos.
11. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 11.1. Que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica, así como la intangibilidad de los derechos de los trabajadores y la garantía de la contratación colectiva, previstos en los artículos 66.4, 82, 326.2 y 326.13 de la Constitución, por cuanto no habría observado el Noveno Contrato Colectivo de Trabajo que estableció que sus beneficios eran retroactivos a partir del 1 de enero de 2013 y, por tanto, se debían aplicar en el caso.
 - 11.2. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, porque no habría justificado la pertinencia de las normas que fundamentaron su decisión y porque habría sido incoherente al reconocer la retroactividad del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo e ignorarlo al resolver el caso.

C. Informe de descargo

12. Mediante oficio N.º ETR-PSL-CNJ-034, presentado el 20 de agosto de 2021, Enma Teresita Tapia Rivera, en su calidad de presidenta de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, informó a la Corte Constitucional que los jueces que emitieron la sentencia impugnada actualmente no forman parte de la Corte Nacional de Justicia.

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 y resolución 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. En relación con el cargo expuesto en el párrafo 11.1 *supra*, el accionante cuestiona a la sentencia impugnada porque, a su juicio, habría errado en su análisis sobre la aplicación retroactiva de los beneficios contenidos en el Noveno Contrato Colectivo de Trabajo. Así, el cargo pretende que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de casación relativa a la forma en que debían aplicarse disposiciones contenidas en un contrato colectivo de trabajo. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio laboral, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el presente cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
16. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 11.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso de Francisco Eulogio Pin Ponce, en la garantía de la motivación, porque no habría justificado la pertinencia de las normas en las que fundamentó su decisión y porque habría sido incoherente en relación a la retroactividad del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo?**
17. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*
18. El accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por dos razones: *la primera* porque no habría justificado las normas en las que fundamentó su decisión y, *la segunda* porque habría sido incoherente al reconocer que los beneficios del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo eran retroactivos y luego ignorar su aplicación en el caso concreto.
19. Para determinar la procedencia o improcedencia del cargo y sus razones, conviene establecer lo siguiente:
- 19.1. Contra la sentencia emitida el 27 de septiembre de 2016, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí,

Francisco Eulogio Pin Ponce, la Procuraduría General del Estado, y el GAD de Manabí plantearon recursos de casación, mismos que fueron admitidos a trámite.

19.2. El 13 de octubre de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia expidió sentencia en la que rechazó los recursos presentados por el accionante y la Procuraduría General del Estado, y aceptó el planteado por el GAD de Manabí.

19.3. Puesto que el cargo impugna la fundamentación de la sentencia en lo relativo a haber aceptado el recurso de casación del GAD de Manabí y su decisión de desestimar la demanda, conviene referirse, específicamente, a esta parte de la misma. Así, en el fallo se afirmó lo siguiente:

2.5.3.1.1. Identificación del problema jurídico: El problema jurídico a dilucidar, es un supuesto pago injustificado de la cláusula 46 del Noveno Contrato Colectivo, ordenado en la sentencia recurrida, a favor del actor [...]

2.5.3.1.3- [sic] Examen del cargo alegado: Al respecto, este tribunal de casación, considera que el tribunal ad quem, al reliquidar los rubros correspondientes a la cláusula 46 del Noveno Contrato Colectivo, incurre en indebida aplicación de dicha cláusula, pues el actor recibió por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, lo correspondiente a su retiro, la cantidad de USD 32.436,00, valores reconocidos al tenor del Octavo Contrato Colectivo, el cual se encontraba vigente a la fecha de su cesación de labores, posteriormente mediante acta de finiquito, suscrita con fecha 15 de febrero de 2013, le fueron reconocidos 10.812,00 USD en una reliquidación por dicho concepto. Ahora bien, el actor prestó sus servicios hasta el 31 de enero de 2013, por lo que no le asisten los derechos del Noveno Contrato Colectivo, suscrito el 27 de septiembre de 2013, no siendo procedente su aplicación y reconocimiento en forma retroactiva de los beneficios pactados en el mencionado contrato, a favor del actor, beneficios que corresponden a los trabajadores que continúan bajo relación laboral, a la fecha de la suscripción del contrato, no a quienes salieron antes, por lo que el tribunal ad quem, ha incurrido en indebida aplicación de la cláusula 46 del Noveno Contrato Colectivo, reconociendo indebidamente derechos que no le corresponden al trabajador.

3.- DECISIÓN [...]

en los términos de este fallo casa la sentencia emitida por los Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 27 de septiembre de 2016, a las 15h58, declarando sin lugar la demanda [énfasis en el original].

20. De esta cita, la Corte verifica que la sentencia impugnada estimó el recurso de casación presentado por el GAD de Manabí. Para tal efecto, formuló un problema jurídico y lo resolvió enunciando como normas: la cláusula 46 del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo y la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, referente al vicio de indebida aplicación de normas sustantivas. Además, determinó los hechos del caso: el examen realizado por la sentencia recurrida acerca de la procedencia de la indemnización contenida en la cláusula 46 de dicho contrato, en función de la fecha en

que el accionante terminó su relación laboral. Finalmente, el tribunal expuso una justificación jurídica sobre la pertinencia de la aplicación de las disposiciones invocadas: la existencia de una indebida aplicación de la cláusula 46 del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo, ya que sus beneficios serían aplicables en forma retroactiva solo a los trabajadores que continuaron su relación laboral hasta la fecha de su suscripción, no así, para quienes culminaron su vinculación en forma previa, como ocurriría en este caso. En consecuencia, la sentencia satisfizo la estructura argumentativa mínima establecida en el artículo 76.7.1 de la Constitución (ver párr. 17 *supra*), inclusive la justificación de las normas en las que fundamentó su decisión. Por lo que se descarta la procedencia de la primera razón del cargo.

21. Ahora bien, no se evidencia que la sentencia cuestionada haya ignorado la retroactividad del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo en el caso, por el contrario, consideró que los efectos retroactivos de este Contrato sólo eran aplicables a los trabajadores que continuaron su relación laboral hasta su suscripción, lo que excluiría al accionante, quien culminó su vínculo de trabajo en forma anterior a este hecho. Por consiguiente, no se verifica que el razonamiento de la sentencia sea contradictorio, por lo que se descarta la procedencia de la segunda razón del cargo.
22. Cabe mencionar que, como ocurre siempre en las acciones extraordinarias de protección, su fin no es determinar la corrección de la providencia impugnada (en este caso, si fue o no adecuado el juicio realizado en relación a cuándo se podía aplicar retroactivamente la cláusula 46 del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo) sino establecer si los cargos de la demanda han logrado demostrar la vulneración de un derecho constitucional, en este caso, específicamente, del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación⁶.
23. Por tanto, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el **No. 3285-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

⁶ En relación a este criterio, véase el párr. 25 de la sentencia N.º 1889-14-EP/20.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.19
09:35:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

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

CASO Nro. 3285-17-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de octubre 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



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

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN DE LA CAUSA NO. 65-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 05 de noviembre 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.

LEGITIMADOS ACTIVOS: David Eduardo Villacís Jurado y André Mauricio Benavides Mejía.

CASILLA JUDICIAL: 635

CORREOS ELECTRÓNICOS: davidvillacis_1991@hotmail.com; andre_benavides@hotmail.com .

LEGITIMADOS PASIVOS: Asamblea Nacional, Presidencia de la República y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículo 11, numeral 4 y 8; artículo 76, numeral 7, literal m); y, artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Solicitan se declare la inconstitucionalidad del artículo 587 numerales 1 y 2 del Código Orgánico Integral Penal; así como la suspensión provisional de la norma impugnada.

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
CORTE CONSTITUCIONAL



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

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN DE LA CAUSA NO. 80-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 05 de noviembre 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.

LEGITIMADO ACTIVO: Carlos Hernán Cuaical Farinango.

CASILLA JUDICIAL: 1964

CORREO ELECTRÓNICO: laoficinadelaley@hotmail.com .

LEGITIMADOS PASIVOS: Consejo Directivo del ISSFA, Director General del ISSFA y Procuraduría General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículo 61, numeral 1 y 2; artículo 82; artículo 117; artículo 147, numeral 13; y, artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Solicita se declare la inconstitucionalidad del Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo, al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, emitido el 11 de marzo de 2021 por el Consejo Directivo del ISSFA y publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento N° 492, de fecha 12 de julio de 2021 y sus reformas de fecha 24 de agosto de 2021; así como la suspensión provisional de la norma impugnada.

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
CORTE CONSTITUCIONAL



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

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.