

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

35-17-IS/22 En el Caso No. 35-17-IS Acéptese la acción de incumplimiento de la Resolución No. 0923-2005-RA, dictada por el Tribunal Constitucional con fecha de 13 de diciembre de 2006.....	3
37-17-EP/22 En el Caso No. 37-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 37-17-EP	16
470-17-EP/22 En el Caso No. 470-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada.....	27
2187-17-EP/22 En el Caso No. 2187-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2187-17-EP.....	34
2489-17-EP/22 En el Caso No. 2489-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 2489-17-EP .....	43
54-17-IN/22 En el Caso No. 54-17-IN Ratifíquese la constitucionalidad del Artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, expedido por el Consejo de Educación Superior .....	48

	Págs.
21-21-CN/22 En el Caso No. 21-21-CN Desestímese la consulta de norma por carecer de objeto .....	70
162-17-EP/22 En el Caso No. 162-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 162-17-EP .....	77
373-17-EP/22 En el Caso No. 373- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada .....	84
62-19-IS/22 En el Caso No. 62-19- IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso No. 62-19- IS .....	91
<b>SALA DE ADMISIÓN:</b>	
<b>RESUMEN DE CAUSA:</b>	
40-22-IN Acción pública de incons- titucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Alberto Fabián Melendres Ocampo, Diego Armando Mina Alomias y otros ....	104



**Sentencia No. 35-17-IS/22**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M. 11 de mayo de 2022

**CASO No. 35-17-IS**

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

**SENTENCIA No. 35-17-IS/22**

**Tema:** La Corte resuelve que, si bien la resolución No. 0923-2005-RA dictada por el Tribunal Constitucional no ordenó de manera expresa el pago de los haberes dejados de percibir por el tiempo que los accionantes estuvieron separados del Ministerio de Economía y Finanzas, esta es una medida implícita conforme a la resolución. En consecuencia, este Organismo declara el incumplimiento parcial de la resolución constitucional y dispone el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por los accionantes.

**I. Antecedentes procesales**

**Amparo constitucional**

1. Luis Enrique Valverde Vinueza y Washington Patricio Tupiza Codena (en adelante “los accionantes”) presentaron, junto con otros ciudadanos, ante la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, una acción de amparo constitucional contra los actos administrativos con los que se los cesó en sus funciones por supresión de puestos<sup>1</sup>.
2. En su demanda, los accionantes solicitaron que se les reintegre inmediatamente en sus puestos de trabajo y que se disponga el pago de las remuneraciones que dejaron de

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 13312-860-05. Los accionantes: María Mercedes Carrera Núñez, Freddy Fernando Guerra Solano, Gloria Piedad Llumiquinga Zurita, Enrique Alfredo Naranjo Demera, Whashington Patricio Tupiza Codena, Luis Enrique Valverde Vinueza y Blanca del Pilar Vásconez Yépez, comparecieron antes el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo y presentaron una acción de amparo constitucional en contra del señor Ministro de Economía y Finanzas, en virtud de la cual impugnan los actos administrativos contenidos en las Acciones de Personal Nos. 0143, 0151, 0128, 0144, 0120, 0092 y 0150 de 25 de febrero del 2005. Los accionantes tenían la pretensión de que se deje sin efecto los actos administrativos contenidos en las acciones de personal de 25 de febrero de 2005, mediante las cuales se los cesó definitivamente de sus funciones en el Ministerio de Economía y Finanzas, en aplicación de la Resolución No. MEF-DM-011-2005, de 24 de febrero de 2005.

percibir, así como los aportes al IESS, FINANFONDO<sup>2</sup> y Fondo de Jubilación Privada<sup>3</sup>.

3. El 30 de septiembre de 2005, la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolvió negar el amparo constitucional y, posteriormente, concedió el recurso de apelación<sup>4</sup> interpuesto por María Mercedes Carrera Núñez, procuradora común de los accionantes.
4. La Primera Sala del entonces Tribunal Constitucional, conformada por los jueces Juan Montalvo Malo, Tarquino Orellana Serrano y Enrique Tamariz Baquerizo, en la resolución No. 0923-2005-RA de 13 de diciembre de 2006, decidió revocar la resolución de primer nivel, conceder el amparo y disponer el reintegro de los ex trabajadores, previa restitución de las indemnizaciones recibidas.
5. Ante esta decisión, el 25 de agosto de 2017, los accionantes, por sus propios derechos, presentaron una acción de incumplimiento.

### **Trámite ante la Corte Constitucional**

6. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 9 de julio de 2019, correspondió al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez la sustanciación del caso.

---

<sup>2</sup> El FINANFONDO es uno de los 64 Fondos Complementarios Provisionales Cerrados (“FCPC”) que actualmente son administrados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“BIEES”), por haber recibido en su origen o, posteriormente, fondos de origen estatal. Además, se puede indicar que la sentencia 17-14-IN/20 analiza varios aspectos relacionados a los FCPC y los define así: “*Los FCPC fueron constituidos antes de la vigencia de la Constitución de 1998, durante esos años se acumularon recursos de ahorro previsional y sus partícipes adquirieron derechos. Algunos de estos fondos nacieron al amparo de los contratos colectivos, en los que se contempló la mejora de la jubilación patronal, con el aporte de los empleadores y trabajadores, tanto en instituciones privadas, como públicas. (...)*”. Así también, a través de Decreto Ejecutivo No. 1701 de 30 de abril de 2009 publicado en el Registro Oficial No. 592 de 18 de mayo de 2009, el entonces presidente de la República decretó la supresión y prohibición de “*contribuciones patronales extralegales para fondos de jubilaciones complementarias o especiales y cesantías privadas o adicionales*”; sin embargo, para la fecha de desvinculación de los hoy accionantes aún no se había prohibido la contribución estatal a los FCPC, y para ese momento el Fondo recibía aportes estatales que se crearon mediante acuerdo ministerial, además, se realizaban aportes individuales que eran descontados directamente y traspasados al fondo.

<sup>3</sup> Conforme la resolución constitucional, los accionantes manifestaron, principalmente, lo siguiente: “*Que amparados en los artículos 95 de la Constitución Política y 46 y siguientes de la Ley del Control Constitucional, solicitan se deje sin efecto las acciones de personal Nos. 0143, 0151, 0128, 0144, 0230, 0092 y 0150 de 25 de febrero de 2005; se ordene el reintegro inmediato a sus puestos de trabajo; y, se disponga el pago de las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y al Fondo de Jubilación Privada.*”.

<sup>4</sup> Recibido en el Tribunal Constitucional el 30 de noviembre de 2005, mediante oficio No. 126-CA-DQ-SR, en el que Jaime Calero Tufiño, secretario del Tribunal Contencioso Administrativo, indica: “*remito la acción de amparo 13312-LR, que sigue María Mercedes carrera (sic) Núñez y otros contra el Ministerio de Economía y Finanzas*”.

7. El 9 de diciembre de 2021, el mencionado juez ponente avocó conocimiento, dispuso que se complete la demanda y que *“se informe de manera clara y precisa:Cuál es la sentencia o dictamen constitucional sobre el cual persiguen su cumplimiento (sic)”*.
8. En su contestación, los accionantes indicaron: *“(l)a Resolución constitucional que perseguimos se de cumplimiento es la RESOLUCION No. 0923-2005-RA dictada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL con fecha 13 de diciembre de dos mil seis (sic)”*.
9. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
10. El 17 de febrero de 2022, se asignó por sorteo la sustanciación de la causa 35-17-IS a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. El 17 de marzo de 2022, la jueza avocó conocimiento del caso y otorgó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “MEF”) el término de 5 días para remitir a su despacho un informe actualizado sobre el presunto incumplimiento de la resolución.
11. Con fecha 24 de marzo de 2022, la directora jurídica de patrocinio del MEF presentó su informe de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### Fundamentos y pretensión de los accionantes

13. En su demanda, los accionantes indican que en la resolución N.º 0923-2005-RA del Tribunal Constitucional, cuyo cumplimiento se persigue, se resolvió:

*conceder el amparo constitucional interpuesto por Carrera Núñez María Mercedes, Guerra Solano Freddy Femando, Llumiquinga Zurita Gloria Piedad, Naranjo Demera Enrique Alfredo, Tupiza Codena Washington Patricio, Valverde Vinueza Luis Enrique y Vásconez Yépez-Blauca del Pilar, en contra del Ministro de Economía y Finanzas, disponiendo el reintegro a sus puestos de trabajo, previa la restitución de las indemnizaciones recibidas por los accionantes. (énfasis añadido).*

14. Sin embargo, los accionantes concluyen su demanda indicando que “*con los antecedentes, expuestos y al amparo de las disposiciones legales vigentes solicitamos a la Corte Constitucional, se ordene (...) disponer el pago de las remuneraciones que hemos dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada (sic)*”.
15. Adicionalmente, al completar su demanda, los accionantes solicitan que se considere la sentencia No. 002-14-SIS-CC, de 9 de enero de 2014, y transcriben la parte que consideran pertinente, en la que se señala:

*Debe entenderse, entonces que si el Tribunal constitucional decidió en la resolución que se aceptaba la acción de amparo, sin duda, tal mandato comprendía tanto que se reintegre al legitimado activo a su trabajo y el pago de sus remuneraciones y demás beneficios económicos reclamados. (...) De lo dicho, esta Corte determina que el efecto que produce la resolución objeto de esta garantía constitucional es que la misma se entienda cumplida solo cuando, en primer lugar, el accionante sea reintegrado a su puesto de trabajo y, en segundo lugar, cuando se cancele (...) los haberes dejados de percibir.*

16. Asimismo, mencionan la sentencia No. 028-17-SIS-CC, de 30 de junio de 2017, dentro del expediente No. 0054-14-IS, en cuya parte dispositiva se acepta la acción de incumplimiento y se ordena el pago a los accionantes de los valores que determine el Tribunal Contencioso Administrativo, por considerarla un precedente aplicable a su acción.<sup>5</sup>

### **Fundamentos del Ministerio de Economía y Finanzas**

17. Respecto del cumplimiento de la resolución, el MEF presentó su escrito y los respaldos correspondientes, entre los que incluye las acciones de personal AP-0147 y AP-0148, ambas de 8 de marzo de 2007, con las que se reintegró a los servidores Valverde Vinueza Luis Enrique y Tupiza Cadena Washington Patricio, respectivamente, a su puesto de trabajo, una vez que restituyeron las indemnizaciones recibidas.
18. En este sentido, el MEF indicó que esta restitución se la hizo “*en cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.*”
19. Y a continuación, en el informe se menciona que “[*el MEF*] *procedió a cancelar la remuneración de los servidores Washington Patricio Tupiza Cadena (...) y Luis*

---

<sup>5</sup> En la sentencia 028-17-SIS-CC se resuelve: “*Declarar el incumplimiento Parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005 a las 09:50, por los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, caso N.º 0295-06-RA, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que los nombrados accionantes fueron separados de su cargo hasta su reincorporación al mismo, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada*”.

*Enrique Valverde Vinuesa a partir del 8 de marzo del 2007, en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral I de la Resolución Nro. 0923-2005-RA de 13 de diciembre del 2006.”<sup>6</sup>.*

20. En otras palabras, certificó que los servidores recibieron su remuneración desde la fecha en que fueron reintegrados en sus funciones.
21. Finalmente, concluyó que el MEF, *“una vez que se verificó la devolución de la indemnización entregada por el proceso de supresión de partidas realizado, procedió a generar las acciones de personal de restitución de puestos de los accionantes, situación que se corrobora con las acciones aparejadas al presente”*.
22. Vale la pena anotar que el MEF, en su informe, no se pronunció exclusivamente respecto del cumplimiento de la resolución N.º 0923-2005-RA (objeto de esta acción), sino también del cumplimiento de la resolución N.º 0295-06-RA<sup>7</sup>, por tratarse del cumplimiento de una resolución correspondiente a trabajadores afectados por la misma Resolución que los accionantes del presente caso.

#### IV. Análisis Constitucional

23. En este sentido, habiéndose identificado los fundamentos y la pretensión de los accionantes, así como el informe de la entidad encargada del cumplimiento de la resolución, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿se cumplió o no la resolución No. 0923-2005-RA dictada por el Tribunal Constitucional?**
24. Para resolver el alegado incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional estima necesario iniciar su análisis esclareciendo: i) cuáles fueron las disposiciones ordenadas; y ii) si fueron cumplidas todas las disposiciones<sup>8</sup>.
25. En este sentido, se observa que la resolución No. 0923-2005-RA del Tribunal Constitucional, de fecha 13 de diciembre de 2006, resolvió expresamente:

*1.- Revocar la resolución de primer nivel; y, consecuentemente, conceder el amparo constitucional interpuesto por [los accionantes], en contra del Ministro de Economía y Finanzas, disponiendo el Reintegro a sus puestos de trabajo, previa la restitución de las indemnizaciones recibidas por los accionantes;*

---

6 Memorando Nro. MEF-DF-2022-0102-M de 24 de marzo de 2022, foja 52 del expediente constitucional.  
7 Cuyo incumplimiento ya fue resuelto mediante la sentencia Nro. 028-17-SIS-CC, de 30 de junio de 2017, conforme se citó anteriormente.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 17-13-IS/21, párrafo 30. En adición, en la sentencia No. 44-15-IS/20 esta Corte ha indicado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.

2.- *Dejar a salvo la facultad del Ministerio de Economía y Finanzas, para que en cualquier tiempo, realice los procesos de supresión de puestos que las circunstancias exijan, pero con sujeción y respeto a lo que señala la Constitución Política del Estado y las leyes de la República, en especial la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y las Resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES; y,*

3.- *Devolver el expediente al Tribunal de origen.*

26. Del análisis del numeral 1 de la parte resolutive, se observa que el Tribunal Constitucional estableció una obligación de hacer al MEF sujeta al cumplimiento de una condición impuesta en el mismo numeral de la resolución a los ahora accionantes.
27. Es decir, en el numeral 1, en primer lugar, el Tribunal Constitucional ordenó a los ahora accionantes restituir las indemnizaciones que recibieron; y, una vez que se cumpla tal condición, en segundo lugar, impuso al MEF reintegrar a los accionantes a sus puestos de trabajo.
28. De la revisión del contenido de la demanda, del escrito con el que los accionantes completaron la demanda y del informe de cumplimiento del MEF, se verifica que tanto la medida impuesta a los ahora accionantes como la obligación establecida al MEF, en el punto 1 de la resolución, han sido plenamente cumplidas.<sup>9</sup>
29. Así, se ha dado cumplimiento a las dos medidas dispuestas por el Tribunal Constitucional en el punto 1 de la resolución objeto de esta acción, conforme se indica en los párrafos 27 y 28 *ut supra*; sin embargo, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que ordene el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada. Corresponde entonces, por tratarse del supuesto incumplimiento, analizar el origen de tal solicitud a fin de verificar si se trata o no de una pretensión que proceda de la decisión judicial.
30. Al respecto, esta Corte ha señalado que es procedente el pago de las remuneraciones dejadas de percibir ante la separación de un puesto de trabajo, pese a que la resolución cuyo cumplimiento se reclama no haya ordenado expresamente cumplir con ese pago, si se cumplen los siguientes presupuestos:

*si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia*

---

<sup>9</sup> El 24 de marzo de 2022, el MEF presentó su informe de cumplimiento de la resolución No. 0923-2005-RA emitida dentro del caso No. 0923-05-RA y concluyó lo siguiente: "(...) esta Cartera de Estado, una vez que se verificó la devolución de la indemnización entregada por el proceso de supresión de partidas realizado, procedió a generar las acciones de personal de restitución de puestos de los accionantes, situación que se corrobora con las acciones aparejadas al presente; (...)". El MEF adjunta a su informe las acciones de personal No. AP-0148 de 08-03-2007 y AP-0147 de 08-03-2007, mediante las cuales se reintegró a los puestos a los hoy accionantes, previa restitución de las indemnizaciones recibidas.

*de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica]<sup>10</sup>.*

- 31.** Esta regla de precedente, referente a los haberes dejados de percibir por un funcionario público dada la desvinculación de su puesto de trabajo, es aplicable al presente caso, pues se verifican en este los elementos del supuesto de hecho de la regla, así:
- i)** Los accionantes presentaron acción de amparo contra la Resolución No. MEF-DM-011-2005 del Ministerio de Economía y Finanzas, en función de la que se los cesó de sus puestos de trabajo;
  - ii)** En el libelo de su demanda de acción de amparo, los accionantes solicitaron que se los reintegre a sus puestos de trabajo y que se ordene el pago de los haberes dejados de percibir;
  - iii)** La resolución No. 0923-2005-RA resolvió “conceder el amparo constitucional interpuesto” por los recurrentes; y
  - iv)** En dicha resolución no se ordenó expresamente el pago de los haberes dejados de percibir.
- 32.** A más de lo indicado, vale la pena mencionar que en el escrito con el que completaron su demanda, los accionantes citan la parte resolutive de la sentencia No. 028-17-SIS-CC, dictada en el caso No. 0054-14-IS, debido a que, aun cuando no lo indican expresamente, se trata de un caso de sus ex compañeros de trabajo, afectados por la misma Resolución que ellos (No. MEF-DM-011-2005 de 24 de febrero de 2005), en la que también se verifican los elementos del supuesto de hecho de la regla analizada en los párrafos previos.
- 33.** En virtud del análisis efectuado, si bien en la resolución No. 0923-2005-RA, el Tribunal Constitucional no ordenó expresamente el pago de los haberes dejados de percibir, a criterio de esta Corte, esta es una medida que se entiende implícita en la resolución constitucional conforme las pretensiones de los accionantes<sup>11</sup>.
- 34.** Además, resulta relevante enfatizar que la Corte Constitucional ha reconocido que *“podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida”*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 28; sentencia No. 57-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 23; y sentencia No. 56-17-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 29.

<sup>11</sup> Al respecto, se pueden observar en los párrafos 1, 2 y 4, con sus respectivos pies de página.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58; sentencia No. 14-16-IS/21 de 2 de junio de 2021, párr. 23; y sentencia No. 48-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 25.

35. Así, por cumplirse con la regla de precedente indicada en los párrafos 29 y 30 *supra*, esta Corte concluye que en el presente caso sí corresponde el pago de las remuneraciones que dejaron de percibir los accionantes, así como los aportes al IESS, FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.
36. Procede el pago mencionado en el párrafo anterior en virtud de que, en primer lugar, no se verifica en el expediente el cumplimiento de estos rubros; en segundo lugar, se trata del incumplimiento del pago de remuneraciones y beneficios que recibían los hoy accionantes al formar parte del MEF y que fueron cesados a partir de su desvinculación. De ello que, al haberse concedido la acción de amparo dada la existencia de un acto atentatorio de sus derechos constitucionales, corresponde pagar las remuneraciones y beneficios que dejaron de percibir los accionantes como consecuencia de tal acto. Además, es importante indicar que esta Corte en la sentencia No. 028-17-SIS-CC declaró como procedente el pago *“de remuneraciones dejadas de percibir (...), así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada”*.

## V. Decisión

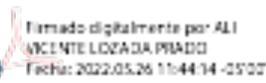
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar la acción de incumplimiento de la resolución No. 0923-2005-RA, dictada por el Tribunal Constitucional con fecha 13 de diciembre de 2006, presentada por los señores Luis Enrique Valverde Vinueza y Washington Patricio Tupiza Codena.
2. Declarar el incumplimiento parcial de la resolución No. 0923-2005-RA, en lo relativo a las remuneraciones y los aportes al IESS, AL FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada que los accionantes dejaron de percibir durante el tiempo de separación de sus cargos.
3. Disponer al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito que, conforme el artículo 19 de la LOGJCC y las reglas jurisprudenciales de las sentencias No. 40-15-IS/20 y 011-16-SIS-CC, en el plazo de tres meses determine el monto que corresponde recibir a los señores Luis Enrique Valverde Vinueza y Washington Patricio Tupiza Codena, por el tiempo que estuvieron separados del Ministerio de Economía y Finanzas, por concepto de remuneraciones, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, para lo cual la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá copias certificadas de este expediente al Tribunal. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo podrá solicitar los

documentos que considere pertinentes para establecer el valor de la reparación.

4. El pago del monto deberá realizarse, salvo que, los accionantes hubiesen prestado sus servicios en otra entidad pública, en cuyo caso no procede el doble pago de remuneraciones con cargo a recursos públicos, sino únicamente la diferencia en la remuneración en caso de que la remuneración en la otra entidad sea menor; tal situación deberá ser verificada por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente al momento de efectuar la liquidación correspondiente.
5. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo deberá informar trimestralmente a este organismo sobre la determinación del monto de las remuneraciones dejadas de percibir y los aportes al IESS, AL FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, así como su pago.
6. Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas el pago del monto que determine el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.26 11:44:14 -05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 11 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 35-17-IS/22****VOTO CONCURRENTENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 11 de mayo de 2022, aprobó la sentencia N°. 35-17-IS/22, misma que analizó la acción de incumplimiento presentada por los señores Luis Enrique Valverde Vinueza y Washington Patricio Tupiza Codena contra la sentencia No. 0923-2005-RA de 13 de diciembre de 2006, dictada por la Primera Sala del Tribunal Constitucional.
2. Coincidiendo con la decisión de declarar el incumplimiento parcial de la resolución referida *ut supra*, considero necesario hacer precisiones sobre la utilización del precedente N°. 109-11-IS/21 respecto a la aplicación de las medidas implícitas.

**2. Análisis****2.1. Sobre la utilización del precedente N°. 109-11-IS/21 respecto a la aplicación de las medidas implícitas**

3. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que se hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante este Organismo.<sup>1</sup>
4. La Corte Constitucional ha señalado el alcance y el objeto de esta garantía jurisdiccional, en los siguientes términos:

*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 constitucional (...) Teniendo en cuenta que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional (...).*<sup>2</sup>

5. En el presente caso, mediante su demanda de acción de amparo constitucional, los accionantes Luis Enrique Valverde Vinueza y Washington Patricio Tupiza Codena solicitaron el pago de remuneraciones dejadas de percibir y los aportes al IESS, FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.
6. Al respecto, la sentencia N°. 35-17-IS/22 cita el precedente 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, el cual indica que los recursos de ahorro previsional, los cuales se

<sup>1</sup> Artículos 163 y 164 número 1 de la LOGJCC.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 37-14-IS/20, párrs. 15 y 19.

conformaban por los aportes estatales y por los efectuados individualmente por los partícipes de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (“FCPC”), son derechos. A pesar de ello, el 6 de octubre de 2021 y el 5 de abril de 2022, se publicó la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios<sup>3</sup> y la Ley Reformativa a la Ley de la Seguridad Social para Promover la Total Transparencia de la Gestión de los Recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de Todas las Entidades de su Propiedad, las cuales establecieron que:

*Los recursos acumulados en los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados son de **naturaleza privada**, sin fines de lucro: y, por lo tanto, estarán exentos del pago de impuestos (...) Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados tienen un **patrimonio autónomo, diferente e independiente del patrimonio de las empresas o instituciones o gremios**. (énfasis añadido).*

7. En la sentencia de mayoría se ordena el pago de aportes del FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada de los accionantes aplicando la sentencia N°. 109-11-IS/21, la cual se refiere a las medidas implícitas. La sentencia *ibidem*, al igual que las sentencias N° 023-10-SIS-CC, de 18 de noviembre del 2010, N° 006-11-SIS-CC, de 26 de mayo del 2011, N° 55-13-IS/19, de 20 de agosto del 2019; N° 21-12-IS/19, de 19 de noviembre del 2019; y N° 17-11-IS/19, de 26 de noviembre del 2019, establecen como regla que:

*Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le **paguen los haberes dejados de percibir** como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos **haberes** [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos **haberes** a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica] [...] Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) sin formular como una de sus pretensiones que se le paguen los **haberes dejados de percibir** como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen **esos haberes** [supuesto de hecho], entonces, debe entenderse que no ordenó el pago de dichos **haberes** a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica] [...]. (énfasis añadido).*

8. Así, considero que no cabía aplicar el precedente referido pues los aportes a los FCPC no pueden ser considerados “*haberes dejados de percibir*”. A modo de ejemplo, en la sentencia 73-09-IN/21, la Corte Constitucional señaló que:

*El simple hecho de que ciertas contingencias cubiertas por el FCPC-BCE tengan la misma clasificación que las protegidas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no las convierte en beneficios de la misma naturaleza. El contenido esencial*

---

<sup>3</sup> Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios. Registro Oficial No. 553 de 6 de octubre de 2021.

*de las otorgadas por el IESS, difiere con la del FCPC-BCE en cuanto a sus requisitos obligatorios, distribución de aportes, sujeto obligado, monto dinerario y bien jurídico protegido.*

9. En tal sentido, no cabía ordenar como medida implícita el pago de aportes de FCPC, pues la sentencia N°. 109-11-IS/21, exclusivamente, se refiere a haberes dejados de percibir. Realizar el análisis efectuado en la sentencia N°. 35-17-IS implica dar un alcance no previsto al precedente *ibidem*. Por lo que, si bien coincido en que existe una medida implícita en lo relacionado a las remuneraciones dejadas de percibir, esto no implica que se pueda extender el precedente a los aportes de FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada; más aún, considerando que los FCPC son de naturaleza privada.

### 3. Conclusión

10. En conclusión, coincido en declarar el incumplimiento parcial de la resolución No. 0923-2005-RA exclusivamente en lo relativo a las remuneraciones dejadas de percibir. No obstante, disiento en extender el precedente N°. 109-11-IS/21, en lo concerniente al pago de aportes al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.

PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO  
ENRIQUE HERRERIA BONNET  
Fecha: 2022.05.27 12:45:28 -0500'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 35-17-IS, fue presentado en Secretaría General el 19 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 15:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003517IS-4502e



**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia y voto concurrente que antecede, fue suscrito los días jueves veintiseis y viernes veintisiete de mayo de dos mil veintidos respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 37-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 11 de mayo de 2022

**CASO No. 37-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 37-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si un auto que inadmite una demanda contencioso administrativa por aplicación del último inciso del artículo 147 del COGEP, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de defensa. Una vez realizado el análisis correspondiente, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 9 de noviembre de 2016, el Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), representado por Alexandra Gabriela Sierra García en su calidad de directora de Asesoría Jurídica del SERCOP y procuradora judicial del entonces director general del SERCOP, Santiago Daniel Vásquez Cazar, inició un juicio subjetivo o de plena jurisdicción en contra del entonces presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jalkh Roben<sup>1</sup>.
2. La acción subjetiva o de plena jurisdicción fue presentada a fin de que se declare sin efecto la parte resolutive del Expediente Disciplinario No. MOT-0459-SNCD-2016-DMA, de 1 de julio de 2016, y que *“se acoja el informe motivado emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, en la [sic] cual se solicitó la sanción de Destitución en contra del Notario Septuagésimo Sexto del Cantón Quito Dr. Gonzalo Augusto Román Chacón [...] con el fin de precautelar los intereses del [SERCOP] y del Estado Ecuatoriano”*<sup>2</sup>. El proceso fue signado con

<sup>1</sup> La demanda también se presentó en contra de Tomás Alvear Peña, Karina Peralta, Rosa Elena Jiménez Venegas, Hernán Calisto Moncayo, Paola Chávez Rodríguez y Diego Carrión García, en sus respectivas calidades de representante legal, vocales y directores provinciales de Pichincha del Consejo de la Judicatura, y procurador general del Estado.

<sup>2</sup> De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, se desprende que el SERCOP presentó una solicitud de sanción ante el Consejo de la Judicatura, en contra del notario Gonzalo Augusto Román (Expediente Disciplinario No. MOT-0459-SNCD-2016-DMA), por considerar que el notario *“incurrió en la causal contemplada en el numeral 7 del artículo 109 del [Código Orgánico de la Función Judicial] que establece que: ‘7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable’*”. Esto, toda vez que el notario realizó una Recepción de Pleno Derecho del servicio para el cual la compañía Pro Partners S.A. fue contratada por el SERCOP, a petición del gerente general y representante legal de dicha compañía; para el SERCOP aquella Recepción de Pleno Derecho fue *“irresponsable y negligente”*.

el No. 17811-2016-01700 y su conocimiento correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (también, “Tribunal Distrital”).

3. Mediante auto de 15 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital ordenó al SERCOP aclarar y completar su demanda<sup>3</sup>. En auto de 16 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital amplió su providencia y ordenó que se determine la dirección de citación del notario septuagésimo sexto del cantón Quito, Gonzalo Augusto Román Chacón, en calidad de tercero beneficiario del acto impugnado en la causa.
4. El 21 de noviembre de 2016, el SERCOP ingresó un escrito para dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Distrital en el auto de 15 de noviembre de 2016.
5. Mediante auto de 28 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital resolvió inadmitir a trámite la demanda y disponer el archivo de la causa, de conformidad con el inciso final del artículo 147 del COGEP, por considerar que la demanda era *“manifiestamente inadmisibile toda vez que la fundamentación jurídica de la demanda no se encasilla en el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetiva [sic]”*.
6. El 28 de diciembre de 2016, el SERCOP (también, “entidad accionante”), representado por Alexandra Gabriela Sierra García, en calidad de directora de asesoría jurídica y procuradora judicial del director general del SERCOP, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 28 de noviembre de 2016.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. Mediante auto de 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaiza y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección<sup>4</sup>.

---

Dentro del Expediente Disciplinario, la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura emitió un informe en que recomendó que se aplique la sanción de destitución al notario. Posteriormente, el Pleno del Consejo de la Judicatura emitió su resolución, en la que resolvió *“no acoger el informe motivado por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura”*.

<sup>3</sup> Particularmente, el Tribunal Distrital ordenó lo siguiente: (i) que la actora cumpla con el requisito contemplado en el numeral 2 del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante, “COGEP”); (ii) que aclare si la diligencia solicitada en la demanda *“se trata[ba] de una declaración vía informe”*, y precise cómo el anuncio probatorio sustentaba su pretensión, así como la calidad en que comparecería Gonzalo Augusto Román Chacón, notario septuagésimo sexto del cantón Quito; y (iii) que identifique el acto impugnado y los derechos subjetivos afectados, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 326 del COGEP.

<sup>4</sup> El 26 de enero de 2017, el SERCOP solicitó que se corrija el nombre de la persona que fue demandada en la acción subjetiva o de plena jurisdicción a “Gonzalo Román Chacón” en el auto de admisión emitido el 17 de enero de 2017. Mediante auto de 9 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade y los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán, rectificó el nombre de Gonzalo Augusto Román Chacón.

8. De conformidad con el sorteo realizado el 22 de marzo de 2017 por parte del Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
9. El 8 de mayo de 2019, Gonzalo Augusto Román Chacón, en calidad de tercero interesado en la causa, presentó un escrito en el que solicitó el rechazo de la acción extraordinaria de protección por parte de la Corte Constitucional.
10. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
11. Mediante providencia de 16 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió al Tribunal Distrital el término de 5 días para que remita su informe de descargo debidamente motivado.

## 2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República (en adelante, “Constitución”); y 58 y 191, numeral 2 literal d), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## 3. Fundamentos de las partes procesales

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

13. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de defensa y motivación; y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7, literales a) y l), y 82 de la Constitución, respectivamente.
14. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante indica que *“no ha existido un equilibrio de las posiciones, de las partes que debieron intervenir en el juicio, primero en cuanto a la posibilidad de acceso a la justicia y, segundo en la equiparación de las diversas realidades en el desarrollo del mismo proceso, es decir no hubo la existencia del SERCOP como parte procesal para probar sus manifestaciones dentro del juicio, se imposibilitó el derecho de este Servicio de presentar sus alegaciones dentro del mismo y que las mismas fueran reflejadas en la sentencia”*.
15. En la misma línea, la entidad accionante sostiene que el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa, por cuanto no le habría permitido presentar sus argumentos y *“exponer la afectación que la actuación del Notario Septuagésimo Sexto del Cantón Quito, Dr. Gonzalo Augusto Román*

*Chacón ha inferido en esta institución a través de su actuación negligente [...]”.* La entidad accionante añade que el auto impugnado no le permitió exponer la afectación *“ocasionada no solo a este Servicio, sino a la compra pública en general”* y que la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura carece de motivación.

16. La entidad accionante señala que, al haber sido privada de su derecho de participación en el proceso No. 17811-2016-01700, también se vulneraron una serie de garantías *“como la prohibición de indefensión; el contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa; ser escuchado [sic] en el momento oportuno en igualdad de condiciones y el poder acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento”*.
17. Finalmente, la entidad accionante agrega que el derecho a la seguridad jurídica *“supone la posibilidad de este Servicio a ser escuchado dentro del juicio correspondiente, más aún si se ha demostrado en derecho las afectaciones directas al SERCOP [...]”*. Además, indica que

*[...] no podríamos hablar de seguridad jurídica si la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se convierte en un conjunto de normas discrecionales que se aplican de diferente forma en unos y otros casos, dejando pasar por alto las disposiciones que deben obligatoriamente cumplir los contratistas que irrespetan las obligaciones contractuales asumidas con las entidades contratantes.*

18. En la misma línea, la entidad accionante alega que, en el expediente administrativo No. MOT-0459-SNCD-2016-DMA seguido por el Consejo de la Judicatura en contra del notario Gonzalo Román Chacón, no se tomaron en cuenta los elementos de cargo presentados por el SERCOP, ni los considerandos o la parte resolutive del informe emitido por la Directora Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, *“donde con prueba plena se identifica la irresponsable y negligente actuación del Notario”*.
19. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare sin efecto la resolución constante en el Expediente Disciplinario No. MOT-0459-SNCD-2016-DMA *“y en consecuencia se acoja el informe motivado emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, en la cual se solicitó la sanción de Destitución en contra del Notario Septuagésimo Sexto del cantón Quito Dr. Gonzalo Augusto Román Chacón”* (subrayado en el texto original).

### **3.2. Fundamentos de la autoridad jurisdiccional accionada**

20. A pesar de haber sido notificado de manera debida, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, hasta la

presente fecha, no ha presentado el informe solicitado mediante auto de 16 de febrero de 2022<sup>5</sup>.

#### 4. Análisis constitucional

21. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte determinó que un cargo contiene una argumentación mínimamente completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)<sup>6</sup>.
22. La entidad accionante alega que el auto de inadmisión impugnado vulnera sus derechos (i) a la tutela judicial efectiva, (ii) al debido proceso en las garantías de defensa y motivación, y (iii) a la seguridad jurídica. Sin embargo, sobre el derecho a la seguridad jurídica, se advierte que la entidad accionante se limita a cuestionar la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública por parte del Consejo de la Judicatura, así como la decisión adoptada por aquella institución en el marco del expediente administrativo No. MOT-0459-SNCD 2016-DMA. Adicionalmente, respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, se observa que la alegada vulneración a este derecho es imputada a la resolución que adoptó el Consejo de la Judicatura en el procedimiento administrativo No. MOT -0459-SNCD 2016-DMA.
23. Al no haber presentado una base fáctica y una justificación jurídica, que expliquen por qué el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo habría incurrido en las alegadas vulneraciones de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, como consecuencia directa e inmediata de su acción u omisión, aun realizando un esfuerzo razonable<sup>7</sup>, esta Corte no encuentra un argumento claro y completo respecto de aquellos derechos.
24. En consecuencia, la presente sentencia centrará su análisis en los cargos esbozados con respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de defensa.

##### 4.1. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución

---

<sup>5</sup> El auto mediante el cual la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó el informe motivado del Tribunal Distrital, fue notificado el mismo el 16 de febrero de 2022, es decir, el mismo día de su emisión.

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

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 21.

- 25.** El artículo 75 de la Constitución prescribe: “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”.
- 26.** Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, “que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”<sup>8</sup>.
- 27.** En el presente caso, la entidad accionante sostiene que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, por un lado, “en cuanto a la posibilidad de acceso a la justicia”, y, por otro lado, porque “no hubo la existencia del SERCOP como parte procesal para probar sus manifestaciones dentro del juicio, se imposibilitó el derecho de este Servicio de presentar sus alegaciones dentro del mismo”. Así, las alegaciones de la entidad accionante se enfocan en los dos primeros componentes del derecho a la tutela judicial efectiva, el acceso a la justicia y el debido proceso en la garantía de defensa.
- 28.** Siendo que los argumentos relativos al componente del debido proceso también se formulan de manera independiente en la demanda, la sección actual se centrará únicamente en el análisis del acceso a la justicia<sup>9</sup>.
- 29.** Este Organismo ha establecido que el componente de acceso a la justicia se vulnera “cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta por parte de la Corte”<sup>10</sup>. Sin perjuicio de esto, la Corte también ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva “no conlleva necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia”<sup>11</sup>; esto, toda vez que, en determinadas circunstancias, “los operadores de justicia están impedidos de pronunciarse sobre el fondo de una contienda judicial”<sup>12</sup>.
- 30.** En la misma línea, la Corte ha razonado que

*[e]ntre los motivos jurídicos que justifican la falta de resolución del fondo de la controversia, se encuentran los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial. En este sentido, si la ausencia de resolución se fundamenta por parte de los operadores de justicia en el incumplimiento de aspectos procedimentales válidos, no existirá un menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva*<sup>13</sup>.

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

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 122.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 427-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 13.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 499-16-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 23.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1433-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 20.

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 23.

31. En el proceso bajo análisis, se advierte que la demanda contencioso administrativa presentada por el SERCOP fue inadmitida con fundamento en que *“la afectación directa del acto impugnado no se encasilla en el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo, al evidenciarse que la demandante no es parte directamente afectada, al no verse totalmente vulnerados sus derechos subjetivos [...]”*. A partir de este razonamiento, el Tribunal Distrital consideró que la demanda era manifiestamente inadmisibile, siendo que su fundamento no se encasillaba en la acción subjetiva o de plena jurisdicción, y resuelve inadmitirla *“amparado en la facultad prevista en el artículo 147 inciso final del [COGEP]”*.
32. Por lo tanto, si bien la entidad accionante no recibió una respuesta al fondo de sus pretensiones, aquello no acarrea una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que el Tribunal Distrital expuso los motivos por los que, a su criterio, la demanda contencioso administrativa no cumplió las exigencias requeridas para las acciones subjetivas o de plena jurisdicción, lo cual la habría convertido en *“manifiestamente inadmisibile”*, de conformidad con el artículo 147 del COGEP.
33. Cabe aclarar que no le corresponde a esta Corte determinar la corrección o incorrección de los criterios formulados por el Tribunal Distrital en la decisión impugnada, toda vez que esto excedería el ámbito de competencia de la Corte Constitucional en el marco de acciones extraordinarias de protección. El rol de la Corte Constitucional en el marco de esta acción se limita a determinar que el Tribunal Distrital haya expuesto los fundamentos por los cuales consideró que la demanda subjetiva o de plena jurisdicción no cumplía con los requisitos procesales previstos en la normativa procesal para ser admitida.
34. Sobre la base de lo expuesto, se descarta el cargo esbozado en la acción extraordinaria de protección, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia.

#### **4.2. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal a) de la Constitución**

35. El derecho al debido proceso en la garantía de defensa, previsto en el artículo 76, numeral 7 de la Constitución, reconoce, entre otras disposiciones, que *“[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*, así como las garantías de *“[c]ontar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa”*, *“[s]er escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”* y *“acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento”*<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El numeral 7 del artículo 76 de la Constitución reconoce las garantías enumeradas, en sus literales a), b), c) y d), respectivamente.

**36.** A su vez, la Corte Constitucional ha determinado que “[e]l derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchado [sic] (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”<sup>15</sup>. Este Organismo también ha establecido que,

*para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que 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*<sup>16</sup>.

**37.** Así, el derecho al debido proceso en la garantía de defensa consiste en la posibilidad de que las partes procesales tengan la oportunidad de presentar las situaciones de hecho y de derecho que, a su juicio, respaldan sus pretensiones de manera que, a su vez, se garanticen los principios de igualdad y de contradicción<sup>17</sup>. Por lo tanto, la garantía de defensa impone a las autoridades judiciales el deber de no excluir a los sujetos procesales indebidamente del proceso<sup>18</sup>.

**38.** En la causa bajo análisis, la entidad accionante alega que el auto impugnado imposibilitó que el SERCOP presente sus argumentos en el proceso contencioso administrativo, y exponga la afectación ocasionada por el notario Gonzalo Augusto Román Chacón “a través de su actuación negligente”. A su criterio, esto acarrió que la entidad accionante haya sido privada de su derecho de participación, vulnerando además las garantías de contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa, a ser escuchado en el momento oportuno en igualdad de condiciones, y a poder acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento, reconocidas en el artículo 76, numeral 7, literales b), c) y d) de la Constitución, respectivamente.

**39.** De acuerdo a lo expuesto previamente, en el auto impugnado el Tribunal Distrital resolvió inadmitir la demanda subjetiva o de plena jurisdicción presentada por el SERCOP, fundamentándose en el último inciso del artículo 147 del COGEP. Esta Corte considera pertinente reiterar que la admisibilidad de una causa se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos exigidos por la ley procesal aplicable. Por lo tanto, la inadmisión de una demanda no implica *per se* que la parte procesal accionante haya sido dejada en indefensión. En este sentido, si el artículo 147 del COGEP contempla la facultad de los juzgadores de inadmitir una demanda por las causales ahí contenidas, éstos se encuentran imposibilitados de tramitar la causa si la

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2198-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1391-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 14; ver, Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 24.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 25.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 37.

demanda ha incurrido en tales supuestos<sup>19</sup>. De ahí que esta Corte no podría declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa, como resultado de la emisión de un auto que se ampara en lo determinado en la ley procesal.

- 40.** Por otro lado, el argumento del accionante sobre la garantía de defensa también se enfoca en que no se le habría permitido ser escuchado en igualdad de condiciones en el proceso. Con miras a identificar una vulneración de la garantía de ser escuchado en igualdad de condiciones, es necesario que exista la participación de una contraparte en el proceso, de tal manera que la Corte pueda evaluar las condiciones de su participación. En el presente caso, justamente porque la demanda del SERCOP fue inadmitida, aquella contraparte nunca tuvo que intervenir en el proceso ni presentar su contestación, razón por la cual esta Corte no tiene elementos para determinar que el SERCOP haya sido privado de la oportunidad de ser escuchado en igualdad de condiciones que la parte demandada y de contradecir sus argumentos. Por los mismos motivos, esta Corte tampoco encuentra que el Tribunal Distrital haya vulnerado la garantía de contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa.
- 41.** Finalmente, sobre la garantía de poder acceder a todos los documentos y actuaciones de la causa, de la revisión integral del proceso, no se desprende que el Tribunal Distrital, a través del auto de inadmisión de la demanda o en otros momentos procesales, haya impedido tal acceso, por lo que esta Corte tampoco encuentra que la mencionada garantía haya sido vulnerada.
- 42.** Como ha sido mencionado en el párrafo 29 *ut supra*, el derecho a la tutela judicial efectiva, y, por lo tanto, el derecho al debido proceso como parte de ella, no implican que, necesariamente y en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia, al existir “*motivos jurídicos relacionados con requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada contienda procesal que no contemplan dicha posibilidad*”<sup>20</sup>. En el presente caso, se observa que la entidad accionante no ha sido dejada en indefensión ni ha sido excluida indebidamente del proceso; tampoco se le ha impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante, contar con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada, o hacer uso de los mecanismos de defensa que le otorga la ley procesal.
- 43.** Por lo analizado, se descarta el cargo formulado por la entidad accionante sobre el derecho al debido proceso en la garantía de defensa.

## 5. Decisión

- 44.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 228-17-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 27.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **37-17-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

45. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE  
LOZADA PRADO**

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.19 18:23:37 -05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 11 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

003717EP-44947



**Caso Nro. 0037-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 470-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022.

**CASO No. 470-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 470-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui en contra de un auto que rechaza el recurso de hecho propuesto en contra de un auto de inadmisión de un recurso de casación emitido por la Corte Nacional de Justicia, por no ser objeto de acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 30 de mayo de 2016, el alcalde y procurador síndico municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui (en adelante "GADMUR") presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción<sup>1</sup> en contra del ministro de ambiente, el director provincial del ambiente de Pichincha, la coordinadora general jurídica del Ministerio del Ambiente y el Procurador General del Estado (en adelante "entidades demandadas").<sup>2</sup> La acción recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito ("Tribunal Contencioso Administrativo").<sup>3</sup>
2. El 15 de noviembre de 2016, el Tribunal Contencioso Administrativo dictó y notificó su sentencia escrita en la cual resolvió rechazar la demanda presentada por el GADMUR.<sup>4</sup> El 18 de noviembre de 2016, el GADMUR interpuso un recurso de ampliación y aclaración de la sentencia, mismo que fue rechazado el 29 de noviembre de 2016.
3. El 28 de diciembre de 2016, el GADMUR interpuso un recurso de casación contra la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo.

<sup>1</sup> Código Orgánico General de Procesos ("COGEP"), artículo 326 (1).

<sup>2</sup> El GADMUR impugnó el acto administrativo contenido en la resolución dictada por la coordinadora general jurídica del Ministerio del Ambiente, en el proceso administrativo No. PA23-11, el 26 de noviembre del 2015, a las 09h10, mediante la cual se inadmite el recurso de revisión interpuesto; resolución de la cual solicita aclaración, que fue respondida por la autoridad demandada el 22 de enero del 2016, a las 09h00; además impugna la resolución de 21 de noviembre del 2013, dictada por el director provincial del ambiente de Pichincha, mediante la cual se impone al GADMUR una multa de 100 salarios básicos unificados, equivalentes a treinta y un mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América.

<sup>3</sup> La causa fue signada con el número 17811-2016-01147.

<sup>4</sup> El Tribunal Contencioso Administrativo sostuvo que "no se ha desvanecido la existencia de la presunción de legalidad de los actos impugnados".

4. El 24 de enero de 2017, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “Corte Nacional”) resolvió inadmitir el recurso de casación planteado por el GADMUR.<sup>5</sup> Ante este auto, el GADMUR interpuso un recurso de hecho.
5. El 31 de enero de 2017, la Corte Nacional resolvió negar el recurso de hecho interpuesto por el GADMUR.<sup>6</sup>
6. El 2 de marzo de 2017, el GADMUR presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto que rechazó el recurso de hecho dictado por la Corte Nacional el 31 de enero de 2017.
7. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite<sup>7</sup>.
8. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza de la Corte Constitucional: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes.
9. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 29 de abril de 2022. La jueza sustanciadora ordenó que, en el término de 5 días, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional remita un informe de descargo debidamente motivado respecto a los argumentos que fundamentan la demanda.
10. El 3 de mayo de 2022, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional remitió su informe de descargo.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

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

## III. Argumentos y pretensión

### *De la entidad accionante*

---

<sup>5</sup> El recurso de casación fue signado con el número 17741-2017-0037.

<sup>6</sup> La Corte Nacional refirió que “*el auto de inadmisión del recurso de casación es un auto definitivo del cual no cabe recurso vertical alguno, por lo que por improcedente se niega el recurso de hecho interpuesto*”.

<sup>7</sup> El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 470-17-EP fue conformado por la ex jueza constitucional y los ex jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán. La ponencia de la causa le correspondió a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

**12.** El GADMUR impugnó el auto, de 31 de enero de 2017, en el que se rechazó el recurso de hecho dictado por la Corte Nacional. Alegó que se vulneró el principio de aplicación de derechos, la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de (i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; (ii) no ser privado al derecho a la defensa; (iii) a que todas las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas; y, (iv) a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. Los derechos mencionados están contenidos en los artículos 11, 82, 75, 76 (1), 76(7)(a), 76(7)(l), y 76(7)(m) de la Constitución del Ecuador.

**13.** El GADMUR, respecto a la alegada violación a la tutela judicial efectiva, argumentó que el conjuer vulneró su derecho *“al no permitir el acceso efectivo a la justicia e impedir que se recurra de las decisiones judiciales a instancias superiores de conformidad con la Constitución de la República y la Ley”*.

**14.** El GADMUR, respecto a la alegada violación al derecho al debido proceso, mencionó que *“al haber sido negado [el recurso de hecho] se vulnera claramente lo dispuesto en el Art. 76 de la Constitución de la República, numerales 1 y 7 letras a) l) y m), pues es deber del Juzgador asegurar el debido proceso, como el derecho a la defensa y el derecho a recurrir de toda decisión o resolución judicial y permitir el acceso a la justicia conforme lo determinan el Art. 75 de la misma Constitución, sin que en ningún caso se deje en estado de indefensión a las partes procesales, como ha ocurrido en el presente caso al negar el recurso de hecho planteado por el Gobierno Autónomo, Descentralizado Municipal de Rumiñahui”*.

**15.** El GADMUR, respecto a la alegada vulneración al debido proceso en su garantía de motivación, manifestó que *“la falta de motivación del referido auto, se denota en cuanto este se fundamenta en una norma no pertinente al caso, como es el Art. 76, numeral 3 de la Constitución de la República, que trata de la garantía a no ser juzgado por una infracción que no esté debidamente tipificada en la Constitución ni en la ley, situación que difiere enormemente de los hechos fácticos como es la admisión a trámite de un recurso de casación en materia administrativa y no penal como erradamente se sostiene en la negativa del recurso de hecho, por lo que no basta la sola enunciación de las normas de derecho, sino su pertinencia”*.

**16.** El GADMUR, respecto a la alegada vulneración a la seguridad jurídica mencionó que *“la Conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso de Hecho planteado por el GADMUR, no garantizó una correcta administración de justicia, lesionando el derecho a la seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Constitución de la República, al no haber aplicado las normas constitucionales establecidas en los Arts. 11, numerales 3, 5 y 9, 75, 76 numerales 1 y 7 letras a) l) y m), 169, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución de la República, que establecen que corresponde a toda autoridad judicial garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, como es tutelar el acceso a la justicia, garantizando el debido proceso, en especial el derecho a la defensa y a*

*recurrir de las decisiones judiciales en las que se resuelva sobre los derechos de las partes”.*

#### ***De la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional***

**17.** En su informe de descargo presentado el 3 de mayo de 2022, la Sala de la Corte Nacional informó a este Organismo que el auto impugnado no ha *“violentado los derechos constitucionales de la Institución, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso”.*

#### **IV. Análisis constitucional**

**18.** Conforme al artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOJGCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

**19.** La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionadas, es decir, que esté dentro del ámbito material de sus competencias. En caso de verificar que la decisión impugnada no corresponda a aquellas contenidas en el artículo 94 de la Constitución, la Corte puede rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección, sin tener que entrar en el fondo de la causa.<sup>8</sup>

**20.** Bajo esta línea de ideas, previo a emitir un pronunciamiento de fondo, es necesario responder al siguiente problema jurídico: **¿El auto que rechazó el recurso de hecho en la presente causa es objeto de una acción extraordinaria de protección?**

**21.** Como se manifestó en el párrafo 18 *supra*, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

**22.** Respecto a un auto definitivo, esta Corte ha manifestado que *“es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.”*<sup>9</sup>

**23.** En esta línea de ideas, la Corte<sup>10</sup> ha mencionado que un auto se considera definitivo si este **(1)** pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 52.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 44; Autos de inadmisión de los casos No. 1470-18-EP; No. 2039-18-EP; No. 2759-18-EP; No. 0333-19-EP; No. 3046-18-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45.

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

**24.** En cuanto al segundo elemento, la Corte ha sostenido que también pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional, y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable.<sup>11</sup>

**25.** Respecto al gravamen irreparable, la Corte lo ha definido como *“aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”*.<sup>12</sup>

**26.** En el caso *sub judice*, el auto impugnado corresponde a aquel que rechazó un recurso de hecho.<sup>13</sup> Es así que el auto impugnado no resolvió el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, descartando así el supuesto 1.1 expuesto en el párrafo 23 *supra*.

**27.** Respecto al supuesto 1.2, el rechazo al recurso de hecho no impide la continuación del juicio, dado que este ya había concluido con el auto de inadmisión del recurso de casación. En consecuencia, tampoco se verifica el presupuesto (1.2).

**28.** En vista de lo anterior, la Corte concluye que el auto impugnado no puso fin al proceso.

**29.** Adicionalmente, el proceso contencioso administrativo había concluido y contaba con una sentencia que estableció válidamente situaciones jurídicas que no podían ser alteradas por el auto impugnado. En función de lo anterior, esta Corte no identifica razón alguna para concluir que los efectos del auto impugnado puedan provocar gravamen irreparable a los derechos del debido proceso del GADMUR, más aún cuando el auto impugnado se pronunció sobre un recurso improcedente.<sup>14</sup> Cabe indicar que, bajo jurisprudencia de esta Corte, aquellos autos que se pronuncian sobre recursos improcedentes no son objeto de acción extraordinaria de protección.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45; sentencia No. 1534-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 12; sentencia No. 151-17-EP/21, párr. 25.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45; sentencia No. 951-16-EP/21, párr. 34.

<sup>13</sup> El artículo 278 del COGEP determina que el recurso de hecho procede frente a providencias que niegan el recurso de casación. Sin embargo, por su propia naturaleza, la cual es elevar la decisión de negar el recurso al juzgador superior para que las revoque o confirme, éste no cabría frente al auto que inadmite el recurso de casación cuando es emitido por el juzgador superior, tal como lo es el conjuer de la Corte Nacional de Justicia.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1779-15-EP/20, párr. 32; sentencia No. 905-15-EP/21, párr. 30.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1645-11-EP/19, párr. 27; sentencia No. 1774-11-EP/19, párr. 48; sentencia No. 937-14-EP/19, párr. 22.

**30.** Se excluye, así, que el referido auto se enmarque en el supuesto (2) indicado en el párrafo 23 *supra*.

**31.** Lo concluido en los párrafos del 28 al 30 *supra* permite responder al problema jurídico en el sentido de que el auto impugnado no es objeto de una acción extraordinaria de protección.

**32.** En este sentido, la Corte puede, sin pronunciarse sobre los méritos del caso, rechazar la demanda por improcedente, con arreglo a lo expuesto en el párrafo 19 *supra*.

## 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.06.01 14:10:24  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

047017EP-453d3



**Caso Nro. 0470-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2187-17-EP/22**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022.

**CASO No. 2187-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2187-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada contra una sentencia de casación emitida dentro de un proceso laboral, al verificar que esta contó con una motivación suficiente tanto en su fundamentación normativa como en su fundamentación fáctica y no realizó valoración de prueba alguna para concluir que no se debía casar la sentencia recurrida; por lo que no se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación ni a la seguridad jurídica de la compañía accionante.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 26 de junio de 2015, Mauricio Fernando Gómez Meléndez presentó una demanda laboral en contra de la compañía Ecuatoriana de Motores “Motorec” CIA. LTDA. y su gerente general<sup>1</sup>, en la que impugnó el acta de finiquito de la relación laboral debido a que se habrían ignorado ciertos rubros en la base para el cálculo de la indemnización por despido intempestivo<sup>2</sup>.
2. En sentencia de 11 de enero de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Ambato declaró con lugar la demanda y dispuso el pago de 67 278,18 USD por concepto de haberes laborales, así como el pago de costas por un valor de 1 500,00 USD. Motorec apeló esta sentencia.
3. En sentencia de 30 de junio de 2016, un tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua aceptó parcialmente el recurso interpuesto al reformar el valor a pagar, el cual fue fijado en 63 189,03 USD. Motorec interpuso recurso de casación.
4. En la sentencia emitida y notificada el 5 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (también, “el tribunal de casación”) decidió no casar la sentencia recurrida.

<sup>1</sup> El proceso fue identificado con el N.º 18371-2015-00255.

<sup>2</sup> Específicamente, el accionante se refiere a comisiones, participación en beneficios, horas suplementarias y extraordinarias, bonificaciones y servicios especiales.

5. Motorec solicitó la aclaración de la sentencia de casación, lo que fue rechazado por improcedente, mediante auto emitido y notificado el 26 de julio de 2017.
6. El 7 de agosto de 2017, Motorec (también, “la compañía accionante”), representada por Edgar Méndez Álava, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación (también, “sentencia impugnada”).
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 16 de noviembre de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.
8. Por el sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 17 de agosto de 2021, avocó su conocimiento y solicitó el correspondiente informe de descargo.

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

9. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos fundamentales, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ordene la reparación integral por el daño causado.
10. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
  - 10.1. Se vulneró el derecho al debido proceso en las garantías previstas en los numerales 1<sup>3</sup> y 3<sup>4</sup> del artículo 76 de la Constitución.
  - 10.2. Se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución, al aducir que la sentencia impugnada no está bien fundamentada.
  - 10.3. Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la sentencia impugnada no se habría pronunciado sobre todas sus alegaciones y porque no enunció “*todas las normas jurídicas en que debió fundarse, omitiendo [...] explicar la pertinencia de la aplicación de tales*”.
  - 10.4. Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, porque el tribunal de casación ejerció atribuciones que no le correspondían al apreciar y valorar la prueba.

---

<sup>3</sup> Constitución, Art. 76.1: “*Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”.

<sup>4</sup> *Ibidem*, Art. 76.3: “*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”.

**10.5.** Se vulneró el derecho a la defensa, respecto de la garantía establecida en el artículo 76.7.a de la Constitución<sup>5</sup>, por cuanto el tribunal de casación valoró prueba sin ser competente para ello, siendo que “*constituye una lesión a la defensa de cualquier litigante, todo yerro judicial que repercuta en inadecuada administración de justicia*”.

### C. Informe de descargo

**11.** En el oficio N.º ETR-PSL-CNJ-036, de 19 de agosto de 2021, la presidenta de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia informó lo siguiente:

*[...] los miembros del Tribunal ponente que resolvieron el fallo accionado, ya no se encuentran en funciones en esta Corte Nacional de Justicia. [...] En tal virtud, al no haber sido parte del referido Tribunal de casación, no me es posible emitir pronunciamiento alguno respecto de la acción extraordinaria propuesta [...]*”.

## II. Competencia

**12.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (también, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

## III. Planteamiento de los problemas jurídicos

**13.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>6</sup>.

**14.** Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, Art. 76.7: “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”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental. En este contexto, entonces, se plantearán los problemas jurídicos, en función de los cargos previamente detallados.

15. En relación con el cargo del párrafo 10.1 *supra*, la compañía accionante realiza una mención a la vulneración del derecho al debido proceso, en las garantías previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución, sin que establezca cómo se habría producido tal vulneración, por lo que, pese al esfuerzo razonable realizado, es imposible plantear un problema jurídico al respecto.
16. En lo atinente a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, mencionada en el cargo reseñado en el párr. 10.2 *supra*, se identifica que el argumento principal tiene relación con la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por lo que, por eficiencia y economía argumentativa, el análisis se redireccionará a dicha garantía (en el siguiente párrafo), con base en lo puntualizado por la Corte en el párr. 122 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, que estableció:

*Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma.*

17. Sobre el cargo formulado en el párrafo 10.3 *supra*, la compañía accionante acusa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por varias razones, entre ellas, por no aplicar las normas jurídicas que eran pertinentes al caso. Esta razón en particular no puede considerarse para formular un problema jurídico porque la garantía de la motivación “*no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto*”<sup>7</sup>. Por lo indicado, en función de las restantes razones alegadas por el accionante, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la compañía accionante porque no se habría referido a todas sus alegaciones y porque no habría explicado la pertinencia de las normas que aplicó?
18. En relación con el cargo del párrafo 10.4 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante porque el tribunal de casación valoró la prueba?

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 82.

19. El cargo del párrafo 10.5 *supra* se propone como una mera consecuencia del mencionado en el párr. 10.4 *supra*, por lo que no amerita formular un problema jurídico adicional al planteado en el párrafo anterior.

#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

**D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la compañía accionante porque no se habría referido a todas sus alegaciones y porque no habría explicado la pertinencia de las normas que aplicó?**

20. En su parte pertinente, el artículo 76.7.1 de la Constitución establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. Además, según los párrs. 61 y 86 la sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, se afirmó que

*[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) [se ha omitido una referencia a una nota al pie de página del original].*

21. La compañía accionante imputa a la sentencia impugnada la vulneración de la garantía de motivación, por cuanto no se habrían considerado todas sus alegaciones y debido a que no se habría explicado por qué las normas jurídicas consideradas eran aplicables al caso.

22. En el apartado 1.3 de la sentencia impugnada, se especificó que el recurso de casación fue interpuesto en relación con las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin embargo, este fue admitido solo en relación con la causal primera<sup>8</sup>. Así, el tribunal de casación continuó el análisis en ese marco y especificó lo siguiente:

*[E]l demandado ahora recurrente, acusa la infracción de las disposiciones contenidas en los arts. 95 y 188 del Código de Trabajo; especificando que existe errónea interpretación respecto de esta última norma, sin que exista la enunciación del yerro específico respecto de aquella. Asimismo, acusa la falta de aplicación de “precedentes jurisprudenciales obligatorios” [...] <sup>9</sup>.*

<sup>8</sup> Ley de Casación, Art 3.- “Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva”.

<sup>9</sup> Además, en el apartado 2.2, se mencionó la fundamentación del cargo, correspondiente a que “el trabajador accionante de este juicio, fue despedido el 08 de mayo de 2015, por tanto -dice-, se debió tener en cuenta que su última remuneración, es la del mes de abril de 2015 [...] y no como actuó el

- 23.** Luego, el tribunal de casación planteó un problema jurídico y citó la sentencia recurrida, en lo relativo al artículo 95 del Código de Trabajo y a los rubros que, en el caso concreto, debían considerarse como parte de la remuneración para el cálculo de la indemnización por despido intempestivo.
- 24.** En el apartado 2.4.2. de la sentencia impugnada, el tribunal de casación realizó el análisis relativo a la aplicación del artículo 95 del Código de Trabajo por parte del tribunal de apelación, que consideró a las comisiones percibidas como un haber que forma parte de la remuneración y, por lo tanto, en el cálculo de la indemnización por despido intempestivo. De este modo, el tribunal afirmó que
- el inciso quinto del art. 188 del Código de Trabajo, ha sido correctamente entendido en el fallo recurrido, toda vez que la realidad procesal y de los asertos del propio accionado, se tiene que el rubro de referencia para el cálculo de la indemnización por despido intempestivo ha sido la remuneración de abril de 2015, que es la última percibida por el trabajador.*
- 25.** En consideración a esto, el tribunal de casación desechó los cargos en contra de la sentencia impugnada respecto a la errónea interpretación del artículo 188 del Código de Trabajo; y, sobre la esgrimida infracción del artículo 95 *ibídem*, concluyó que el tribunal de apelación realizó “*un correcto ejercicio de subsunción de las premisas fácticas a las normas jurídicas pertinentes al caso que se juzga*”.
- 26.** En cuanto a la inobservancia de precedentes jurisprudenciales, el tribunal de casación puntualizó que, para que un fallo de casación se considere como jurisprudencia vinculante, debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 185 de la Constitución y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial; y que, si bien el recurrente había citado un fallo, no “*demonstr[ó] que este haya cumplido con los requisitos [...] para que sea considerado*” como vinculante.
- 27.** Conforme a lo detallado, esta Corte aprecia que, en relación con la causal por la cual fue admitido el recurso de casación, la Sala realizó lo siguiente: i) desarrolló el análisis, en el que identificó como antecedente de hecho el razonamiento realizado por las autoridades judiciales en la sentencia recurrida; ii) examinó dichos antecedentes con base en el artículo 188 y 95 del Código de Trabajo; y iii) tras verificar que el ejercicio de subsunción realizado por el Tribunal de alzada fue correcto, desechó los cargos.
- 28.** Asimismo, sobre la falta de aplicación de un precedente jurisprudencial, el tribunal de casación se refirió a las normas que establecen los requisitos para que una sentencia de casación sea considerada como un precedente jurisprudencial, identificó como antecedente de hecho la sentencia cuya inobservancia alegó el

---

*tribunal ad quem, que consideró la remuneración más la comisión que el trabajador estaría por recibir en el mes de mayo de 2015, fecha en la que ya fue intempestivamente despedido”.*

recurrente y explicó que no se ha demostrado que esta cumpla con dichos requisitos para que constituya un precedente jurisprudencial obligatorio.

29. Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia impugnada atendió a todos los cargos de casación admitidos a trámite y, para ello, aplicó normas jurídicas y explicó por qué estas serían pertinentes al caso. Por lo tanto, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la compañía accionante.

**E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante porque el tribunal de casación valoró la prueba?**

30. El artículo 82 de la Constitución establece que "[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

31. En relación con las acciones extraordinarias de protección y la competencia de la Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, este Organismo ha precisado que:

*[...] para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica [...]*<sup>10</sup>.

32. Conforme se expuso en el apartado anterior, en la sentencia de apelación se analizó el razonamiento y conclusión alcanzada por el tribunal de apelación, en lo atinente a los artículos 188 y 95 del Código de Trabajo, en virtud de los cargos y la causal por la que fue admitido el recurso de casación interpuesto por Motorec.

33. Al respecto, esta Corte aprecia que el tribunal de casación analizó si en la sentencia recurrida se interpretaron correctamente los artículos 188 y 95 del Código de Trabajo. Por lo tanto, no se observa que el tribunal de casación haya realizado inferencia alguna basada en la prueba actuada para determinar la existencia o no de un hecho en concreto, es decir, que haya valorado prueba alguna.

34. Por consiguiente, se descarta la alegada vulneración del derecho de la compañía accionante a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

## 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:

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **2187-17-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

**ALI VICENTE  
LOZADA PRADO**

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.28 09:12:47  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

218717EP-450b9



**Caso Nro. 2187-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2489-17-EP/22**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022.

### **CASO No. 2489-17-EP**

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

#### **SENTENCIA No. 2489-17-EP/22**

**Tema:** La Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en un auto que inadmitió un recurso de casación interpuesto en un juicio laboral. Para el efecto, se verificó que el auto impugnado contó con una suficiente fundamentación normativa.

### **I. Antecedentes**

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

1. El 5 de mayo de 2014, Segundo Luis Tigre Chabla presentó una demanda en contra de la Compañía Naviera AGMARESA S.A., PORMAR TRANSPORTES POR MAR S.A., DOLE FRESH FRUIT INTERNATIONAL LIMITED y la Unión de Bananeros Ecuatorianos S.A., UBESA<sup>1</sup> por la que requirió el pago de haberes laborales, de una indemnización por despido intempestivo y los correspondientes intereses<sup>2</sup>. El demandante estimó el valor de dicho pago en USD 156.693,41.
2. El 16 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil emitió una sentencia en la que declaró sin lugar la demanda. Segundo Luis Tigre Chabla interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia.
3. El 19 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas emitió una sentencia en la que decidió confirmar la sentencia de primera instancia. De esta decisión, el actor solicitó aclaración y ampliación, lo que fue negado mediante auto de 18 de julio de 2017. Segundo Luis Tigre Chabla interpuso recurso de casación contra la sentencia de apelación.

<sup>1</sup> Lo que dio origen al proceso identificado con el N.º 09353-2014-0316.

<sup>2</sup> En su demanda, el actor manifestó que trabajó en calidad de marino mercante como primer cocinero para las compañías AGAMARESA S.A. y PORMAR TRANSPORTE PORMAR S.A., quienes se “dedican a contratar personal marítimo a fin de embarcarnos en los buques de la compañía DOLE FRESH FRUIT INTERNATIONAL LIMITED, para llevar a puertos internacionales carga refrigerada de frutas a los bb [sic] estadounidenses, y europeo [sic] etc.”

4. Mediante auto de 21 de agosto de 2017, la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el mencionado recurso de casación.
5. El 8 de septiembre de 2017, Segundo Luis Tigre Chabla (también, “el accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación<sup>3</sup>.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 31 de octubre de 2017, dispuso que el accionante aclare y complete su demanda. Para cumplir esta disposición, el accionante presentó un escrito de 20 de noviembre de 2017. Finalmente, en auto de 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
7. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió 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 a la Sala Especializada de lo Laboral la Corte Nacional de Justicia.

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

8. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos fundamentales, se dispongan las correspondientes medidas de reparación integral y se deje sin efecto el auto impugnado.
9. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante esgrimió el siguiente *cargo*: El auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso (en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de la motivación), y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 (numeral 7, literales k y l) y 82 de la Constitución, por cuanto inadmitió su recurso de casación sin proporcionar razones normativas que sustenten su decisión.

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

10. A pesar de habérselo requerido (ver párr. 7 *supra*), la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no presentó su informe de descargo.

## **II. Competencia**

11. 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,

---

<sup>3</sup> Cuando el accionante aclaró su demanda (ver párr. 6 *infra*) señaló que esta se dirigía, exclusivamente, en contra del auto de inadmisión de su recurso de casación.

“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

### III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

**12.** 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<sup>4</sup>.

**13.** En el cargo sintetizado en el párrafo 9 *supra*, el accionante afirmó que se vulneraron varios de sus derechos constitucionales porque no se habría proporcionado razones normativas para justificar la decisión de inadmitir su recurso de casación. Dado que esta razón se refiere directamente a la garantía de la motivación y solo de forma indirecta a los otros derechos alegados como vulnerados (tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantía de ser juzgado por un juez competente y seguridad jurídica), se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante por cuanto no habría proporcionado suficientes razones normativas para fundamentar su decisión?**

**14.** El art. 76.7.1 de Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos: “[...] *No habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

**15.** Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se especificó que:

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

**16.** El cargo del accionante cuestiona el auto impugnado porque no habría ofrecido razones normativas para justificar la decisión de inadmitir su recurso de casación.

**17.** Para verificar la alegada vulneración, se debe considerar que el accionante invocó dos causales de casación diferentes. En primer lugar, la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación al alegar que la sentencia recurrida habría estado inmotivada. Al respecto, en el auto de inadmisión se afirmó lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

*5.1.1 Debe conocer la parte libelista que en atención a que la motivación es un principio de carácter general [...] es indispensable no solamente indicar cuáles son las normas legales que desarrollan dicho principio sino cómo éstas han sido infringidas por el juez de instancia, situación que la parte recurrente omite en su fundamentación [...]*

**18.** Además, el accionante invocó la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación en relación a los artículos 4, 5, 7, 8 y 581 del Código de Trabajo, 115 del Código de Procedimiento Civil y 326 (numerales 2 y 3) de la Constitución. Sobre estas alegaciones, en el auto impugnado se manifestó lo siguiente:

*5.2 [...] la parte impugnante no señala de manera determinante el medio o medios de prueba que hayan sido valorados de manera arbitraria o ilegal, así como también carece de la indicación de la norma contentiva de valoración de la prueba o del "presupuesto procesal regulatorio" [...] observándose que el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, señalado, se refiere a un sistema de valoración probatorio y por lo tanto, no constituye un precepto de valoración de la prueba; y, finalmente la explicación lógica jurídica de cómo esta primera violación conllevó a la consecuente infracción de la norma o normas sustantivas, con indicación precisa de las mismas y de los vicios que las afectaron; dado que si bien se señalan ciertas normas, no se las correlaciona con la sentencia impugnada, pues no se evidencia el ejercicio de demostración de la violación indirecta y de la incidencia en la parte resolutive de la sentencia, como tampoco, la parte impugnante ha señalado con precisión, dentro de las normas invocadas, cuáles son aquellas que considera, [sic] sustantivas y han sido objeto de violación indirecta.*

**19.** Por lo citado en los párrafos anteriores, se verifica que la decisión de inadmitir el recurso de casación del accionante se fundamentó en los artículos 3 (numerales 3 y 5) y 6.4 de la Ley de Casación, por cuanto el recurso no habría cumplido con el requisito de fundamentación de los cargos de casación. En el auto impugnado se justificó la aplicación de tales normas por cuanto el recurrente: (i) no habría especificado por qué la sentencia de apelación estaría inmotivada; (ii) no habría identificado los medios de prueba a los que se referían sus alegaciones; (iii) tampoco se habría referido reglas de valoración de la prueba; (iv) invocó una disposición, el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, que se referiría a un sistema de valoración de la prueba y no a una regla de valoración de la misma; (v) no habría señalado de forma concreta las normas sustantivas indirectamente transgredidas; (vi) no habría señalado cómo se violaron normas sustantivas de forma indirecta; y (vii) no habría explicado la incidencia de las transgresiones alegadas en la parte resolutive de la sentencia. En tal virtud, se verifica que el auto impugnado expuso de forma suficiente por qué aplicó las normas que invocó para adoptar su decisión.

**20.** Por último, esta Corte ha expresado que no debe confundirse el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de la cual, los jueces tienen que justificar *suficientemente* sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la

corrección jurídica de las resoluciones judiciales<sup>5</sup>. Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente.

**21.** Por tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

## V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º **2489-17-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.28 09:13:23 -0500'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Joel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Constitucional. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.



**Sentencia No. 54-17-IN/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022

**CASO No. 54-17-IN**

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

**SENTENCIA No. 54-17-IN/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del primer inciso del artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior, que prohíbe la participación en cargos directivos o administrativos para quienes son o han sido miembros de una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional, mientras dure la intervención y en un período de cinco años posteriores al proceso de intervención en la entidad de educación superior intervenida. Luego del análisis, la Corte desestima los cargos efectuados por la accionante.

**I. Antecedentes**

1. El 3 de octubre de 2017, Daisy Dorinda Tapia Godoy, (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del primer inciso del artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior, publicado en el Registro Oficial No. 854 de 25 de enero de 2017 (“**Reglamento de Intervención**”) emitido por el Consejo de Educación Superior (“**CES**”).
2. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la causa<sup>1</sup> y dispuso que: 1) se corra traslado al presidente del CES y al Procurador General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada; 2) se requirió al CES que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas y 3) se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. El 16 de febrero de 2018, el CES, a través de su procurador judicial, y la PGE, por medio de su delegado, comparecieron -respectivamente- ante este organismo y presentaron argumentos defendiendo la constitucionalidad del artículo 55 del Reglamento.
4. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

<sup>1</sup>La Sala de Admisión estuvo conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

5. El 7 de abril de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez presentó su excusa para conocer la causa al Pleno de la Corte Constitucional. En sesión de 14 de abril de 2021, el Pleno de este Organismo aprobó la excusa presentada y la causa fue sorteada una vez más, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.
6. El 16 de mayo de 2022, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

## II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), en concordancia con los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## III. Normas impugnadas

8. La accionante alega como inconstitucional el primer inciso del artículo 55 del Reglamento de Intervención (también “**norma impugnada**”):

*Artículo 55.- Prohibición.- Los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional no podrán ejercer labores directivas, ni administrativas en la estructura orgánica de la institución intervenida mientras dure la intervención o dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que termine la misma.*

*Se exceptúan de la prohibición establecida en el inciso precedente, los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional que, con anterioridad a la intervención, hubieren sido nombrados como servidores de la institución de educación superior intervenida, a través del respectivo concurso de méritos y oposición. En estos casos los servidores y personal académico, una vez culminada la intervención dispuesta por el CES, podrán continuar en el ejercicio de sus cargos para los cuales fueron nombrados.*

## IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante afirma que la norma impugnada es incompatible con el derecho de igualdad y no discriminación (artículo 11 numeral 5 y 66 numeral 2 de la Constitución) y el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades (artículo 61 numeral 7 de la Constitución).
10. A su juicio, a través de la norma impugnada “*se impone una medida desproporcionada y discriminatoria para las personas que han trabajado en una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional*”.

11. Determina que la disposición impugnada se presta para varias interpretaciones y que bajo una de ellas una persona que ha formado parte de una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional (“CIFI”), no podría participar de ningún proceso eleccionario como *“ser representante elegido en las urnas, por los graduados al Organismo Colegiado Académico Superior [“OCAS”], máximo organismo de la Universidad”* aún cuando la universidad ya no se encuentre intervenida o la persona ya no forme parte de la CIFI, ni *“podría aspirar a dirigir una carrera, coordinar un programa de investigación o ejercer las funciones de decana”* por un lapso de cinco años posteriores.
12. Respecto al tiempo establecido, la accionante manifiesta que la norma impugnada no establece de forma clara si se contaría desde *“que dejó de ser miembro de la [CIFI] o desde que se terminaría la intervención de la Universidad”*.
13. A su criterio, la norma impugnada crea un *“estigma y un perjuicio”*. Al respecto sostiene:

*(T)endría que esperar hasta cinco años para aspirar a ocupar un cargo público en la Universidad, con lo que las personas incursas en esta prohibición, no podrían participar en concursos de méritos y oposición que la Institución convocara para llenar sus cargos administrativos o directivos, con lo que, se crea un estigma y un perjuicio que no tiene correspondencia con las labores que se realizó en su momento como un servidor del Consejo de Educación Superior.*
14. Alega que si el objetivo constitucional de la norma es evitar que *“un miembro en funciones pudiera aprovecharse de su cargo para poder influir en una posible designación o nombramiento en la Universidad intervenida”*, tal objetivo no se cumpliría *“de la forma en la que se encuentra redactado el enunciado normativo impugnado”* puesto que, se vuelve *“desproporcionado y por tanto arbitrario al no tener claro los presupuestos para su aplicación”*.
15. Refiere que al estar en tiempo presente la redacción de la norma impugnada:

*(P)odría interpretarse que la prohibición es, en el caso de que la intervención se encuentre vigente, para los miembros de dicha Comisión que se encuentren en ese momento en funciones; sin embargo para el caso de que la Intervención haya terminado, se podría entender que la prohibición de que puedan ocupar un cargo administrativo o directivo, sería para todas las personas que fueron integrantes de la Comisión Interventora, mientras duró la intervención, prohibición que duraría cinco años a partir de que concluyera la Intervención de la Universidad por parte del [CES], discriminación desproporcionada que genera arbitrariedad, al incluso estar, al parecer, prohibido participar en procesos democráticos y ejercer el derecho a ser elegido.*
16. Afirma que esta ambigüedad termina por afectar normas de la Constitución, particularmente, los artículos 11 numeral 2 del principio de igualdad y no discriminación, 61 numeral 7 respecto del derecho a desempeñar empleos y funciones públicas, y el artículo 82, derecho a la seguridad jurídica.

17. Manifiesta que, de acuerdo con el artículo 114 de la Constitución, con una reforma vigente publicada en el Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre de 2015 (vigente a la época de la presentación de la demanda) y de acuerdo con el dictamen de constitucionalidad No. 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014 emitido por la Corte Constitucional, una autoridad de elección popular, “*como lo son los miembros del Organismo Colegiado Académico Superior -OCAS- de una Universidad, ya no tienen la prohibición para ser reelegidos indefinidamente*”.

18. En este sentido, argumenta que:

*[S]i no cabe prohibir que una persona legítimamente pueda optar por ejercer su derecho a ser elegido en un proceso de democracia directa, las veces que sea, entonces menos cabe prohibir que una persona pueda participar en un proceso democrático de elección, al discriminado (sic) por haber laborado desde el Consejo de Educación Superior para que la Universidad pudiera superar las causales que provocaron su intervención.*

19. Por otro lado, indica que la aplicación del artículo 55 del Reglamento de Intervención, también entraría “*en contradicción con el artículo de la [Ley Orgánica de Educación Superior] que determina que el máximo organismo de la Universidad [...] tiene que estar conformado por representantes de los graduados, como es mi caso, coartándose mi derecho de participación flagrantemente*”.

20. Finalmente, solicita la suspensión provisional de la norma impugnada y manifiesta que, el 22 de junio de 2015 el CES dispuso la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja (“UNL”). Refiere que el 4 de noviembre de 2015 fue designada por el CES como miembro especialista en el área administrativa de la CIFI en el proceso de intervención de la UNL, e indica:

*El 20 de febrero de 2017 se llevó a efecto el proceso eleccionario para la conformación del Consejo Académico superior de la Universidad Nacional de Loja, evento en el que no pude participar por la vigencia del artículo 55 del Reglamento de Intervención que ahora impugno. Esta afectación a mis derechos, prontamente se volverá a presentar en razón de que al renovarse los miembros de este cuerpo colegiado universitario, no podré nuevamente intentar participar y ejercer mi derecho a ser elegida.*

21. Con base en los mencionados argumentos, solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 55 del Reglamento de Intervención.

#### **4.2. Argumentos del CES, entidad emisora de la norma impugnada**

22. El CES sostiene que emitió el Reglamento de Intervención en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 353 de la Constitución y los artículos 15 y 166 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

23. Manifiesta que la norma impugnada ha sufrido modificaciones desde su emisión (i.e. 2012), e indica que el artículo 55 del Reglamento de Intervención fue incorporado a través de Resolución RPC-SO-11-No.138-2015 de 18 de marzo de 2015, norma que se mantiene

vigente hasta la actualidad. Argumenta que ésta ha sido emitida en cumplimiento de su obligación de motivar los actos y de garantizar la seguridad jurídica.

24. Respecto al cargo expuesto por la accionante sobre una supuesta incompatibilidad del Reglamento de Intervención y el derecho a la igualdad y no discriminación, alega que:

*[L]a igualdad formal consiste en la aplicación de iguales normas a iguales situaciones, independientemente de la persona, pues de ahí no solo deriva la igualdad formal sino el estricto cumplimiento al principio de NO DISCRIMINACIÓN consagrado en la Carta Magna; y, por otro lado que la igualdad material no es sino el equiparamiento entre los ciudadanos, cuestión que lleva a la conclusión de que al existir la obligación de observar igual norma para todos quienes hayan sido Miembros de una CIFI en los procesos de intervención desarrollados por este Organismo, implica el cumplimiento irrestricto de este principio constitucional. (énfasis pertenece al texto original)*

25. Sostiene que “a manera de ejemplo” un trato desigual en la norma se verificaría si se hubiesen expedido normas “exclusivas para quienes participaron como Miembros de la CIFI en el proceso que se desarrolla dentro de la [UNL], cuestión que evidentemente no ha sucedido”.

26. Adicionalmente, manifiesta que el Reglamento de Intervención no discriminaría a la accionante, pues la norma impugnada es de carácter *erga omnes* y es aplicable “a todas aquellas personas que hayan participado en un proceso de intervención como Miembros de la CIFI”.

27. Por otro lado, indica que no existe oscuridad en la norma impugnada ya que:

*[D]e la sola lectura de la norma se puede establecer que la misma [...] establece claramente dos presupuestos que obligan a observar la prohibición que contiene, estos son: 1. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas MIENTRAS DURE LA INTERVENCIÓN; y 2. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas DENTRO DE LOS CINCO AÑOS POSTERIORES A SU CULMINACIÓN. (énfasis pertenece al texto original)*

28. Arguye que la prohibición de ingresar a la institución de educación superior para ejercer labores directivas y administrativas responde, principalmente, a lo que prescriben el artículo 48 y los literales (a), (b), (c) e (i) del artículo 49 del Reglamento de Intervención.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El artículo 48 del Reglamento determina las facultades de las CIFI, entre las más relevantes, figuran: “(...) d) Disponer las correcciones y medidas académicas, administrativas, de dirección y gestión universitaria, o económico-financieras, de ejecución inmediata, que propicien un mejor funcionamiento de la universidad o la escuela politécnica (...) e) Requerir a la institución intervenida, sus órganos, autoridades y funcionarios, la promulgación de normas y la ejecución de acciones que ameriten ser adoptadas durante el proceso de intervención, en los plazos y condiciones propuestos por la comisión interventora y de fortalecimiento institucional; f) Definir, en el plan de intervención, los tiempos mínimo y máximo para cumplir los objetivos previstos en el plan y para conseguir la regularización del funcionamiento de la institución intervenida. El tiempo de intervención será máximo de hasta dos (2) años, prorrogable por el mismo período (...) h) Velar por la integridad del patrimonio de la institución intervenida (...) i)

Defiende que la CIFI tiene incidencia en “*las resoluciones que emit[a] el OCAS o la autoridad nominadora de la Institución intervenida*” en relación con la “*contratación de personas que participaron como Miembros especialistas de la CIFI*”, por lo que protege la imparcialidad de este organismo.

29. Además, alega que la CIFI tiene facultad de emitir medidas urgentes y obligatorias para sus destinatarios, *i.e.* rector de la universidad intervenida y OCAS, por lo que, una eventual expulsión de la norma impugnada podría “*abrir la puerta a dejar de lado la imparcialidad en las actuaciones de la CIFI y de su Presidente*”.
30. Sobre la prohibición de ingresar a la institución de educación superior para ejercer labores directivas y administrativas dentro de los cinco años posteriores a la culminación de la intervención, manifiesta que hace “*prevalecer el bien colectivo*” ya que:

[C]omo Organismo regulador del sistema de educación superior el CES y en virtud del proceso de intervención que atraviesa la Universidad Nacional de Loja, la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional para la [UNL], [...] se constituyen en uno mismo, por lo que la intención de este Organismo fue dejar a salvo un periodo [sic] en el cual se pueden generar influencias al haber sido miembro del Organismo regulador y de forma inmediata ostentar cargos directivos en la referida IES [Institución de Educación Superior].

31. Finalmente, refiere que la accionante habría planteado “*sin fundamento jurídico alguno, la posible vulneración de derechos*”, y que la accionante busca la declaratoria de ilegalidad de un acto normativo y/o administrativo por exceso o abuso de poder al punto que la accionante “*ha iniciado el proceso judicial contencioso administrativo signado con el número 17811-2017-01201, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo*”.<sup>3</sup>
32. Por esta razón, considera que la accionante incurriría en la conducta prescrita en el artículo 23 de la LOGJCC.

#### 4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

---

*Recomendar al CES, mediante un informe debidamente motivado, que se ponga fin a la intervención, cuando se hubieren superado las causas que la originaron, o recomendar, si éstas no pueden superarse, que se proceda a la suspensión de la institución (...)*”. Por su parte el artículo 49, consagra las atribuciones del presidente de una CIFI quien puede: “*a) Dar o no el visto bueno a todas las resoluciones del órgano colegiado académico superior (...), b) Dar o no el visto bueno a las resoluciones propuestas por el rector o rectora de la institución intervenida, cuando a criterio del presidente de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional, afecten al cumplimiento del plan de intervención y fortalecimiento institucional; también dará o no visto bueno a la designación de autoridades académicas y funcionarios administrativos, incluyendo aquellos de libre nombramiento y remoción; c) Dar o no el visto bueno a las resoluciones que adopten las demás autoridades académicas y directivos académicos y administrativos cuando a criterio del presidente de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional, lo requiera el plan de intervención; (...)*”.

<sup>3</sup> El CES adjuntó al expediente un extracto del Sistema ESATJE que contiene el resumen del proceso contencioso administrativo No. 17811-2017-01501 por acción objetiva, presentado por Daisy Dorinda Tapia Godoy.

33. El PGE alega que la demanda es improcedente y carece de sustento jurídico. A su criterio, el problema jurídico a resolverse en el caso es si:

*[E]xiste, en primer lugar, un trato diferenciado y, si es así, si dicho trato implica una discriminación o trato desigual en perjuicio de las personas que fueron parte del equipo interventor, y que, por motivo del Reglamento impugnado no pueden ejercer ningún cargo directivo o administrativo dentro de la Universidad en la que participaron como interventores.*

34. Con base en dicha premisa, sostiene que la norma impugnada “únicamente limita para que ninguna persona pueda ejercer el cargo de interventor o directivo dentro de la Universidad que actuó como interventor” y no respecto de otra universidad, por lo que la norma buscaría “evitar un conflicto de intereses”.
35. Manifiesta que, de conformidad con la Constitución y jurisprudencia de la Corte Constitucional “el derecho e igualdad parte de la igualdad entre iguales y de la diferencia entre desiguales, superándose así el concepto de igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta”.
36. En tal sentido, argumenta que este concepto autoriza “un trato diferente si es razonablemente justificado”. Así, indica que en el presente caso la norma impugnada no contradice el principio de igualdad y no discriminación, “ya que ésta obedece a un fin razonable, como es el conflicto de intereses, se está anteponiendo el interés general al interés particular”.
37. Adicionalmente, arguye que la accionante únicamente realizaría un análisis del primer inciso de la norma impugnada, “refiriéndose a expectativas que posee y no a derechos adquiridos”. A su juicio, el segundo inciso de la disposición impugnada “garantiza la estabilidad de todos los servidores que ingresaron a la institución intervenida a través del concurso de méritos y oposición de forma previa a que se haya efectuado el concurso”.
38. Por otro lado, afirma que la norma impugnada no sería incompatible con el artículo 61 numeral 7 de la CRE, por cuanto la limitación a la participación por parte de los miembros de las CIFI sería exclusivamente para las universidades en las que fueron parte, “pudiendo ejercer su derecho de participación en cualquier otra esfera del sector público”.
39. En el mismo orden de ideas, indica que el segundo inciso del artículo 55 del Reglamento Interventor determina una excepción a los servidores de la institución intervenida, que “con anterioridad formaban parte de la misma, lo que demuestra que el Reglamento impugnado garantiza los derechos de los servidores públicos que ingresaron a través de concurso de méritos y oposición”.
40. Finalmente, refiere que “[e]n su demanda, la legitimada activa manifiesta que el acto normativo impugnado entra en contradicción con el artículo 46 de la Ley Orgánica de Educación Superior”, y considera que al existir una presunta contradicción a dicha norma,

la accionante debería “*seguir la vía contencioso administrativo [sic] que permita efectuar el correspondiente análisis de legalidad*”.

## V. Análisis Constitucional

41. De forma previa y de conformidad con el artículo 91 de la LOGJCC, es pertinente que esta Corte fije los problemas jurídicos que abordará para la resolución de la presente acción. En este sentido, es importante notar que la accionante alega en su demanda que:<sup>4</sup>
- (i) El primer inciso del artículo 55 del Reglamento es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto la prohibición de desempeñar actividades directivas y administrativas para los miembros de una CIFI, en la universidad intervenida, sería desproporcionada, respecto a quienes no han sido miembros de una CIFI;
  - (ii) La norma impugnada no es clara en cuanto a los presupuestos para su aplicación, lo cual da lugar a varias interpretaciones y deja espacio para la arbitrariedad, afectando el derecho a la seguridad jurídica;
  - (iii) La prohibición existente en el primer inciso del artículo 55 del Reglamento es incompatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, pues el hecho de ser miembro o ex miembro de una CIFI implicaría que tendrían que esperar cinco (5) años para poder participar, lo cual sería desproporcionado.
  - (iv) La norma impugnada contraviene disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Superior, respecto de la conformación del máximo organismo de gobierno de las instituciones de educación superior; y
  - (v) Sus derechos se verían vulnerados al no poder participar y ser elegida, como ex miembro de la CIFI en el proceso de intervención de la UNL.
42. Ante estos cargos, esta Corte considera pertinente indicar que la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga: 1) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y 2) los argumentos *claros, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado.<sup>5</sup>
43. Aquello responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles “*incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad*”.

<sup>4</sup> Véase los párrafos 9 al 21 *supra*.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

*normativa*<sup>6</sup>. En el caso de que no existan argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, que exige que sea el accionante quien tiene la carga de desvanecer dicha presunción.

44. En este sentido, escapa del ámbito del control abstracto de constitucionalidad cualquier alegación que busque un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica al existir mecanismos regulares para dicho efecto<sup>7</sup>, así como, alegaciones que procuren obtener la reparación a violaciones de derechos cometidas por acciones u omisiones de una autoridad pública o un particular, pues dicho análisis corresponde a otras garantías constitucionales<sup>8</sup> y no a la acción de inconstitucionalidad.
45. En razón de lo indicado, respecto al cargo resumido en el literal (i), esta Corte analizará una supuesta incompatibilidad entre la norma impugnada y el derecho a la igualdad y no discriminación.
46. Sobre las alegaciones resumidas en los numerales (iv) y (v) la accionante ha impugnado la legalidad del artículo 55 del Reglamento y la supuesta violación a sus derechos por la prohibición de participar en actividades directivas en la UNL, respectivamente. De forma que, siendo cuestiones referentes al control de legalidad y sobre supuestas vulneraciones de derechos de la accionante, la Corte está impedida de analizar dichos cargos.<sup>9</sup>
47. Respecto del cargo sintetizado en el numeral (ii) esta Corte verifica que el núcleo de la argumentación refiere a una supuesta incompatibilidad entre el primer inciso de la norma impugnada y el derecho a la seguridad jurídica como una garantía de la claridad de las normas, por lo que se realizará el análisis a la luz de este derecho.
48. Finalmente, sobre el cargo sintetizado en el numeral (iii) esta Corte analizará si la prohibición incluida en el artículo 55 del Reglamento es compatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, esto es si persigue un fin constitucional y si es una medida idónea, necesaria y proporcional a dicho objetivo constitucional.
49. En función de lo indicado, la Corte considera pertinente analizar los siguientes problemas jurídicos: (4.1.) *¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica porque adolecería de falta de claridad?*; (4.2.) *¿La norma impugnada es*

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Asunto reservado a la jurisdicción contencioso administrativa. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 28.

<sup>8</sup> Aquellas garantías que no pertenecen al ámbito del control abstracto de constitucionalidad; por ejemplo, la acción de protección (artículo 88, CRE), hábeas corpus (artículo 89, CRE), acción de acceso a la información pública (artículo 91, CRE), hábeas data (artículo 92, CRE), entre otras.

<sup>9</sup> En adición a lo indicado, esta Corte advierte que la accionante presentó una acción objetiva en contra del Consejo de Educación Superior y la Procuraduría General del Estado. Esta causa ha sido signada con el No. 17811-2017-01051 y se encuentra en trámite. Esta Corte, no cuenta con información respecto de los fundamentos de la acción y el acto cuyo control de legalidad se estaría impugnando, por lo que no emite un pronunciamiento adicional al respecto.

*incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación?; y (4.3.) ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades?*

### **5.1 ¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica porque adolecería de falta de claridad?**

**50.** El derecho a la seguridad jurídica supone el respeto al ordenamiento jurídico en su integridad. La CRE prescribe lo siguiente:

*“Art. 82.- 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” (énfasis añadido).*

**51.** La Constitución concibe a la seguridad jurídica como un derecho-prerrogativa que ostentan las personas para exigir el respeto de la norma constitucional a través de la formulación de normas jurídicas previas<sup>10</sup>, claras<sup>11</sup> y públicas, obligando al órgano con potestad normativa a respetar estos requisitos.

**52.** Como ha sostenido esta Corte, *“el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”*.<sup>12</sup>

**53.** Respecto al requisito de *claridad*, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.<sup>13</sup> Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis<sup>14</sup> y de semántica<sup>15</sup>, así

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 44 y 59.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párr. 77 y 82.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

<sup>13</sup> Sobre notoria amplitud y vaguedad sobre una tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador, véase Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 52.

<sup>14</sup> La sintaxis implica tradicionalmente el análisis formal del lenguaje a través de ciertas reglas, generalmente, asociadas con la gramática. El “cómo” del lenguaje. Esta rama, por lo general, prescinde del significado de las palabras, sino dedica su estudio a las reglas que preceden un acto de comunicación. Por ejemplo, el análisis sobre la estructura de una oración y su combinación formal (i.e. sujeto, verbo, predicado).

<sup>15</sup> La semántica, en cambio, estudia el significado de las expresiones lingüísticas, esto es, la interpretación de lo que representa -en la realidad- un enunciado. Por ejemplo, la semántica se relaciona con comprender que la expresión “está lloviendo” significa conocer cuáles son las condiciones que deben darse en la realidad para que dicha expresión pueda ser usada de manera adecuada y verdadera.

como evitar, en la mayor medida posible<sup>16</sup>, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.<sup>17</sup>

54. En el presente caso, la accionante acusa que el primer inciso del artículo 55 del Reglamento da lugar a varias interpretaciones generando equívocos respecto de los presupuestos de aplicación de la prohibición constante en la norma impugnada. Particularmente, alega que no es claro si la prohibición para desempeñar actividades directivas y administrativas se contaría desde “*que dejó de ser miembro de la [CIFI] o desde que se terminaría la intervención de la Universidad*”.
55. Por su parte, el CES, manifiesta que no existe oscuridad en la norma, pues sus presupuestos estarían definidos.<sup>18</sup>
56. Ahora bien, el artículo 55 del Reglamento establece los siguientes presupuestos:<sup>19</sup>
- (i) La prohibición de ejercer labores directivas y administrativas en la estructura orgánica de la institución intervenida, (i.i.) mientras dure la intervención, o (i.ii.) 5 años posteriores a la culminación del proceso de intervención.
  - (ii) La excepción para aquellas personas que recibieron *ex ante* a la intervención, un nombramiento como servidores de la institución, previo concurso de méritos y oposición. En dicho caso, la norma determina que podrán continuar una vez que termine el proceso de intervención.

<sup>16</sup> El derecho es un ejercicio de comunicación y que, en la mayor medida, es escrito. Por tanto, es inevitable que exista cierto grado de indeterminación en el uso de las palabras, particularmente en la producción de las normas. No obstante, la seguridad jurídica al ser un mandato de optimización, exige que los órganos con potestad normativa busquen, en la mayor medida posible, la protección de la *claridad* de las normas de forma que los destinatarios puedan comprender el mandato, prohibición, o permisión.

<sup>17</sup> Sobre la inconstitucionalidad de conceptos abiertos que afectan la seguridad jurídica, véase la decisión en la que la Corte declaró la inconstitucionalidad de la frase “*buenas costumbres*” como un requisito para la constitución de organizaciones sociales. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 56-09-IN/22 y acumulados, 27 de enero de 2022, párr. 66.

<sup>18</sup> El CES indica: “[D]e la sola lectura de la norma se puede establecer que la misma [...] establece claramente dos presupuestos que obligan a observar la prohibición que contiene, estos son: 1. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas **MIENTRAS DURE LA INTERVENCIÓN**; y 2. La prohibición de ingresar a la Institución para ejercer labores directivas y administrativas **DENTRO DE LOS CINCO AÑOS POSTERIORES A SU CULMINACIÓN**”. (énfasis pertenece al texto original).

<sup>19</sup> Reglamento: “**Artículo 55.- Prohibición.- Los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional no podrán ejercer labores directivas, ni administrativas en la estructura orgánica de la institución intervenida *mientras dure la intervención o dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que termine la misma.***

*Se exceptúan de la prohibición establecida en el inciso precedente, los integrantes de la comisión interventora y de fortalecimiento institucional que, con anterioridad a la intervención, hubieren sido nombrados como servidores de la institución de educación superior intervenida, a través del respectivo concurso de méritos y oposición. En estos casos los servidores y personal académico, una vez culminada la intervención dispuesta por el CES, podrán continuar en el ejercicio de sus cargos para los cuales fueron nombrados.*” (énfasis añadido)

57. De lo expuesto, esta Corte nota que, a primera vista, el uso de una disyunción (“o”) en el primer inciso (i) genera ambigüedad sobre el alcance de la prohibición respecto de los supuestos (i.ii) o (i.ii), pues parecería indicar que la prohibición ocurre alternativamente durante la intervención o dentro los 5 años posteriores a la culminación de ésta. Por lo que, la norma impugnada impediría inferir cuando una persona estaría inmerso en la primera prohibición o en la segunda.
58. A pesar de lo dicho, el segundo inciso de la disposición aclara esta aparente ambigüedad. La norma establece que, en el caso de aquellos miembros de una CIFI que obtuvieron un nombramiento a través de un concurso de méritos y oposición *ex ante* a la intervención, “*una vez culminada la intervención dispuesta por el CES, podrán continuar en el ejercicio de sus cargos para los cuales fueron nombrados*”. Así, precisa que en este supuesto, los miembros de la CIFI solo estarán exentos de participar en las actividades directivas y laborales mientras dure la intervención, exclusivamente.
59. En tal virtud, la norma implícitamente indica que, para aquellos miembros de una CIFI que no han obtenido un nombramiento previo a su designación, la prohibición comprende los dos supuestos (i.i) y (i.ii).
60. Además, aquello se entiende con lo manifestado por el CES, pues tomando en cuenta el contexto en la emisión de la norma, el órgano emisor alega que el objetivo fue dejar a salvo un período en el cual se puedan generar influencias por parte de los miembros de una CIFI. El CES textualmente sostiene:

[C]omo Organismo regulador del sistema de educación superior el CES y en virtud del proceso de intervención que atraviesa la Universidad Nacional de Loja, la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional para la [UNL], [...] se constituyen en uno mismo, por lo que la intención de este Organismo fue dejar a salvo un periodo [sic] en el cual se pueden generar influencias al haber sido miembro del Organismo regulador y de forma inmediata ostentar cargos directivos en la referida IES [Institución de Educación Superior] (énfasis añadido).

61. Por lo antes expuesto, esta Corte considera que la norma impugnada no es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que a través de un ejercicio mínimo de interpretación se permite inferir el alcance de la prohibición en la norma impugnada, por lo que la norma provee un grado de certeza suficiente. Por el contrario, un error de redacción o técnica legislativa no constituye una razón relevante para que esta Corte declare -en estricto sentido- una contradicción a la Constitución.

## **5.2.¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación?**

62. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”. Por

su parte, el artículo 66 numeral 4 CRE consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

63. Desde su dimensión *formal*, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.<sup>20</sup> Desde su dimensión *material*, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.<sup>21</sup>
64. En el presente caso, la accionante refiere que la prohibición prescrita en la norma impugnada crea un estigma y constituye una desproporción en relación al derecho a la igualdad y no discriminación.
65. En este sentido, la jurisprudencia de esta Magistratura ha determinado que deben concurrir tres elementos para que se configure un trato discriminatorio:<sup>22</sup> **(1) la comparabilidad**, “que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes”; **(2) la constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y **(3) la verificación de un resultado**, producto del trato diferenciado. El último elemento puede consistir en una diferencia justificada, que se presenta cuando promueve derechos, es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria, que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.<sup>23</sup>
66. **(1) Comparabilidad:** sobre este elemento, la Corte ha indicado que la aplicación de normas jurídicas, debe direccionarse hacia los sujetos que son sus destinatarios, “y que se encuentran en una situación paritaria, [...] de manera que exista y se garantice un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas”.<sup>24</sup> Adicionalmente, es importante señalar que cuando se realiza “una comparación entre grupos o sujetos, es posible la presencia tanto de semejanzas y diferencias al mismo tiempo”, lo cual requiere un análisis más detallado para determinar la relevancia de cada una en relación con la situación concreta.<sup>25</sup>
67. Al respecto, la accionante ha alegado que se impone una medida desproporcionada y discriminatoria para:<sup>26</sup>

[L]as personas que han trabajado en una [CIFI] (...) pues (...) **un ex miembro de una [CIFI], no podrá ocupar ningún cargo directivo o administrativo en la Universidad en**

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19. De esta forma, mediante la igualdad material se permite equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de los derechos. Véase, Sentencia No. 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 141.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31. Sentencia No. 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 15.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 27.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 16.

<sup>26</sup> Fs. 6v y 7 del expediente constitucional No. 54-17-IN (Demanda de inconstitucionalidad, págs. 2-3).

*la que participó como miembro del equipo interventor, mientras dure la intervención o por un lapso de cinco años desde que termine la misma, interpretación que obviamente no es conforme con la Constitución (...)*

*De tal manera que tampoco, una persona ex miembro de una Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional, así continúe la Universidad Intervenido y éste ya haya dejado de pertenecer a ella, podría participar en ningún proceso electoral (...)*

*[E]s que luego de haber dejado un miembro de la Comisión Interventora de sus funciones [sic], tendría que esperar hasta cinco años para aspirar a ocupar un cargo público en la Universidad, con lo que las personas incursas en esta prohibición, no podrían participar en concursos de méritos y oposición que la Institución convocara para llenar sus cargos administrativos o directivos, con lo que, se crea un estigma y un perjuicio que no tiene correspondencia con las labores que se realizó en su momento como un servidor del Consejo de Educación Superior (...)* (énfasis añadido).

68. A partir de lo indicado, debe notarse que de la argumentación de la accionante, se infiere que acusa una supuesta discriminación en la norma impugnada, pues prohíbe ejercer actividades directivas o administrativas en la universidad intervenida únicamente para quienes han sido miembros de una CIFI. A su juicio, aquello crearía un estigma en contraste a quienes sí pueden aspirar de forma libre a desempeñar funciones en la institución y no han sido designados por el CES para formar parte de una CIFI.
69. En el caso concreto, la Corte identifica que hay un fundamento de comparabilidad entre personas que han sido o son miembros de una CIFI y que buscan ejercer una labor directiva o administrativa en una universidad intervenida frente a quienes no son y tampoco han sido miembros de una CIFI y buscan ejercer una labor directiva o administrativa en una universidad intervenida. Estos dos grupos de sujetos son comparables, pues su semejanza radica en que aquellos pueden aspirar a ejercer actividades directivas y administrativas en la institución de educación superior intervenida. La norma determina que aquellos miembros de una CIFI o que formaron parte de una CIFI estarán prohibidos de aspirar a estas actividades, mientras que los que no han formado o forman parte, pueden hacerlo libremente.
70. (2) **Categoría diferenciadora:** En relación con el segundo elemento, la Corte Constitucional ha señalado que este se encuentra dirigido a la constatación de un trato diferenciado ejecutado con base en una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2. de la Constitución<sup>27</sup> conocidas como categorías *protegidas*, y aquellas que se denominan categorías *sospechosas*<sup>28</sup>.
71. Según ha sostenido esta Corte<sup>29</sup>, la prohibición de trato arbitrario y de discriminación se encuentra dividida en: (a) categorías protegidas; y, (b) categorías sospechosas. Los niveles de escrutinio se sustentan sobre las categorías mencionadas y sobre las

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 19.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 146.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

dimensiones del derecho de igualdad: **bajo**, cuando se atenta contra la igualdad formal<sup>30</sup>; **medio**, cuando se diferencia a partir de categorías protegidas<sup>31</sup>; y, **estricto**, cuando la distinción se basa en categorías sospechosas.<sup>32</sup>

72. En el caso *in examine*, se advierte que existe una distinción en la norma. Por un lado, un grupo de sujetos -miembros o ex miembros de una CIFI- están prohibidos de ejecutar actividades directivas o administrativas en la universidad intervenida mientras dure la intervención y cinco años posteriores a ésta; y, por otro, quienes no sean y tampoco han sido miembros de una CIFI, podrán aspirar de forma libre a ejecutar dichas actividades en la universidad intervenida. Así, existe un trato diferenciado pues para este último grupo de personas no existe prohibición alguna.
73. Sin perjuicio de aquello, no se verifica que la diferenciación se fundamente en una categoría protegida o en una categoría sospechosa. Por lo que, la Corte aplicará un escrutinio bajo (de *mera razonabilidad*), en el análisis respecto del efecto del trato diferenciado identificado.
74. **(3) Efectos de un resultado:** implica examinar si la norma tiene por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o si, por el contrario, el trato diferenciado se basa en criterios objetivos, razonables y tiene por objeto promover derechos constitucionales.
75. Luego de un examen a los argumentos presentados por las partes, así como del contenido de la norma impugnada, se verifica que esta tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los miembros de una CIFI, con base en el artículo 232 de la Constitución.<sup>33</sup> La prohibición de la norma busca impedir que los miembros de una CIFI o quienes lo hayan sido en un período posterior de cinco años, accedan a la estructura de la universidad intervenida. Dicha prohibición tiene como fin imposibilitar que los miembros de una CIFI o quienes lo hayan sido en un período posterior de cinco años puedan utilizar su cargo ante el CES para influir en la universidad o satisfacer un interés privado, previniendo el conflicto de intereses.

---

<sup>30</sup> Cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida.

<sup>31</sup> Este supone la existencia de una justificación razonable para realizar una diferenciación. Es decir que, el objetivo debe ser lo suficientemente adecuado para cumplir con el fin que se persigue, en lugar de primordial.

<sup>32</sup> Debe entenderse como tal cuando exista un patrón histórico de discriminación por el que existan estructural y sistemáticamente prácticas discriminatorias frente a una categoría. Es por ello que existe una inversión de la carga de la prueba, pues la sola existencia de una diferencia que se funde en esta categoría supone la presunción de inconstitucionalidad y depende de la institución demandada demostrar lo contrario; lo cual no ocurre con cualquier otra categoría protegida.

<sup>33</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 232: “Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

*Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”.*

76. En tal virtud, esta Corte estima razonable que la norma impugnada distinga entre quienes son o han sido miembros de una CIFI y quienes no son o no han sido miembros en el pasado, a efecto de que los procesos meritocráticos para acceder a cargos en las instituciones de educación superior sean llevados de forma imparcial, independiente y transparente, evaluando los méritos y capacidades de los aspirantes.
77. Por lo indicado, esta Corte concluye que la norma impugnada no supone un trato discriminatorio. El resultado de la norma, entonces, es garantizar la imparcialidad y evitar el conflicto de intereses, de forma que bajo un estándar de mera razonabilidad la norma no transgrede el derecho de igualdad y no discriminación.
78. Sin perjuicio de lo indicado, la accionante<sup>34</sup> acusó que la prohibición incluida en la norma impugnada era desproporcionada, al extender la imposibilidad de ejecutar actividades directivas o administrativas en la universidad intervenida por el período de cinco años. De forma que, esta Corte analizará de forma independiente si es que la norma impugnada constituye una limitación razonable al derecho a desempeñar empleos y funciones públicas.

**5.3.¿La norma impugnada es incompatible con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades?**

79. La Constitución garantiza a los ecuatorianos y ecuatorianas, como un derecho de participación, el derecho a:

*7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*<sup>35</sup>

80. En el mismo sentido, el artículo 228 de la CRE determina que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa debe realizarse a través de concurso de méritos y oposición.
81. Sobre el conflicto de intereses en el servicio público, el artículo 232 de la Constitución prescribe que no podrán ser funcionarios quienes tengan intereses en las áreas que vayan a “*ser controladas o reguladas*” o representen a terceros que puedan tener un interés<sup>36</sup>. En este evento, el constituyente determinó que los servidores públicos “*se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios*”.
82. Ahora bien, de lo sintetizado en la sección 4.1. *supra*, la accionante sostiene que (1) la prohibición de la norma impugnada no tendría correspondencia con las labores que una

<sup>34</sup> Véase secciones 4.1., 4.2. y 4.3. de la sentencia.

<sup>35</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 61 numeral 7.

<sup>36</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 232.

persona ejecuta en una CIFI, por lo que, el objetivo constitucional<sup>37</sup> no se cumpliría. Además, argumenta que (2) de acuerdo con el dictamen de constitucionalidad No. 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014 emitido por la Corte Constitucional, una autoridad de elección popular, *i.e.* los miembros del OCAS “*ya no tienen la prohibición de ser reelegidos indefinidamente*”.<sup>38</sup>

83. Para la accionante, “*si no cabe*” prohibir que una persona pueda ser elegido en procesos de democracia directa “*las veces que sea*”, menos cabe prohibir que una persona pueda participar en las instituciones de educación superior, “*por haber laborado desde el [CES] para que la Universidad pudiera superar las causales que provocaron su intervención*”.
84. Ahora bien, para resolver el problema jurídico enunciado, es preciso que esta Corte realice un *test de proporcionalidad* a fin de verificar si en abstracto, el primer inciso del artículo 55 del Reglamento es incompatible con el derecho a desempeñar cargos públicos con base en méritos y capacidades y la prohibición de ejecutar actividades frente a un conflicto de intereses. Esto es, si la norma impugnada persigue un fin legítimo, y si ésta es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.<sup>39</sup>
85. En cuanto al **fin legítimo**, esta Corte verifica si una restricción o limitación tiene como “*horizonte el cumplimiento de un objetivo*” previsto en la Constitución o la promoción de derechos<sup>40</sup>, es decir, que los fines para los cuales se establece la restricción deben ser legítimos en el sentido que “*obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas*”.
86. En el caso *sub judice*, el CES enfatizó que el objetivo de la norma es proteger la imparcialidad de las CIFI, pues bajo las facultades descritas en los artículos 48 y 49 del Reglamento, las CIFI son un órgano de control y dirección en las resoluciones que emita el OCAS o la autoridad nominadora de la institución intervenida, de forma que la norma impugnada busca evitar conflictos de interés durante la intervención y en un período de tiempo posterior. De ahí que, la norma persigue un fin constitucionalmente válido, *i.e.* el artículo 232 de la Constitución.

---

<sup>37</sup> Para la accionante, este fin sería evitar que: “*un miembro en funciones pudiera aprovecharse de su cargo para poder influir en una posible designación o nombramiento en la Universidad intervenida*”.

<sup>38</sup> La accionante alega que la Corte Constitucional a través de Dictamen No. 001-14-DRC-CC permitió la reelección indefinida de autoridades de elección popular, por lo que mal podría, en el régimen de educación superior, limitarse inconstitucionalmente este derecho. Sobre esta alegación, la Corte debe aclarar que el Dictamen No. 001-14-DRC-CC emitido por este Organismo, se pronunció respecto del procedimiento a seguirse para modificar, entre otros, los artículos 114 y 144 de la Constitución, y resolvió que la modificación procedía a través de enmienda constitucional. Bajo este entendido, la Asamblea Nacional siguiendo el proceso de enmienda aprobó el 3 de diciembre de 2015, entre otras, la posibilidad de reelección indefinida a los cargos de elección popular. No obstante, a través de Sentencia No. 018-18-SIN-CC la anterior conformación de la Corte declaró la inconstitucionalidad por la forma, respecto de los cambios efectuados a la Constitución en el año 2015. En tal virtud, la Corte no puede considerar este cargo como relevante a la luz del derecho vigente.

<sup>39</sup> LOGJCC, artículo 3 numeral 2.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; Sentencia No. 77-16-IN, 27 de enero de 2022, párr. 109.

87. Respecto al requisito de **idoneidad**, corresponde verificar si, los medios adoptados en la norma impugnada son adecuados para contribuir a la realización del fin constitucional invocado.<sup>41</sup>
88. Al respecto, el CES alega que la prohibición para ejecutar actividades directivas y administrativas en la institución intervenida constituye un mecanismo eficaz para proteger la imparcialidad en las decisiones de la CIFI, mientras que la accionante considera que esta prohibición desnaturalizaría el derecho.
89. En el presente caso, esta Corte entiende que la prohibición busca separar las actividades que se ejecutan como miembro de una CIFI, es decir, aquellas que tienden a sugerir acciones a la universidad intervenida y a llevar precisamente el proceso de intervención para superar las causales que motivaron esta medida académica y administrativa de carácter cautelar y temporal, con aquellas funciones directivas (rector, vicerrector, etc.) y administrativas dentro de la universidad intervenida.
90. Así, la norma pretende evitar un conflicto entre las obligaciones públicas que tiene el funcionario del CES y miembro de una CIFI, con aquellos intereses privados, *i.e.* acceder a cargos de elección popular y dirección en la universidad intervenida. Para ello, ha determinado una prohibición durante el proceso de intervención, pero también en un tiempo posterior.
91. Caso contrario, podría existir el riesgo de que un miembro de una CIFI pueda hacer uso de su posición para influir de forma particular en la gestión de la universidad intervenida o, en su defecto, una vez que ha terminado la intervención, pueda beneficiarse del cargo que ostentó para así acceder a la estructura orgánica de la institución, en el futuro inmediato.
92. Por lo antes expuesto, esta Corte estima que la prohibición constituye una medida idónea para cumplir los objetivos constitucionales de la norma.
93. **En cuanto a la necesidad**, el núcleo del análisis que debe efectuar la Corte es la utilización de la prueba de los “*medios menos restrictivos*”<sup>42</sup>. Dicho de otro modo, esta Corte debe verificar que una medida estatal no reduzca el derecho más de lo que es necesario para que el Estado logre eficazmente el fin constitucional que propone. De ahí que, el examen para el presente caso atiene a verificar que la prohibición de la norma impugnada sea una medida necesaria para proteger un eventual conflicto de interés en las CIFI, y que no existan medios menos intrusivos para cumplir con el objetivo constitucional.
94. Con esta premisa, es pertinente mencionar que la norma limita el derecho a desempeñar actividades directivas y administrativas de los miembros de una CIFI, únicamente, en la

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-OP/19, párr. 74. Stone Sweet, Alec. & Matthews, Jud. *Proporcionalidad y Constitucionalismo, un enfoque comparativo global* (Proportionality Balancing and Global Constitutionalism), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, No. 64, 2013, pág. 15.

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 77-16-IN, 27 de enero de 2022, párr.120.

institución de educación superior intervenida. Por ende, el artículo 55 del Reglamento permite que un miembro de una CIFI pueda participar y aspirar a desempeñar cargos de elección o directivos en otras instituciones de educación superior, aquello durante y/o después del proceso de intervención.

95. En el mismo sentido, del segundo inciso de la norma impugnada, se observa que la prohibición de ejercer actividades directivas y académicas en la universidad intervenida en un período posterior a los cinco años que termine la intervención, aplica exclusivamente a aquellos miembros de un CIFI que no han accedido a un nombramiento producto de un proceso de concurso de méritos y oposición. Por lo que, la norma respeta aquellas situaciones consolidadas que no han sido producto de la designación en la CIFI sino de un proceso de participación previo a la intervención de la universidad.
96. En tal sentido, esta Corte no identifica medios menos restrictivos para garantizar la imparcialidad de los miembros de una CIFI y evitar que existan conflictos de intereses en los procesos de intervención a las instituciones de educación superior. De ahí que, la restricción al derecho sea una medida necesaria.
97. Finalmente, sobre la **proporcionalidad en sentido estricto**, la Corte verifica que exista un debido equilibrio entre la protección constitucional al derecho a desempeñar cargos de elección popular con base en méritos y capacidades, y la restricción efectuada por la norma impugnada.
98. La accionante cuestiona, principalmente, el tiempo bajo el cual se instaura la prohibición del artículo 55 del Reglamento, en tanto –afirma– que es desproporcional que no pueda aspirar a cargos públicos en la universidad intervenida durante un período de cinco (5) años posteriores.
99. A juicio de esta Corte, no cabe duda que prohibir la participación en procesos democráticos por un período de cinco años constituye una limitación. No obstante, el órgano emisor de la norma ha informado que aquello se debe al propósito de guardar un tiempo prudencial bajo el cual, los miembros de una CIFI, estén imposibilitados de influir en la universidad intervenida en el tiempo inmediato a sus funciones como parte del equipo interventor.
100. A la vista de esta Corte, el tiempo posterior a la intervención guarda proporcionalidad con el objetivo constitucional por cuanto limita este derecho al período de cinco años, tiempo que dura el ejercicio del cargo por parte de las principales autoridades de una institución de educación superior, según lo aprobado por el legislador democrático en la Ley Orgánica de Educación Superior.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial No. 298, 12 de octubre 2010, artículos 48 y 51: “Art. 48.- *Del Rector o Rectora.- El Rector o la Rectora es la primera autoridad ejecutiva de la institución de educación superior pública o particular, y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial (...) desempeñará sus funciones a tiempo completo y durará en el ejercicio de su cargo cinco años. Podrá ser reelegido, consecutivamente o no, por una sola vez. Tendrá las atribuciones y deberes que le asigne el estatuto (...)* Art. 51.- *Vicerrector o Vicerrectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas.- (...). El*

- 101.** De este modo, la norma impugnada prohíbe el desempeño de cargos directivos y administrativos, limitado a un período de elecciones en la universidad intervenida, siendo razonable esta limitación para que, ante un eventual cambio de autoridades, cualquier conflicto de interés pueda diluirse y el ex miembro de la CIFI pueda ejercer su derecho a participar en los procesos de elección.
- 102.** Por lo expuesto, esta Corte no encuentra elementos para desvanecer la presunción de constitucionalidad del artículo 55 del Reglamento y ratifica su compatibilidad con el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades.

## VI. Decisión

- 103.** 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 N°. **54-17-IN** conforme el siguiente decisorio:
1. Ratificar la constitucionalidad del artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior.
  2. Desestimar que exista una incompatibilidad entre el artículo 55 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas expedido por el Consejo de Educación Superior, y los derechos a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y a desempeñar cargos y funciones públicas con base en méritos y capacidades.
  3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.06.01 14:07:39  
+05:00

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

*vicerector o vicerrectores durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelegidos por una sola vez.”*  
(énfasis añadido).

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

005417IN-453d5



**Caso Nro. 0054-17-IN**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 21-21-CN/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022

## CASO No. 21-21-CN

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

### SENTENCIA No. 21-21-CN/22

**Tema:** La Corte Constitucional se pronuncia sobre la consulta de norma elevada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, provincia de Pichincha, y resuelve desestimar la consulta por falta de objeto, toda vez que la frase contenida en el inciso primero del artículo 536 del Código Orgánico Integral Penal (norma consultada) fue declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico mediante la sentencia N°. 8-20-CN/21 de 18 de agosto de 2021.

#### I. Antecedentes

##### 1.1. El proceso penal

1. La consulta de constitucionalidad de norma se origina en el proceso penal signado N°. 17316-2019-01121, seguido en contra del señor Alex Darío Alcoser Sánchez por el presunto cometimiento del delito tipificado y sancionado en el artículo 171, número 3 del Código Orgánico Integral Penal<sup>1</sup> (“**COIP**”).
2. Mediante providencia de 21 de abril del 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Pedro Moncayo, provincia de Pichincha (“**juez consultante**”), resolvió:

*(s)uspender la tramitación del presente asunto y formular, ante la Corte Constitucional, consulta de constitucionalidad de las expresiones “[n]o cabe la sustitución en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años” prevista en la parte final del primer inciso del Art. 536 de Código Orgánico Integral Penal y las expresiones “hasta que la persona procesada sea detenida” prevista en el numeral 14 del art. 563 del mismo cuerpo legal.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N°. 180 de 10 de febrero de 2014. “Art. 171.- Violación. - Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo (...) 3. Cuando la víctima sea menor de catorce años”.

<sup>2</sup> Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N°. 180 de 10 de febrero de 2014. “Artículo 536.- Sustitución. - La prisión preventiva podrá ser sustituida por las medidas cautelares establecidas en el presente Código. No cabe la sustitución en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años. (...) Art. 563.- Audiencias. - Las audiencias se registrarán por las siguientes reglas: (...) 14. Si la persona procesada está prófuga, después de resuelta la etapa de evaluación y preparatoria

## 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

3. El juez consultante, tras haber escuchado a la defensa del procesado en audiencia, suspendió la tramitación del proceso respecto a la solicitud de revisión de la medida cautelar de prisión preventiva ordenada en su contra; misma que fue dispuesta en auto del 19 de febrero de 2021, dónde también se dictó auto de llamamiento a juicio en su contra.
4. Mediante Oficio N°. 17316-2019-01121-OFICIO-00844-2021, el juez consultante remitió a la Corte Constitucional la consulta de norma, la cual fue signada con el N°. 21-21-CN y admitida el 21 de mayo de 2021 por el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
5. El 4 de mayo de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a la autoridad judicial consultante y a las partes procesales de la causa N°. 17316-2019-01121.

## II. Competencia

6. De conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), en concordancia con el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; la competencia para conocer y resolver consultas de norma corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## III. Fundamentos de la consulta de norma

7. De conformidad con el artículo 428 de la CRE y el artículo 142 de la LOGJCC, la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, tiene una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal a un caso concreto por considerarla contraria a la propia Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

### 3.1 Enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta:

8. El juez consultante, solicitó un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la frase contenida en el inciso primero del artículo 536 del COIP y el número 14 del artículo 563 del COIP.

---

*de juicio, la o el juzgador suspenderá la iniciación de la etapa de juicio hasta que la persona procesada sea detenida o se presente físicamente de manera voluntaria”.*

*Art. 536.- Sustitución.- La prisión preventiva podrá ser sustituida por las medidas cautelares establecidas en el presente Código. No cabe la sustitución "en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años"*

*Art. 563.- Audiencias.- Las audiencias se regirán por las siguientes reglas: (...)*

*14. Si la persona procesada está prófuga, después de resuelta la etapa de evaluación y preparatoria de juicio, la o el juzgador suspenderá la iniciación de la etapa de juicio hasta que la persona procesada sea detenida o se presente físicamente de manera voluntaria"*

### **3.2 Normas presuntamente vulneradas:**

9. El juez consultante enunció como normas que podrían ser infringidas por la aplicación de las normas consultadas a las siguientes: i) artículo 66 número 14 de la CRE<sup>3</sup>; ii) artículo 7 números 1, 2 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("CADH")<sup>4</sup>; y artículos 3<sup>5</sup> y 9<sup>6</sup> de la de la Declaración Universal de Derechos Humanos ("DUDH").

### **3.3 Relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva de un caso en concreto:**

10. El juez consultante expuso las razones por las cuales la frase contenida en el inciso primero del artículo 536 y el numeral 14 del artículo 563 del COIP infringían lo dispuesto en los artículos 66 número 14 de la CRE, 1, 2 y 3 de la CADH, 3 y 9 de la DUDH. Lo referido lo hizo bajo los siguientes argumentos:

*la defensa de la persona procesada: (...) argumentó respecto de la eficacia de la medida cautelar de prisión preventiva para permitir el juzgamiento así (sic) como solicitó que ésta sea sustituida por presentación periódica y prohibición de salida del país a fin de que el procesado se presente y se pueda desarrollar la audiencia de juicio (...).*

<sup>3</sup> CRE, art. 66.-"Se reconoce y garantizará a las personas. (...) 14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente".

<sup>4</sup> CADH, art. 7.- "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios".

<sup>5</sup> DUDH, art. 3.-"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

<sup>6</sup> DUDH, art. 9.- "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta".

#### IV. Análisis constitucional

11. El objeto del control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de garantizar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.<sup>7</sup>
12. Previo a realizar el análisis correspondiente, esta Corte considera necesario realizar ciertas precisiones.
13. En primer lugar, esta Corte estima necesario indicar que, respecto al número 14 del artículo 563 del COIP, el Tribunal de la Sala de Admisión que conoció este caso señaló que el juez consultante no motivó las razones por las cuales la frase “*hasta que la persona procesada sea detenida*” prevista en el numeral 14 del art. 563 del COIP infringiría las disposiciones detalladas en la sección 3.2. de la presente sentencia, y tampoco explicó la relevancia de la aplicación de esta frase al caso concreto. Por lo que, se resolvió:

*(...) ADMITIR a trámite la causa N°. 21-21-CN, exclusivamente respecto a la frase “[n]o cabe la sustitución en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años” establecida en la parte final del primer inciso del artículo 536 del COIP, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre el fondo del asunto.*

14. Por lo tanto, el numeral 14 del art. 563 del COIP no es objeto de la consulta.
15. En segundo lugar, a la fecha en la que se realizó la presente consulta, la parte final del primer inciso del artículo del artículo 536 del COIP se encontraba vigente. De tal forma que podría haber existido una contradicción con la CRE que justificase la consulta.
16. Sin embargo, se verifica que el 18 de agosto de 2021, este Organismo emitió la Sentencia N°. 8-20-CN/21 en la que determinó que:

*la prohibición de sustitución de la prisión preventiva en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años del inciso primero del artículo 536 del COIP es contraria al artículo 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la CRE, pues determina la imposibilidad irrestricta de sustituir la prisión preventiva, cuando esta haya perdido todo fundamento constitucional y se haya tornado arbitraria [...] En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve: 1. Declarar inconstitucional la frase contenida en el inciso primero del artículo 536 del COIP que establece: “en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años”.<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-19-CN/19 de 27 de marzo de 2019, párr. 18

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia N°. 8-20-CN/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 56.

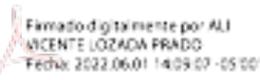
- 17.** Asimismo, la sentencia N° 8-20-CN/21 estableció que los efectos de la decisión son: *“los mismos efectos de las sentencias de control abstracto de constitucionalidad conforme al artículo 143 numeral 1 de la LOGJCC”*.
- 18.** Cabe recalcar que la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:
- (...) En consecuencia, únicamente si el operador judicial, de oficio o a petición de parte, tiene una “duda razonable y motivada” sobre la aplicación de una disposición jurídica en la sustanciación de un caso, puede recurrir a esta acción, ya que, el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos.<sup>9</sup>*
- 19.** Bajo este contexto, a la fecha de la resolución de la presente consulta de norma, se constata que la frase del primer inciso del artículo 536 del COIP (norma consultada) fue declarada inconstitucional y por lo mismo ya no se encuentra presente dentro del ordenamiento jurídico y no produce efectos en la presente causa. De esta forma, al no advertir la existencia de una norma aplicable al caso, no es posible realizar el control concreto de constitucionalidad.
- 20.** Por estas razones, esta Corte considera que el caso *sub judice* carece de objeto, al haber dejado de existir la norma que motivó la presente consulta.

## 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 consulta de norma por carecer de objeto.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.06.01 14:09:07 -05:00

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 8-19-CN/22 de 27 de enero de 2022, párr. 18.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

2121CN-453d4



**Caso Nro. 21-21-CN**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 162-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022.

**CASO No. 162-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 162-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de un proceso colutorio, por considerar que no cumple el requisito constitucional de agotamiento de recursos.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 18 de diciembre de 2009, Eduardo Nieto Boada, procurador judicial del Banco Pichincha C.A, presentó una acción colutoria<sup>1</sup> en contra de Eduardo Granda Garcés, María Izquierdo Betancourt, María Granda Izquierdo y Raúl Armendáriz Salvador.
2. En sentencia de 3 de febrero de 2016, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito<sup>2</sup> desechó la demanda, por considerar que el actor en el proceso de origen no probó la colusión alegada. Inconforme con dicha decisión, Eduardo Nieto Boada, en su calidad de procurador judicial del Banco Pichincha C.A., interpuso un recurso de apelación el 10 de febrero de 2016.
3. Mediante sentencia de 17 de noviembre de 2016, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declararon la prescripción de la acción colutoria<sup>3</sup>. Respecto de esta decisión, el 22 de noviembre

<sup>1</sup> En la demanda, el actor del proceso de origen sostuvo que Eduardo Granda Garcés mantenía varias obligaciones impagas y que, con la intención de causarle daño al Banco Pichincha C.A, dimitió bienes insuficientes en los juicios iniciados para cobrar las obligaciones impagas. El actor señaló que los cónyuges Eduardo Granda Garcés y María Antonieta Izquierdo Betancourt cedieron las participaciones de la compañía inmobiliaria Kandelan Compañía Ilimitada a su hija, María Cristina Granda Izquierdo; lo cual, según el actor, le habría dejado al Banco Pichincha C.A., sin una garantía real para efectivizar el cobro de los USD. 6'157.912,69 que le debe Eduardo Granda Garcés al Banco Pichincha C.A.

<sup>2</sup> El proceso fue signado con el número 17309-2009-1682.

<sup>3</sup> Los jueces de apelación argumentaron que el alegado pacto colutorio habría sucedido el 15 de julio de 2009, por lo que, de conformidad con la resolución del Peno de la ex Corte Suprema de Justicia de 27 de julio de 2006, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 347 de 1 de septiembre de 2006, que

de 2016, Diego Francisco Larrea Alarcón, en su calidad de procurador judicial del Banco Pichincha C.A., interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado mediante auto de 8 de diciembre de 2016.

4. El 9 de enero de 2017, Diego Francisco Larrea Alarcón, procurador judicial del Banco Pichincha C.A., (en adelante, “el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de noviembre de 2016 y del auto de 8 de diciembre de 2016.

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

5. En auto de 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión conformada por la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, y los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, que fue identificada con el No. 162-17-EP.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. Mediante providencia notificada el 22 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días, a fin de que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emita su correspondiente informe motivado.
8. El 4 de marzo de 2022, Carlo Carranza Barona, juez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presentó su informe motivado.

## **2. Competencia**

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “Constitución”), así como por los artículos 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”),

## **3. Fundamentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

10. El accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes,

---

establece que la acción colusoria prescribe en cinco años, la acción prescribió el 15 de julio de 2014, “es decir estuvo prescrita antes de que dicte sentencia la Jueza de primer nivel (3 de febrero de 2016)”.

de motivación y de recurrir el fallo; y, a la seguridad jurídica; así como la vulneración a los principios de aplicación directa de la Constitución y de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal.

- 11.** En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante sostiene que el Banco Pichincha C.A.

*ejerció oportunamente la acción colusoria, contra los demandados en este proceso, es decir, no existió ninguna negligencia o descuido de su parte en el ejercicio de la acción, pues planteada la demanda y citados los demandados, se interrumpió la prescripción y no es de su responsabilidad el tiempo que judicialmente el proceso demoró en tramitarse en los órganos de la justicia ordinaria, jueza de primera instancia y tribunal de segunda instancia.*

- 12.** En opinión del accionante,

*[a]l interpretarse y aplicarse incorrectamente la resolución de la Corte Suprema de Justicia de 27 de julio de 2006, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 347 de 1 de septiembre de 2006, el Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, aplicando una sanción por negligencia procesal no imputable al Banco del Pichincha, le ha negado la tutela efectiva de sus derechos, impidiéndole acceder a la acción colusoria de anulación de la transferencia fraudulenta de acciones realizada por los demandados para impedir que el Banco Pichincha C.A. ejercitara el cobro de sus acreencias.*

- 13.** Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante considera que al tratarse de un juicio colusorio civil se debieron aplicar “*las reglas de la prescripción extintiva de las acciones pero en materia civil, y no penal, como lo hacen los jueces del Tribunal de la Sala de la Corte Provincial*”.

- 14.** A decir del accionante, los jueces provinciales debieron aplicar el artículo 2418 del Código Civil, que se refiere a la interrupción de la prescripción “*pues en el caso del juicio colusorio instaurado por el Banco Pichincha C.A. al haberse citado con la demanda a los demandados se interrumpió la prescripción y no podía, como ocurre, haberse admitido en sentencia y declarar prescrito el juicio colusorio*”.

- 15.** A juicio del accionante,

*es evidente que el razonamiento o criterio aplicado por los jueces del Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, es totalmente absurdo, ilógico, carente de toda razonabilidad, al aplicar en su resolución normas y principios relativos a la prescripción de la acción penal a un juicio colusorio civil, en especial al aplicar una Resolución de la Corte Suprema de Justicia absolutamente caduca, dictada dentro de un contexto legal muy distinto al que rige actualmente en materia colusoria.*

- 16.** En lo referente al derecho a la seguridad jurídica, el accionante menciona que este derecho fue vulnerado debido a la aplicación de la

*Resolución de la Corte Suprema de Justicia de 27 de julio de 2006, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 347 de 1 de septiembre de 2006, que fue expedida en un contexto legal diferente, es decir, cuando aún regían las normas anteriores de la Ley para el Juzgamiento de la Colusión; resolución que al momento en que se dictó sentencia no era aplicable.*

17. La pretensión del accionante es que se deje sin efecto la sentencia de 17 de noviembre de 2016 y el auto de 8 de diciembre de 2016.

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

18. El juez provincial sostiene que el accionante accedió al órgano jurisdiccional y que éste resolvió el proceso con base en el mérito de los autos, motivo por el cual declaró la prescripción de la acción colusoria. Por lo cual, considera que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.
19. Además, a decir del juez accionado, la sentencia impugnada se encuentra motivada. A su criterio, los jueces provinciales aplicaron las normas jurídicas claras, previas, y públicas como es el caso de la Resolución del Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia de 27 de julio de 2006, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 347 de 1 de septiembre de 2006.
20. Para finalizar, el juez accionado considera que “*en caso de considerar errada la decisión podían interponer el Recurso de Casación, que les franqueaba la Ley pero se conformaron con la decisión de la justicia ordinaria*”.

## **4. Análisis constitucional**

21. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección “*procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado*”. Por lo señalado, uno de los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección es que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal previo a su interposición.
22. La Corte Constitucional, mediante sentencia No. 1944-12-EP/19, estableció que el requisito mencionado

*tiene especial relevancia, ya que tal exigencia permite que sea la jurisdicción ordinaria, a través de los métodos recursivos, que precautele los derechos de las partes procesales y corrija los yerros que otros operadores pudieron haber*

*cometido; procurando de este modo un equilibrio entre la actuación de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional*<sup>4</sup>.

**23.** Debido a la importancia de este requisito, la Corte Constitucional, en la sentencia previamente mencionada, señaló que:

*[s]i en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia*<sup>5</sup>.

**24.** En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar si el accionante ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios o, en su defecto, ha demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.

**25.** En el caso que nos ocupa, esta Corte encuentra que la argumentación del accionante se centra en la supuesta falta de aplicación del artículo 2418 del Código Civil y en la supuesta errónea interpretación de la resolución de la ex Corte Suprema de Justicia de 27 de julio de 2006, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 347 de 1 de septiembre de 2006. Al respecto, esta Corte observa que los vicios referidos pueden ser alegados y conocidos a través del recurso de casación, pues se trata de un recurso procesal que tiene la potencialidad de dejar “*sin efecto una decisión judicial dictada que adolece de un error sustancial en la aplicación o interpretación de una disposición jurídica. Este recurso tiene, entre otros, el objetivo de corregir y armonizar la interpretación y aplicación de las normas infra constitucionales*”<sup>6</sup>.

**26.** En este caso, el artículo 8 de la Ley para el Juzgamiento de la Colusión -norma vigente al momento de los hechos-, establecía que del “*fallo dictado por la sala de lo civil de la corte provincial, se podrá interponer recurso de casación para ante la respectiva sala de la Corte Nacional de Justicia*” (énfasis añadido). Por lo que, el recurso de casación era el mecanismo adecuado y eficaz para controlar las normas que regulan la prescripción de la acción colusoria y así corregir posibles errores de derecho, como son la falta de aplicación y la errónea interpretación de normas sustantivas, lo que incluye los precedentes jurisprudenciales obligatorios<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1944-12-EP/19 de 05 de noviembre de 2019, párr. 34.

<sup>5</sup> *Id.*, párrs. 40-41. Considerando, además, el art. 94 de la Constitución y el art. 61 numeral 3 de la LOGJCC.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 352-12-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 24.

<sup>7</sup> Art. 3 de la Ley de Casación: “*El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva*”.

27. De la revisión del expediente, este Organismo constata que el accionante no agotó el recurso de casación y, no explicó las razones por las cuales dicho recurso no sería adecuado o eficaz, así como tampoco justificó que su falta de interposición no se deba a su negligencia.
28. Por lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no se ha cumplido el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, que exigen los artículos 94 de la Constitución y 61 numeral 3 de la LOGJCC, ni se ha justificado que el recurso era ineficaz o inapropiado, o que la falta de interposición no se deba a la negligencia del accionante. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

### 5. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **No. 162-17-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

30. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.06.01 14:08:41  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída Soledad García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

016217EP-453d6



**Caso Nro. 0162-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 373-17-EP/22**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022.

**CASO No. 373-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 373-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 30 de noviembre de 2016, dictada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar por no constatar vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 10 de octubre de 2016, Paola Trinidad Aguiar Zabala presentó una acción de protección en contra de Franklin Cevallos Molina, director distrital 02D02 Chillanes-Salud (MSP). En su demanda, impugnó la acción de personal No. 321-UATH-CZS5-2013 con que se le impuso una multa pecuniaria<sup>1</sup>.
2. El 18 de octubre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Chillanes, provincia de Bolívar, aceptó la acción de protección<sup>2</sup>. Contra esta decisión, el MSP presentó un recurso de apelación.
3. El 30 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. La Procuraduría General del Estado (PGE) y el MSP presentaron recursos de aclaración y ampliación.
4. El 21 de diciembre de 2016 la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar rechazó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos.
5. El 20 de enero de 2017, el MSP (la entidad accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de noviembre de 2016.

<sup>1</sup> Acción de protección No. 02255-2016-00034. La actora señaló que con esta acción de personal se le impuso una sanción disciplinaria del 10% de su remuneración, indicó que tal acto vulneró sus derechos establecidos en los artículos 76, numeral 7, literales a, b, c y d de la Constitución. De la resolución administrativa No. 001-09-2016, de 6 de septiembre de 2016 se extrae: "Impase entre el personal de salud de la Unidad Operativa de Undushi (Lcda. Lorena Morales y Dra. Paola Aguiar), se hace la referencia.

<sup>2</sup> En su sentencia el juez de la Unidad Judicial declaró vulnerado el derecho a la defensa y determinó como medidas de reparación: dejar sin efecto la acción de personal 321-UATH-CZS-2013, devolver a la accionante la cantidad de USD 264,10 por concepto de la multa impuesta, y remitir el expediente al Ministerio de Salud para que inicie las acciones administrativas correspondientes.

6. El 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 373-17-EP.
7. El 6 de septiembre de 2017 se sorteó la presente causa a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote. El 12 de noviembre de 2019, la causa fue resorteada al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 24 de marzo de 2022 y dispuso que la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.
10. El 4 de abril del 2022, Hernán Alexander Cherres Andagoya, juez provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, presentó su informe de descargo.

## II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Pretensión y sus fundamentos

### A. Parte accionante

12. A lo largo de la demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante enuncia ciertos derechos, sin embargo no los relaciona con algún cargo de manera clara. Por el contrario, realiza un recuento de los hechos y etapas procesales del caso, se refiere a las sentencias de primera y segunda instancia dentro de la acción de protección; así como de los recursos de aclaración y ampliación que fueron rechazados por la Sala de la Corte Provincial. Cita varias normas, doctrina y jurisprudencia. Agrega, en abstracto, nociones sobre la seguridad jurídica, nulidad, acción de protección y sus causales de improcedencia.
13. La entidad accionante manifiesta, de manera general, que la acción de protección habría incurrido en los presupuestos de improcedencia dispuestos en la LOGJCC:

*“(...) el caso expuesto por la accionante es un tema que debe ser resuelto mediante la justicia ordinaria a través de un proceso Contencioso Administrativo, siendo improcedente ejercer una acción constitucional de protección por expresa disposición de la Constitución (...) Dentro del proceso constitucional, la parte accionante no ha*

*especificado o demostrado la violación de derecho constitucional alguno, ni ha evidenciado de qué manera se le ha discriminado, siendo por lo tanto el objeto de su reclamo un tema de mera legalidad que puede demandarse ante la justicia ordinaria, por lo que está fuera de la esfera del amparo constitucional que instituye la acción de protección (...). Nulidad por procedimiento e incompetencia de la autoridad juzgadora en cuanto a aplicación de tramitación de la causa (...) Por ser la presente causa de MERA LEGALIDAD Y NO CONSTITUCIONAL, amerita y califica la incompetencia de su autoridad para que avoque conocimiento de la misma, lo que también invalida cualquier fallo en nuestra contra". (énfasis en el texto original)*

14. Además, solicita “[...] se declare la nulidad del acto procesal, por la no presencia del representante de la Procuraduría General del Estado en la audiencia, ya que, se ha notificado incorrectamente”. (énfasis en el texto original)
15. Finalmente, como petición concreta, la entidad accionante indica: “*SUPLICO A LOS SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, que teniendo como presentado el presente escrito (sic) y por estar hechas las alegaciones en él contenidas, LO ADMITA Y SE REVOQUE LO RESUELTO POR LA SALA ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE BOLÍVAR*” (énfasis en el texto original).

#### **B. Órgano jurisdiccional accionado.**

16. Mediante escrito de 4 de abril de 2022, Hernán Alexander Cherres Andagoya, Juez Provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de justicia de Bolívar, presentó un informe de descargo. En lo principal señaló que la decisión impugnada contiene todos los requisitos formales como también los constitucionales y legales, que se analizó el caso con profundidad y se estableció que se trató de un reclamo de naturaleza constitucional.<sup>3</sup>

#### **C. Tercero con interés**

17. Paola Trinidad Aguiar Zabala, actora en el proceso subyacente, solicita que en virtud del tiempo que ha transcurrido este Organismo expida la correspondiente resolución, agrega que en su criterio debe ser rechazarse la acción extraordinaria de protección propuesta por los entonces personeros de la Dirección Distrital 02D02-Chillanes-Salud<sup>4</sup>.

### **IV. Planteamiento de los problemas jurídicos**

18. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Hernán Alexander Cherres Andagoya, juez provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, escrito de 4 de abril de 2022.

<sup>4</sup> Paola Aguiar Zabala expuso lo indicado por medio de escritos presentados ante esta Corte el 24 de julio de 2018, 7 de septiembre de 2018, 27 de noviembre de 2019, 2 de julio de 2020 y 24 de julio de 2020.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 12; ver también, sentencia No. 967-14-EP/20, párr. 16; sentencia No. 1290-18-EP/21, párr. 20.

19. La entidad accionante, solicitó se declare la nulidad del “*acto procesal*” por la no presencia del representante de la PGE, pero no ofrece un argumento completo respecto de qué derechos se le habrían vulnerado.
20. Por otro lado, en su demanda impugnó la decisión de 30 de noviembre de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, pero no ha ofrecido argumentos que sustenten una posible vulneración de derechos en dicha sentencia; además, como se evidencia en el párrafo 12 *supra*, el accionante ha enunciado varios derechos sin establecer argumentos claros sobre cuál es la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional presuntamente vulneratoria.
21. Sin embargo, sobre los cargos sintetizados en el párrafo 13 *supra* y en aplicación del principio *iura novit curia*, atendiendo la base fáctica proporcionada por la entidad accionante, se alega que la acción de protección no debió ser tramitada, porque se trataba de un asunto de mera legalidad y que la jurisdicción contenciosa era la vía idónea, está relacionado con la presunta vulneración de la seguridad jurídica, tal como esta Corte lo ha señalado anteriormente.<sup>6</sup>
22. De lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al analizar por medio de una acción de protección un asunto que supuestamente corresponde a la justicia ordinaria?**

#### V. Resolución del problema jurídico

**¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al analizar por medio de una acción de protección un asunto que supuestamente corresponde a la justicia ordinaria?**

23. La Corte Constitucional recuerda que en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección se analizan posibles vulneraciones de derechos constitucionales ocasionadas por acciones u omisiones de autoridades judiciales en el ejercicio de sus competencias. La presente acción no es una instancia adicional, pues se resuelve con independencia de los hechos que dieron lugar al caso de origen.
24. La Constitución, en el artículo 82, 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*”.
25. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2152-11-EP/19, párr. 23.

arbitrariedad.<sup>7</sup> Además, preciso que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional.<sup>8</sup>

26. Respecto a la vulneración de la seguridad jurídica en decisiones que provengan de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha sostenido que *“al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.”*<sup>9</sup>
27. La entidad accionante afirma que la acción de protección era improcedente, porque el caso debía ser resuelto por la justicia ordinaria, a través de un proceso contencioso administrativo. Agrega que la accionante del proceso de origen no especificó o demostró la violación de derecho constitucional alguno, ni evidenció de qué manera se la discriminó.
28. De la lectura y análisis de la sentencia impugnada, se verifica que los jueces de la Sala plantearon como problema jurídico a resolver, si la actuación del director del distrito 02D02 Chillanes-Salud vulneró el derecho a la defensa de Paola Aguiar Zavala. Al respecto los jueces concluyeron:

*“En el caso sub lite, observamos que se vulnera el derecho al debido proceso, ya que no se tutela un proceso justo y libre de arbitrariedades, por parte de la entidad accionada, tornándose la situación más grave, ya que no se inició el trámite administrativo correspondiente, peor que se le notifique con el inicio del mismo, dejándole a la accionante en total indefensión, sin poder sustentar las pruebas de cargo y descargo de las que se creía asistida, no pudo contradecir la supuesta prueba existente en su contra e impugnarla, replicar los argumentos de la parte contraria, ser oída en igualdad de condiciones o de armas, y no por ser el Director del Distrito 02D02-Chillanes-Salud, juez y parte, inobservar en forma arbitraria este derecho fundamental, en tal efecto se violenta lo que dispone el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Pues se debió dar inicio al trámite administrativo correspondiente en contra de la Dra. Paola Aguiar Zavala y requerirle que designe un abogado para su defensa, advirtiéndole que en caso de no hacerlo, se contará con el Defensor Público de dicho cantón para que actúe en su representación, aspecto fundamental que también se soslayó, de lo que se infiere que no se ha garantizado el cumplimiento de las normas y derechos de la accionante, como aduce el Director del Distrito 02D02-Chillanes-Salud, existiendo igualmente notoria vulneración al derecho de defensa y por ende al debido proceso, artículo 76.7 de la Carta Suprema.”*<sup>10</sup>

29. La Sala razonó que, previo al acto administrativo impugnado, no se inició un procedimiento disciplinario, con la respectiva notificación a la entonces accionante de la acción de protección. Agregó que ello ocasionó la vulneración del derecho a la defensa, porque no se pudo, principalmente, presentar argumentos de descargo y

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1763-12-EP/20, párr. 20.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2152-11-EP/19, párr. 23.

<sup>10</sup> Expediente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, sentencia, fs. 12 y vta.

contradecir los elementos que configuraron la sanción impuesta<sup>11</sup>. Por cuanto la controversia y su resolución se centró en el análisis de la vulneración de derechos del acto impugnado.

30. De este modo, la actuación de la Sala se centra en el ámbito de la acción de protección, que tiene como fin el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. La Sala determinó que la acción de protección era la vía adecuada y eficaz para conocer el caso y no la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, se constata que la autoridad judicial observó la normativa previa, clara y pública para garantizar derechos constitucionales, establecida en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional<sup>12</sup>.
31. En consecuencia, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.06.01 14:11:26  
0500'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

stitucional, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 29.  
stitucional, sentencia No. 943-14-EP/20, párr. 25.

037317EP-453d8



**Caso Nro. 0373-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia: No. 62-19-IS/22**  
**Jueza ponente: Carmen Corral Ponce**

Quito, D.M., 26 de mayo de 2022.

**CASO No. 62-19-IS**

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

**SENTENCIA No. 62-19-IS/22**

**Tema:** En este fallo se resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 17460-2019-00727.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 7 de febrero de 2019, Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín, planteó una acción de protección en contra del Conjunto Residencial Rocattas, alegando que el contenido del acta de la Asamblea Ordinaria de Copropietarios del conjunto, efectuada el 13 de enero 2019, en la que se resolvió su destitución del cargo de vicepresidenta del referido conjunto residencial, vulneró sus derechos constitucionales<sup>1</sup>. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el No. 17460-2019-00727 y correspondió su conocimiento a la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.
2. En sentencia de 1 de abril de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito resolvió rechazar por improcedente la acción de protección. Inconforme con la decisión Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 13 de junio de 2019, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvieron aceptar la acción de protección y dispusieron medidas de reparación<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La accionante alegó vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la seguridad jurídica, y al buen nombre.

<sup>2</sup> La Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dispuso las siguientes medidas de reparación: "(...) 3.- Como medidas de reparación se dispone: dejar sin efecto la Resolución adoptada el día 13 de enero del 2019, en la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas, en lo que respecta exclusivamente en el TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA, por lo que se dispone se vuelva a convocar a los Copropietarios de Dicho Conjunto Habitacional dentro del término de 15 días contados desde la notificación de esta acción de protección a fin de que se trate los temas abordados en este tercer punto, siguiendo el debido proceso establecido en la CRE leyes especiales y Reglamentos internos dándole el derecho a la legitimada activa Jeaneth Alexandra Escobar a fin de ejerza su derecho a la defensa. 4.- Como medida de reparación integral, el representante legal de dicho Conjunto Habitacional, antes de tratar el tercer punto del orden del día de la Asamblea General Ordinaria de

4. En auto de 12 de julio de 2019, dictado por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, se ordenó a las partes procesales que en el plazo de cinco días indiquen si se dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de 13 de junio de 2019.
5. El 19 de julio de 2019, Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín y Orlando Rubén Ibarra Carrillo, en su calidad de administrador y representante legal del Conjunto Residencial Rocattas, presentaron escritos pronunciándose sobre el cumplimiento de lo ordenado en sentencia.
6. En auto dictado el 25 de julio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dispuso lo siguiente: *“(...) de la documentación anexada tanto por la accionante y accionado (...) no se evidencia que se haya dejado sin efecto el tercer punto del orden del día, adoptado el 13 de enero del 2019, en la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas y que dentro de la nueva convocatoria, se haya tratado los temas abordados en el tercer punto antes enunciado, siguiendo el debido proceso establecido en la CRE, leyes especiales y Reglamentos internos y tampoco consta si dentro del mismo tema abordado, se le permitió a la legitimada activa Jeaneth Alexandra Escobar a ejercer su derecho a la defensa, tal como se ha dispuesto en la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, por lo expuesto, se dispone que en el plazo de cinco días, la accionante y accionado, aclaren a la suscrita si se dio cumplimiento con lo ordenado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, en lo precisado en líneas anteriores (...)”*.
7. El 1 de agosto de 2019, Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín y Orlando Rubén Ibarra Carrillo, representante legal del Conjunto Residencial Rocattas, presentaron escritos contestando lo dispuesto por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito en auto dictado el 25 de julio de 2019.
8. En auto dictado el 8 de agosto de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito convocó a las partes a audiencia de verificación de cumplimiento de la sentencia dictada en la causa No. 17460-2019-00727, que se llevó a efecto el 10 de septiembre de 2019, en la cual se resolvió lo que sigue: *“(...) previo a continuar con el procedimiento que establece la LOGJCC dispongo y a fin de que se cumpla con la sentencia emitid (sic) por la Corte Provincial de Pichincha que en el término de 15 días la parte accionada el conjunto residencial Rocattas vuelva a convocar a una asamblea general donde deberá topar los temas del tercero (sic) punto del orden referente a la asamblea ordinaria del 13 de enero del 2019 , temas que ya he indicado y hecho notar en esta diligencia a fin de que la parte accionad (sic) pueda defenderse siguiendo el debido proceso y luego de lo cual, si la asamblea decide ratificar a la accionante en el cargo de vicepresidenta a la*

---

*Copropietarios, deberá emitir disculpas públicas a la accionante por no respetar el debido proceso al que tiene derecho la accionante (...)”*.

*accionante, seguirá ejerciendo las funciones que le corresponden, cumplido este tiempo las partes pondrá (sic) en conocimiento de esta Judicatura lo dispuesto en esta audiencia caso contrario se aplicaran (sic) las acciones que correspondan así como también se oficiará a la Fiscalía General del Estado a fin de que de conformidad al art. 282 del COIP continúe con el trámite correspondiente por incumplimiento de una disposición de una autorizada (sic) judicial en cuanto a la petición realizada por la defensa técnica de la parte accionante en relación a la acción de incumplimiento de sentencia de ser periten mente (sic) se atenderá una vez que haya transcurrido (sic) el tiempo dispuesta (sic) para el cumplimiento de e4tsa (sic) sentencia a la parte accionada.- siendo a las 15h16 se da por concluida la presente audiencia (...)*”.

9. El 4 de octubre de 2019, Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín presentó un escrito solicitando que: *“Se remita el expediente a la Corte Constitucional del Ecuador a fin de que se determine el incumplimiento de la sentencia, así mismo que se oficie a la Fiscalía General del Estado a fin de que de conformidad al art. 282 del COIP continúe con el trámite correspondiente por incumplimiento de una disposición de una autorizada (sic) judicial”*.
10. En auto dictado el 24 de octubre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, refiriendo que la parte accionada no dio cumplimiento a lo dispuesto en auto de 12 de julio de 2019, en lo que respecta al tratamiento del tercer punto del orden del día tratado en la Asamblea General de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas, señaló lo siguiente: *“(...)el accionado, si bien es cierto, justificó que si (sic) ha procedido a realizar la nueva convocatoria (...), más (sic) sin embargo no justificó que en esa audiencia haya topado el tema concerniente al tercer punto del orden del día, adoptado el 13 de enero del 2019 (...) por lo que la suscrita, le concedí el término de 15 días, esto es hasta el 1 de octubre del 2019, para que (...) vuelva a convocar a una asamblea general y pueda dar cumplimiento con lo dispuesto en sentencia, más (sic) sin embargo hasta el momento no se ha justificado tal cumplimiento a pesar de los requerimientos realizados, teniendo como respuesta únicamente escritos evasivos y dilatorios. (...) Por todo lo expuesto, en atención a la petición realizada por la accionante (...) dispongo, remitir el expediente a la Corte Constitucional para los fines pertinentes (...)*”.
11. Mediante sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la causa No. 0062-19-IS a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 8 de abril de 2022, en el que además requirió un informe motivado a la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y al señor Orlando Rubén Ibarra Carrillo, administrador y representante legal del Conjunto Residencial Rocattas.
12. El 18 de abril de 2022, Miriam Janeth Rodríguez Chirán, jueza de la Unidad Judicial de Tránsito, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, presentó su informe motivado.

13. El 19 de abril de 2022, Orlando Rubén Ibarra Carrillo, administrador y representante legal del Conjunto Residencial Rocattas, presentó su informe motivado.
14. El 29 de abril de 2022, Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín presentó un escrito refiriéndose al informe presentado por la administración del Conjunto Residencial Rocattas.

## II. Argumentos de las partes y pretensión de la acción

### Unidad Judicial de Tránsito, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

15. El 18 de abril de 2022, Miriam Janeth Rodríguez Chirán, jueza de la Unidad Judicial de Tránsito, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito remitió un informe sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la acción de protección No. 17460-2019-00727.
16. En su informe la jueza de ejecución hace constar una reseña de las actuaciones referidas en los párrafos 4 al 10 *supra*, y señala que: “(...) *la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ha sido cumplida en su mayoría, pues el conjunto residencial accionado ha convocado a una reunión extraordinaria dentro del plazo concedido por la Corte, así también en dicha asamblea se ha ofrecido disculpas públicas a la accionante, quedando pendiente una parte, respecto del TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA de la convocatoria y reunión realizada 13 de enero de 2019 sin que dicho punto haya sido cumplido, por un lado, porque el accionante (sic) dentro de los diferentes plazos que se le ha otorgado, no ha convocado; y, por otro, por la accionante, quien no ha comparecido a la reunión convocada para el día 17 de octubre del 2019, a las 16h00, que si bien es cierto, estaba convocada fuera del plazo otorgado, más (sic) sin embargo si (sic) contaba con el TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA dispuesto en sentencia por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Todo ello motivó para que la suscrita, atendiendo el pedido de la accionante remita el expediente a la Corte Constitucional, para la activación de una acción por incumplimiento de sentencia*”. (Énfasis en el original).

### Conjunto Residencial Rocattas

17. En escrito ingresado el 19 de abril de 2022, Orlando Rubén Ibarra Carrillo, administrador y representante legal del Conjunto Residencial Rocattas, presentó su informe sobre el cumplimiento de la sentencia dictada en la acción de protección No. 17460-2019-00727, indicando que: “(...) *la resolución tomada en el tercer punto del orden del día fue destituir del cargo de Vicepresidenta a la señora Jeaneth Alexandra Escobar y nombrar en su lugar a la señora Morayma Lucía. Así las cosas, en la Asamblea General Extraordinaria celebrada el día 04 de julio del 2019, se procedió a dar lectura íntegra al artículo 46 del Reglamento General de la Ley de Propiedad Horizontal (...) se concluyó que el directorio no tenía la facultad para destituir a la*

*actora de la causa, JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRÍN, de su cargo de Vicepresidenta del Conjunto Residencial Rocattas y que dentro de la ley no existía un procedimiento normado para tal efecto, de tal suerte que discutir respecto a la destitución resultaba improcedente. De esta forma no solo que no se inició ningún procedimiento de destitución en contra de la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN, sino que se la ratificó en su cargo de Vicepresidenta del Conjunto Residencial Rocattas, hasta el final del periodo para el cual fue elegida. Todo ello conforme se desprende de la documentación que para su conocimiento adjunto. De esta forma se dio cumplimiento al primer mandato judicial”. (Énfasis en el original).*

- 18.** Seguidamente indica que: “(...) en términos generales los temas tratados en el tercer punto eran: 1) La destitución de la señora Jeaneth Alexandra Escobar: respecto de este punto, ya quedó solventado al habersele restituido en su cargo, conforme se indicó; 2) Informar acerca de las deudas que mantenía Jeaneth Alexandra Escobar por concepto de alícuotas pendientes: Este tema previo a la realización de la asamblea de 04 de julio de 2019, ya fue solventado por un acuerdo de pagos que fue posteriormente instrumentalizado en un acta de mediación (...) De esta forma no era posible volver a tratar temas relacionados a deudas de la señora Jeaneth Alexandra Escobar, al estar vigente un acuerdo de pagos. De esta forma se dio pleno cumplimiento al fallo constitucional. 3) Finalmente, y con el afán de cumplir con el derecho a la defensa, en la asamblea de fecha 04 de julio de 2019, se concedió la palabra a Jeaneth Alexandra Escobar a fin de que ejerza su derecho. Todo ello conforme se desprende del CD que, para su conocimiento adjunto, en este medio digital a partir del minuto 39:00 hasta el 43:22 consta la intervención de la accionante en donde deja clara su conformidad al abordar el tercer punto del orden del día”.
- 19.** Asimismo señala que: “Los jueces constitucionales también dispusieron que se ofrezcan disculpas públicas a Jeaneth Alexandra Escobar, hecho que fue plenamente cumplido conforme se desprende del acta de asamblea que para su conocimiento adjunto y que también consta del expediente”.
- 20.** Agrega que: “Como si lo realizado no fuera suficiente, que de hecho lo es, la jueza que ejecutó el fallo (...) en audiencia de verificación de cumplimiento de sentencia (...) dispuso que se realice nuevamente una Asamblea a fin de tratar por segunda ocasión el tercer punto de la Resolución adoptada el día 13 de enero del 2019. Para ello se otorgó 15 días término. Sin duda señores jueces el tiempo otorgado fue muy corto más aún si tomamos en cuenta que las asambleas deben convocarse con un mínimo de 8 días hábiles a la fecha de su realización, conforme lo dispone el artículo 37 del Reglamento a la Ley de Propiedad Horizontal. Sin perjuicio de ello la nueva a (sic) asamblea se desarrolló el día 17 de octubre de 2019. La accionante no asistió a pesar de haber conocido de la convocatoria. Sin duda, señores jueces, un retraso mínimo en la realización de una nueva asamblea, cuando esta ni siquiera fue dispuesta por el tribunal que aceptó la acción constitucional planteada, sino que corresponde a un impulso oficioso de la juzgadora de primera instancia y que no forma parte de la sentencia, no puede ser considerado como un incumplimiento de sentencia. Más aún cuando se ha satisfecho, en demasía, todos los intereses de la accionante”.

21. Finalmente solicita que: *“Cumplida en integralidad que ha sido la sentencia dictada en la causa, de fecha jueves 13 de junio del 2019, las 08h45, mucho agradeceré a usted, señora Jueza, se sirva disponer el archivo de la presente acción constitucional”*.

**Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín**

22. En escrito ingresado el 29 de abril de 2022, Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín se pronunció respecto al informe presentado por la administración del Conjunto Residencial Rocatta y al respecto manifestó lo siguiente: *“(...)en el mes de octubre de 2019 y tal como consta en el proceso, los copropietarios fuimos convocados a una Asamblea en la que hubo elección de una nueva directiva por lo que nuevamente demuestro que si bien es cierto aceptan que el directorio no puede destituirme de la vicepresidencia, estuve supuestamente en el cargo dos meses, tiempo en el que me negaron información y no se hizo nada, tal como lo supimos manifestar en la audiencia realizada para revisar el cumplimiento a lo ordenado por la Autoridad. Es importante indicar también, que si es que se hubiera cumplido lo ordenado en la sentencia, simplemente se hubiera dado paso a lo solicitado por la parte demandada y se habría archivado el proceso, sin embargo y toda vez que la Señora Jueza de primera instancia ha podido verificar que hay un punto de la sentencia que no ha sido cumplido, y lo ratifica en su informe, procedió a remitir el proceso a la Corte Constitucional para la activación de una acción por incumplimiento de sentencia”*.
23. Finalmente solicita que: *“(...) una vez que con documentos y relatos he probado que la Administración tiene incumplida (sic) un punto de los dictaminados en la sentencia emitida por la Corte Constitucional (sic), solicito se sirva activar la acción correspondiente por incumplimiento de sentencia”*.

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

#### **Competencia**

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Análisis constitucional**

25. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.

26. En sentencia de 13 de junio de 2019, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvieron lo que sigue:

*“(...) este Tribunal de alzada declara: 1.- La vulneración de los derechos al debido proceso, tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Art. 75, 76 numeral 7 literales a) b) c) y l) y Art. 82 de la CRE. 2.- Aceptar la acción de protección planteada por la accionante Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín. 3.- Como medidas de reparación se dispone: dejar sin efecto la Resolución adoptada el día 13 de enero del 2019, en la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas, en lo que respecta exclusivamente en el TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA, por lo que se dispone se vuelva a convocar a los Copropietarios de Dicho Conjunto Habitacional dentro del término de 15 días contados desde la notificación de esta acción de protección a fin de que se trate los temas abordados en este tercer punto, siguiendo el debido proceso establecido en la CRE leyes especiales y Reglamentos internos dándole el derecho a la legitimada activa Jeaneth Alexandra Escobar a fin de ejerza su derecho a la defensa. 4.- Como medida de reparación integral, el representante legal de dicho Conjunto Habitacional, antes de tratar el tercer punto del orden del día de la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios, deberá emitir disculpas públicas a la accionante por no respetar el debido proceso al que tiene derecho la accionante (...)”.* (Énfasis en el original).

27. Con relación a lo anterior, en la causa se identifican las siguientes medidas de reparación:

1.- Dejar sin efecto la resolución adoptada el día 13 de enero del 2019, en la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas, en lo que respecta exclusivamente al tercer punto del orden del día<sup>3</sup>.

2.- Se volverá a convocar a los Copropietarios del Conjunto Habitacional dentro del término de 15 días contados desde la notificación de esta acción de protección a fin de que se trate los temas abordados en este tercer punto, siguiendo el debido proceso establecido en la CRE leyes especiales y Reglamentos internos dándole el derecho a la legitimada activa Jeaneth Alexandra Escobar a fin de ejerza su derecho a la defensa.

3.- El representante legal del Conjunto Residencial Rocattas, antes de tratar el tercer punto del orden del día de la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios, deberá emitir disculpas públicas a la accionante por no respetar el debido proceso al que tiene derecho la accionante.

28. Con relación a la **primera medida** de reparación constante en la parte resolutive de la sentencia, esta Corte ha señalado que las medidas que implican dejar sin efecto actos que han vulnerado derechos constitucionales, constituyen mandatos que por su naturaleza dispositiva, se ejecutan de manera inmediata a partir de la notificación a las

---

<sup>3</sup> El tercer punto del orden del día tratado en la Asamblea Ordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de 13 de enero de 2019, fue el siguiente: *“(...) 3. Deberes y Atribuciones del directorio según el Artículo 46 del Reglamento General de (sic) Ley de Propiedad Horizontal”.*

partes procesales con la sentencia constitucional<sup>4</sup>, notificación que en la causa ocurrió el 13 de junio de 2019.

- 29.** En cuanto a la *segunda medida* de reparación constante en la parte resolutive de la sentencia, por la cual se dispuso que se vuelva a convocar a los Copropietarios del Conjunto Habitacional dentro del término de 15 días contados desde la notificación de esta acción de protección a fin de que se trate los temas abordados en este tercer punto del orden del día, siguiendo el debido proceso establecido en la CRE, leyes especiales y Reglamentos internos dándole el derecho a la legitimada activa Jeaneth Alexandra Escobar a fin de ejerza su derecho a la defensa.
- 30.** Sobre lo anterior, de la revisión del expediente constitucional, se desprenden los siguientes hechos:
- a.** El 27 de junio de 2019, se convocó a Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Rocattas, para el 4 de julio de 2019, a las 17h00, en la que se trataría el siguiente orden del día:
- 1. Disculpas públicas a la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín por no haberse respetado el debido proceso en la Asamblea de 13 de enero de 2019.*
  - 2. Tratar el tercer punto del orden del día abordado en la asamblea ordinaria de copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de fecha 13 de enero del 2019, esto es, tratar los deberes y atribuciones del Directorio según el artículo 46 del Reglamento a la Ley de Propiedad Horizontal.*
  - 3. Elección de los miembros de la nueva directiva del Conjunto Rocattas*
- b.** Posteriormente, el 2 de julio de 2019, se dejó sin efecto la convocatoria que antecede y se emitió una nueva convocatoria a Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Rocattas, para el 4 de julio de 2019, a las 17h00, en la que se trataría el siguiente orden del día:
- 1. Disculpas públicas por parte del Representante Legal del Conjunto Residencial Rocattas a la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín, como medida de Reparación Integral solicitada mediante sentencia de la Corte Provincial de Pichincha, por no respetar el debido proceso en la Asamblea de 13 de enero de 2019.*
  - 2. Informe verbal del administrador sobre el pago de expensas, para conocimiento de qué condóminos tienen derecho a voz y voto.*
  - 3. Tratar el tercer punto del orden del día abordado en la asamblea ordinaria de copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de fecha 13 de enero del 2019, esto es, tratar los deberes y atribuciones del Directorio según el artículo 46 del Reglamento a la Ley de Propiedad Horizontal.*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, párr. 16 y No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 20.

*4. Informe y resolución sobre las deudas del edificio para con las casas.*

- c. El 4 de julio de 2019, se llevó a efecto la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Rocattas, con el orden del día descrito en el párrafo que antecede.
  - d. El 10 de septiembre de 2019, se llevó a efecto la audiencia de verificación de cumplimiento convocada por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, y en la misma la jueza resolvió ordenar que: *“(...) en el término de 15 días la parte accionada el conjunto residencial Rocattas vuelva a convocar a una asamblea general donde deberá topar los temas del tercero (sic) punto del orden referente a la asamblea ordinaria del 13 de enero del 2019 , temas que ya he indicado y hecho notar en esta diligencia a fin de que la parte accionad (sic) pueda defenderse siguiendo el debido proceso y luego de lo cual, si la asamblea decide ratificar a la accionante en el cargo de vicepresidenta a la accionante, seguirá ejerciendo las funciones que le corresponden (...)”*.
  - e. El 7 de octubre de 2019, se convocó a Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Rocattas, para el 17 de octubre de 2019, a las 16h00, en la que se trataría el siguiente orden del día:
    - 1. *Análisis de los requisitos para ser miembro del directorio;*
    - 2. *Conocer la situación de la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN, respecto del cumplimiento de sus obligaciones en el pago de las alícuotas del condominio;*
    - 3. *Ratificar que la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRÍN se encuentra ejerciendo las funciones de Vicepresidenta del CONJUNTO.*
    - 4. *Constatar el porcentaje de alícuotas que mantiene la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRÍN.*
  - f. El 17 de octubre de 2019, se llevó a efecto la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Rocattas, sin la presencia de la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín.
- 31.** En razón de lo anterior, se observa que el 4 de julio de 2019, se llevó a efecto la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas, con presencia de la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín. En dicha asamblea, el tercer punto del orden del día fue el siguiente: *“(...) 3. Tratar el tercer punto del orden del día abordado en la asamblea ordinaria de copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de fecha 13 de enero del 2019, esto es, tratar los deberes y atribuciones del Directorio según el artículo 46 del Reglamento a la Ley de Propiedad Horizontal (...)”*.

32. Al respecto, el administrador del conjunto residencial dio lectura al artículo 46 del Reglamento General de la Ley de Propiedad Horizontal y ratificó a la Directiva electa para el periodo de octubre 2018 a octubre 2019, lo que incluye la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín, en calidad de vicepresidenta.<sup>5</sup>
33. Posteriormente, en la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de 17 de octubre de 2019, se trataron como segundo y tercer punto del orden del día lo siguiente: “(...) 2. *Conocer la situación de la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN, (sic) respecto del cumplimiento de sus obligaciones en el pago de las alícuotas del condominio.* 3. *Ratificar que la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRÍN (sic) se encuentra ejerciendo las funciones de Vicepresidenta del CONJUNTO (...)*”.<sup>6</sup> (Énfasis en el original).

<sup>5</sup> A fojas 33 a 36 del expediente constitucional consta el Acta de la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de 4 de julio de 2019, en la que consta:

**“3. Tratar el tercer punto del orden del día abordado en la asamblea de copropietarios del conjunto residencial Rocattas de fecha 13 de enero del 2019, esto es tratar los deberes y atribuciones del directorio, según el artículo 46 del reglamento de la ley de propiedad horizontal.**

*El señor Rubén Ibarra Ibarra da lectura al artículo 46 del Reglamento General de la Ley de Propiedad Horizontal, Una vez terminada la intervención del Administrador se concede la palabra a la Asamblea para expresar cualquier inquietud sobre este terna, no existe ninguna intervención por los presentes.*

**Solicita la palabra la Sra. Alexandra Escobar** pidiendo al Administrador que antes de dar paso continuar con el siguiente punto se tiene que dar cumplimiento de acuerdo a la sentencia emitida por el juez y que lamentablemente no se está cumpliendo.

*El administrador responde que esto si se va tratar y de esta manera concluir este punto y agradece a la señora Escobar por su intervención, y menciona que al amparo de la normativa legal referida **reconocemos a la Directiva del conjunto Rocattas para el periodo vigente es decir de octubre del 2018 hasta octubre del 2019** quienes cesarán en su mandato salvo a su reelección. Una vez culminado este inciso se da por concluido el punto 3 y se procede al punto 4 donde la Sra Escobar solicita la intervención más adelante en este 4”.* (Énfasis agregado).

<sup>6</sup> A fojas 42 a 34 del expediente constitucional consta el Acta de la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de 17 de octubre de 2019, en la que consta:

**“2. Conocer la situación de la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN (sic), respecto del cumplimiento de sus obligaciones en el pago de las alícuotas del condominio.** Toma la palabra el administrador conjunto y manifiesta que en la asamblea del 13 de enero del 2019 también comentaron que existía un alto valor por cuentas por cobrar correspondientes al departamento de la Sra. JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN (sic), sin embargo revisando documentación como son bancos, informes contables e indica que efectivamente si estaba adeudando alícuotas hasta enero del 2019 y para prueba de esto el Sr. Administrador también indica que se realizó una invitación a un centro de mediación y negociación para que la señora pueda plantear su acuerdo de pagos, dicha audiencia fue realizada el 1 de julio del 2019 y con acta de acuerdo N° 824-SMN-2019 la Sra. JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN (sic) reconoce y acuerda de forma libre y voluntaria pagar el valor de \$1421.90, correspondientes alícuotas de meses anteriores considerando que el valor de la alícuota mensual de ella le corresponde a \$125.41, esto quiere decir que la señora si mantenía alícuotas pendientes por pagar, aclara también el Sr. Administrador que a partir de esta audiencia de mediación la Sra. JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRÍN (sic) viene pagando puntualmente hasta la presente fecha por lo que no está en mora del acuerdo de pagos al que llegó con la administración.

*Ratificar que la señora JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN (sic) se encuentra ejerciendo las funciones de Vicepresidenta del CONJUNTO RESIDENCIAL ROCATTAS.*

*Interviene el Sr. Administrador Rubén Ibarra e indica que en la asamblea realizada del mes de julio del 2019 se ratificó que la Sra. JANETH ALEXANDRA ESCOBAR JARRIN (sic) como vicepresidenta del Conjunto Residencial ROCATTAS sin embargo aprovecha en este punto para volver a ratificar en el cargo del vicepresidenta de igual manera el administrador menciona que se ha convocado por varias ocasiones*

34. En su escrito de 19 de abril de 2022, la administración del Conjunto Residencial Rocattas, manifestó que, considerando que el Directorio no tenía facultad para destituir a la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín, no inició nuevamente el proceso de destitución, y, por el contrario, la ratificó en su cargo de vicepresidenta. Respecto al pago de alcúotas pendientes manifiestan que las partes llegaron a un acuerdo de pago que se instrumentalizó en un acta de mediación<sup>7</sup>.
35. En razón de todo lo expuesto, esta Corte Constitucional con relación al cumplimiento de la **segunda medida de reparación**, advierte que, en cumplimiento de la sentencia dictada en la causa No. 17460-2019-00727, se convocó y llevó a efecto una Asamblea General de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas, el 4 de julio de 2019, con presencia de la accionante de la causa, en la cual se dio lectura a la normativa enunciada en el tercer punto del orden del día (originalmente tratado en la Asamblea General de Copropietarios de 13 de enero de 2019) y se permitió la intervención de la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín, a quien se le ratificó en el cargo de vicepresidenta del Conjunto Residencial Rocattas. Por otra parte, se ha informado a esta Corte que con relación al pago de alcúotas de la copropietaria Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín, que también fue abordado en el tercer punto del orden del día de la Asamblea General de Copropietarios de 13 de enero de 2019 y motivó la destitución de la accionante, las partes alcanzaron un acuerdo en mediación.
36. En este punto, resulta necesario resaltar el hecho de que la **segunda medida de reparación** no contiene una orden de que la accionante se mantenga en el cargo de vicepresidenta del Conjunto Residencial Rocattas por un tiempo determinado, de tal forma que las alegaciones hechas por la accionante respecto a que estuvo en el cargo “por dos meses” no podrían atenderse a través de esta acción.
37. Por lo anteriormente expuesto, se verifica que la **segunda medida de reparación** dispuesta en sentencia, fue acogida por parte de la administración del Conjunto Residencial Rocattas.
38. En cuanto al cumplimiento de la **tercera medida de reparación**, por la cual se dispuso que el representante legal del Conjunto Residencial Rocattas, antes de tratar el tercer punto del orden del día de la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios de 13 de junio de 2019, debía emitir disculpas públicas a la accionante por no respetar el debido proceso al que tiene derecho la accionante. De la revisión del expediente se verifica que en la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Rocattas, llevada a efecto el 4 de julio de 2019<sup>8</sup>, el administrador del Conjunto Residencial

---

a reunión de directorio haciéndole partícipe como vicepresidenta, aunque no haya asistido a algunas de ellas”. (Énfasis añadido).

<sup>7</sup> A fojas 30 del expediente constitucional consta el Acta de Acuerdo No. 824-CMN-2019, suscrita por Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín y Orlando Rubén Ibarra Carrillo, de 01 de julio de 2019.

<sup>8</sup> A fojas 33 a 36 del expediente constitucional consta el Acta de la Asamblea General Extraordinaria de Copropietarios del Conjunto Residencial Rocattas de 4 de julio de 2019, en la que consta:

Rocattas ofreció disculpas públicas a la señora Jeaneth Alexandra Escobar Jarrín por no haber respetado el debido proceso en la asamblea de copropietarios efectuada el 13 de enero de 2019, de tal forma que se verifica el cumplimiento de la *tercera medida de reparación* dispuesta en la sentencia.

#### IV. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso **Nº. 62-19-IS.**
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.06.02 11:16:06  
05'00"

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 26 de mayo de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

***“1. Disculpas públicas por parte del representante legal de Conjunto Residencial Rocattas a la Sra. Janeth Alexandra Escobar Jarrín como medida de reparación integral solicitada mediante sentencia de la corte provincial de Pichincha por no respetar el debido proceso en la asamblea del 13 de enero del 2019.***

Dando cumplimiento con el primer punto el Sr. Rubén Ibarra administrador del Conjunto toma la palabra en nombre y en calidad de Representante legal del conjunto pido disculpas públicas a la Sra. andra Escobar Jarrín por no respetar el debido proceso al que tenía derecho en la asamblea en el conjunto Rocattas del día 13 de Enero del 2019, como se expresa en la sentencia dictada De esta forma se da por concluido el primer punto de las Asambleas”. (Énfasis agregado).



006219IS-45440



**Caso Nro. 0062-19-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 40-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 01 de julio del 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

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

**LEGITIMADOS ACTIVOS:** Alberto Fabián Melendres Ocampo, Diego Armando Mina Alomias y otros

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [jairogermancastillo19@gmail.com](mailto:jairogermancastillo19@gmail.com); [jose.luisq@hotmail.com](mailto:jose.luisq@hotmail.com); [jjaramillovi@gmail.com](mailto:jjaramillovi@gmail.com); [isabel@ablitco.com](mailto:isabel@ablitco.com);

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

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:** Artículos: 11(3), 11(4), 11(8), 66(4), 76(7) (literal l) y 82 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 89 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y de las resoluciones Nros. MDT- 2022-002 y MDT-2022-003, suscritas por el Ministerio de Trabajo, el 24 de enero de 2022, publicadas en el Registro Oficial Nro. 9 de 23 de febrero de 2022 y Registro Oficial, Segundo Suplemento Nro. 11 de 25 de febrero de 2022.

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

**LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

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

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

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