

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1662-16-EP/21 En el Caso N° 1662-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1662-16-EP presentada por la señora Emilia Muriel Moscoso Valarezo, Directora Distrital de Guayaquil, Subrogante del SENAE.....	3
2373-16-EP/21 En el Caso N° 2373-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección	11
2686-16-EP/21 En el Caso N° 2686-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ...	19
1320-16-EP/21 En el Caso N° 1320-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección	28
2198-16-EP/21 En el Caso N° 2198-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	34
1944-17-EP/21 En el Caso N° 1944-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	41
32-21-IN/21 y acumulado En el Caso N° 32-21-IN y acumulado (31-21-IN) Declárese la constitucionalidad de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial N° 434, de 19 de abril de 2021, por lo que respecta a los cargos de inconstitucionalidad recogidos en los problemas jurídicos primero, segundo, tercero, quinto y séptimo abordados en la presente sentencia.	47

	Págs.
30-18-IS/21 En el Caso N° 30-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento N° 30-18-IS	100
981-16-EP/21 En el Caso N° 981-16-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 981- 16-EP.....	107
2590-16-EP/21 En el Caso N° 2590-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 2590- 16-EP.....	113
6-17-IS/21 En el Caso N° 6-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia constitucional N° 6-17-IS....	125
2005-16-EP/21 En el Caso N° 2005-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección N° 2005-16-EP.....	136
281-17-EP/21 En el Caso N° 281-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 281-17-EP	156



Sentencia No. 1662-16-EP/21

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 04 de agosto de 2021

CASO No. 1662-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección propuesta por el SENAE en contra del auto de inadmisión de un recurso extraordinario de casación, dentro de un proceso contencioso tributario, al verificar que esta providencia judicial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 04 de septiembre de 2012, la señora Antonella Rossana Cuneo Quiñonez, gerente general y representante legal de la compañía Distribuidora de carnes y alimentos DIGECA S.A., presentó ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal de Guayaquil una demanda de impugnación en contra del Director Distrital Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). En su demanda, la accionante impugnó la resolución administrativa Nro. SENAE-DDG-2012-0338-RE de 07 de agosto de 2012, que resolvió “*declarar sin lugar el reclamo administrativo 205-2012 y por tanto ratificar el acto administrativo de aforo y liquidación realizado a las mercancías importadas mediante la DAU 18602829, REFRENDO 028-2012-10-050779-8*”. La cuantía de la demanda ascendió a USD \$ 12.657,49. El proceso judicial fue signado con el número 09501-2012-0078.
2. El 25 de abril de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario de Guayaquil dictó sentencia en la que declaró con lugar la demanda, dejó sin efecto la resolución impugnada y dispuso “*que se devuelva a la actora la caución rendida dentro de esta causa*”. Inconforme con esta sentencia, el SENAE presentó recurso de casación.
3. El 14 de julio de 2016, el conjuez de la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) emitió auto de inadmisión del recurso de casación.
4. El 09 de agosto de 2016, la señora Emilia Muriel Moscoso Valarezo, directora distrital de Guayaquil – Subrogante del SENAE, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 14 de julio de 2016.

5. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, correspondiente al caso No. 1662-16-EP.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados los actuales jueces y juezas constitucionales ante el Pleno de la Asamblea Nacional.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 12 de mayo de 2021 y dispuso que el conjuetz demandado presente un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

9. La entidad accionante alega la vulneración a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos y la motivación; y, a la seguridad jurídica (art. 75, 76.1, 76.7.1 y 82 de la Constitución).
10. Sobre la seguridad jurídica, enuncia los antecedentes del proceso originario y señala que en el proceso originario no se aplicaron las “*notas explicativas que incorporan la cuarta enmienda del sistema armonizado de la Comunidad Andina de Naciones*” (refiriéndose a la “*Nota Explicativa que incorpora la Cuarta Enmienda del Sistema Armonizado dentro de la Partida 02.09*”, de fecha 25 de julio de 2007, emitida por la CAN, en adelante, “*Nota Explicativa*”) y por ello equivocaron la clasificación de la partida arancelaria correspondiente. Adicionalmente indica que, en el auto impugnado, el conjuetz de la CNJ se extralimitó al analizar cuestiones de fondo que no le correspondían, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Casación. Ello, según la entidad, evidencia la vulneración a la seguridad jurídica.
11. Con base en el mismo argumento, señala que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
12. Sobre la motivación, cita el artículo 76.7.1 de la Constitución, señalar que el auto impugnado no fue motivado y agrega que el mismo no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Añade también que la CNJ “*no considera*

nuestra argumentación la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo”.

13. En relación con la tutela judicial efectiva, reitera que este derecho se vulnera por la falta de motivación y el irrespeto a la seguridad jurídica ya señalados.
14. Con estos antecedentes solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto el auto impugnado y se *“declare la vulneración de derechos constitucionales en el auto de inadmisión emitido (...) por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia...”*.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

15. Mediante oficio No. 082-2021-GDV-PSCT-CNJ, de 19 de mayo de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Gilda Morales Ordóñez, señalaron: *“el Conjuez Nacional, cita las disposiciones jurídicas pertinentes con las cuales sustentó su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad el recurso de casación (...) Por la falta de aplicación de los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador, 84 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, 110 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, considera que “Por tanto, este cargo no procede (...) sobre la errónea interpretación de la Nota explicativa que incorpora la cuarta enmienda del sistema amortizado dentro de la partida de fecha 25 de julio 2007, dentro de la partida O2.99, afirma que “...este cargo no procede (...) De las consideraciones que anteceden hechas por el doctor Darío Velástegui Enríquez, Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se desprende que, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”.*

IV. Análisis del caso

16. Si bien la entidad accionante alega la vulneración de diversos derechos constitucionales, en realidad concentra su argumentación en la presunta inobservancia del ordenamiento jurídico y la falta de motivación del auto de inadmisión impugnado. En ese sentido, el argumento de la entidad accionante para justificar las violaciones a todos los derechos enunciados se centra en argumentación en la presunta inobservancia del ordenamiento jurídico y la falta de motivación del auto de inadmisión impugnado. Con respecto a los otros derechos, la entidad accionante no

realiza un argumento claro que permita el análisis y el pronunciamiento de esos derechos. Por ello y a pesar del esfuerzo razonable en determinar violaciones a otros derechos¹, esta Corte estima procedente resolver únicamente si el auto impugnado, al inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENAE, vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre la seguridad jurídica

17. El artículo 82 de la Constitución señala 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*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió alguna inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
18. La entidad accionante señala esencialmente que el congreso accionado extralimitó sus facultades, realizó un análisis de fondo de su recurso y, por ello, inobservó lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Casación.
19. Al revisar el auto impugnado, esta Corte observa que en los considerandos 6, 7 y 8 del mismo, se examina las causales casacionales alegadas por el SENAE, esto es, la causal quinta y primera² establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación.
20. Respecto de la causal quinta, el auto impugnado explica:

la causal quinta establecida en el art. 3 de la Ley de Casación, contempla la existencia de defectos en la estructura del fallo, estableciendo su invocación técnica para su procedencia en dos vicios: a) La sentencia impugnada no contenga los requisitos que exige la ley (encontrándose la motivación dentro de ese vicio) y b) El juzgador en la parte dispositiva adopta disposiciones contrarias o incompatibles (...) el recurrente, no ha determinado con claridad de qué manera el juzgador en aspectos concretos incurrió en la falta de motivación en la decisión de la sentencia; esto es la omisión de análisis en base a elementos de contenido crítico, valorativo y lógico, a pesar de no haber sido enunciado como vicio; ni tampoco especifica de qué manera el fallo dictado por el Juzgador es contradictorio e incompatible, pues lo que realice (sic) es una síntesis de los hechos combinado elementos de los vicios antes expuestos, por tanto al ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites

¹ Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21, de 13 de febrero de 2020.

² Estas causales, de acuerdo con las alegaciones de la parte, se refirieron a la falta de requisitos exigidos por la ley en la sentencia y a la falta de aplicación de los artículos 226 de la Constitución, 84 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Nota explicativa que incorpora la cuarta enmienda del sistema amortizado dentro de la partida de fecha 25 de julio de 2007 y errónea interpretación de la Nota explicativa que incorpora la cuarta enmienda del sistema amortizado dentro de la partida de fecha 25 de julio de 2007, dentro de la partida 02.09.

dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación, sobre el vicio enunciado, pues la casación de oficio no cabe en esta Sala. Por lo expuesto y al evidenciar que no cumple con los elementos necesarios para su admisión, estos no proceden...

21. En el punto 8.2.1 del auto impugnado, el congreso accionado analiza la admisibilidad de la causal casacional primera, particularmente en lo relativo a la falta de aplicación de la Nota Explicativa. Sobre este cargo, el congreso señala:

...si bien el recurrente ha señalado que existiendo la norma en el mundo jurídico el Juzgador dejó de aplicarlos, su fundamentación está encaminada a la revalorización de hechos, se debe tener en cuenta el recurso de casación es extraordinario y de alta técnica jurídica; las causales están propuestas en la Ley con naturaleza y alcances distintos, por lo que al ser la causal primera la invocada, se trata de la violación directa de la norma, pues no se ha subsumido de manera correcta la norma a los hechos probados, por tanto al no contener los elementos necesario (sic) para su admisión, esta no procede...

22. En el punto 8.2.2 del auto impugnado, el congreso, al verificar los requisitos formales del recurso y las causales invocadas, analiza la admisibilidad del cargo de la falta de aplicación de los artículos 226 de la Constitución y 84 del ERJAFE, del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio y del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Al respecto, el auto impugnado establece:

...el recurrente, no fundamenta el recurso planteado de una manera adecuada por cuanto no particulariza una a una las normas que estima infringidas ni demuestra cómo estas han sido fundamentales en la decisión del juzgador; debió advertir cuál es la norma a aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarlas, no argumenta de manera lógica jurídica las razones por las cuales se debía aplicar las normas propuestas, ni determina que norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial, sin que se fundamente cual fue la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Por tanto este cargo no procede...

23. En el punto 8.2.3 del auto impugnado, el congreso examina la admisibilidad del cargo relativo a la presunta errónea interpretación de las notas explicativas y establece:

...el recurrente no ha fundamentado de manera correcta, pues si bien establece que la norma se aplicó, no demuestra con lógica jurídica el error de interpretación del juez respecto a la norma aplicada, ni explica cual (sic) es el sentido o alcance correcto de la norma, ni demuestra la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión del juzgador. Es más el sustento sobre el que base su argumentación (sic), induce a una valoración de los hechos; pues es clara que su intención es que se de (sic) validez a su proceder;

24. Con estas consideraciones, en el auto impugnado se resuelve inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENA.
25. De la revisión del auto impugnado se desprende con claridad que el congreso de la CNJ se limitó a revisar los requisitos formales del recurso de casación interpuesto por el

SENAE y, en aplicación de la Ley de Casación, particularmente de sus artículos 3.1, 3.5, 6 y 7, resolvió la inadmisibilidad del mismo, sin analizar el fondo del recurso.

26. De allí que la Corte no considera que el conjuetz accionado haya inobservado el ordenamiento jurídico vigente al resolver el recurso de casación y, como consecuencia de ello, haya afectado disposiciones constitucionales.
27. La Corte recuerda a la entidad accionante que la acción extraordinaria de protección no es un mecanismo que habilite a esta magistratura a realizar un nuevo examen de admisibilidad del recurso de casación, sino que, como se deriva directamente de su nombre, es una garantía de protección de derechos constitucionales.
28. En suma, esta Corte no encuentra elementos que denoten una afectación al derecho constitucional a la seguridad jurídica, conforme ha sido alegado por el SENAE.

Sobre la garantía de la motivación

29. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, obliga a las y los jueces, al menos, a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
30. La entidad accionante señala que el auto impugnado es inmotivado porque no es lógico, razonable ni comprensible y porque a su vez no considera los argumentos expuestos en su recurso de casación.
31. De acuerdo con los extractos transcritos en la sección anterior de esta sentencia, esta Corte observa que en el auto impugnado se analiza el cumplimiento de requisitos formales del recurso interpuesto por el SENAE para calificar su admisibilidad y se explican de manera específica los motivos por los cuales dichos cargos eran inadmisibles. De allí que esta Corte no estima que exista motivación incompleta, ni falta de congruencia, pues el conjuetz accionado atendió los cargos planteados por el SENAE.
32. Además, de la revisión del auto impugnado es evidente que enuncia las normas que justifican su decisión, de manera particular, los artículos 3.1, 3.5, 6 y 7 de la Ley de Casación. Por ello, la decisión judicial impugnada cumple con el primer parámetro de la motivación.
33. De los extractos citados en los párrafos 20, 21, 22 y 23 *supra* de esta sentencia, esta Corte también observa que el conjuetz accionado explicó que los argumentos expuestos por SENAE no cumplieron con los presupuestos implícitos que configuran la existencia plena de las causales casacionales quinta y primera de la Ley de Casación. De tal modo, la decisión impugnada justifica la pertinencia de la aplicación de las normas enunciadas en el caso concreto.

34. En síntesis, la Corte considera que no existen elementos que denoten vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y por ello desecha el cargo elevado por el SENA E.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 1662-16-EP presentada por la señora Emilia Muriel Moscoso Valarezo, directora distrital de Guayaquil – Subrogante del SENA E.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.10
10:01:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 04 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 1662-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2373-16-EP/21****Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez**

Quito, D.M. 04 de agosto de 2021

CASO No. 2373-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección en contra de autos emitidos por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de un juicio especial de ejecución de laudo arbitral, por no ser objeto de esta acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio del 2004, Guillermo Callol, en calidad de gerente general de la Compañía Sudamericana de Fósforos del Ecuador FOSFOROCOMP S.A. y de la compañía Petróleos Sudamericanos del Ecuador PETROLAMEREC S.A. y Francisco Roldán Cobo, en calidad de procurador judicial de la compañía PETRORIVA S.A. presentaron una demanda de ejecución de laudo arbitral en contra de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador PETROECUADOR, y en contra de la Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador PETROPRODUCCIÓN.¹
2. La tramitación del juicio especial de ejecución de laudo arbitral recayó en el Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha. PETROECUADOR, a lo largo de la tramitación del juicio, solicitó en varias ocasiones que el juzgador declare el abandono del proceso y ordene el archivo de la causa.²

¹ Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, causa N°. 17321-2004-0073, ff. 22-25. El 1 de julio 1999 mediante escritura pública se suscribieron los Contratos para la Exploración de Petróleo Crudo y Exploración Adicional de Hidrocarburos entre PETROECUADOR y PETROPRODUCCIÓN como contratante, y por otra parte la unión de empresas PETROLAMEREC S.A., FOSFOROCOMP S.A. y PETRORIVA S.A. como contratistas en los campos marginales Palanda Yuca Sur y Pindo. En marzo del 2002, las compañías contratistas demandaron en juicio arbitral al contratante. El origen del litigio fue que PETROECUADOR y PETROPRODUCCIÓN vendieron a las compañías contratistas el combustible a precios internacionales, cuando debieron realizar dicha venta a precios nacionales, tal como se habría acordado en el contrato. El 2 de enero de 2003, el Tribunal Arbitral de Cámara de Comercio de Quito expidió el laudo arbitral, en el cual aceptó la demanda, ordenó que PETROECUADOR y PETROPRODUCCIÓN devuelvan a las compañías la diferencia de valores existente entre precio de mercado nacional e internacional del combustible. El 25 de julio de 2003, dicho Tribunal de Arbitraje aprobó el informe pericial de liquidación de intereses y ordenó a PETROECUADOR y PETROPRODUCCIÓN el pago de USD 862.784,56 a favor de las compañías contratistas.

² Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa N°. 17321-2004-0773, fs. 23 y 24. Conforme lo refiere Petroecuador en su demanda, la empresa estatal solicitó que se

3. Debido a la reestructuración de la Función Judicial, el Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha pasó a llamarse Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha.
4. El 04 de febrero de 2016, el juez negó el pedido de abandono. En lo principal el juzgador, al amparo del artículo 247 del Código Orgánico General de Procesos³ señaló que el abandono es improcedente en la etapa de ejecución de un juicio, y precisó: *“El presente proceso, tiene como antecedente una resolución del laudo arbitral, por lo que este Juzgado ha dado paso de conformidad con el Art. 47 de la Ley de Mediación y Arbitraje, por lo que el punto de partida es la ejecución del laudo arbitral. En tal virtud, este proceso al encontrarse en ejecución, no puede declarar el abandono de la instancia, ya que como queda señalado en líneas anteriores, la instancia termina con la sentencia en primera instancia, o en su defecto por haberse agotado los recursos ante el superior, por lo tanto se niega los pedidos de abandono solicitados por la parte demandada”*.
5. El 11 de febrero de 2016, PETROECUADOR solicitó revocatoria de la negativa de declarar el abandono. El 2 de marzo de 2016, el juzgador señaló que el laudo arbitral tiene la calidad de sentencia de última instancia y cosa juzgada, por lo que no existe instancia que abandonar y negó el pedido de revocatoria.
6. El 07 de marzo de 2016, PETROECUADOR interpuso recurso de apelación. El 27 de julio de 2016, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señaló que en el caso se discute la ejecución de un laudo arbitral ejecutoriado, que no es susceptible de abandono en esta etapa procesal y conforme al artículo 247 numeral 3 del Código Orgánico General de Procesos. Además, resolvió que la alegación de abandono es extemporánea y concluyó que el recurso de apelación fue ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido.
7. El 01 de agosto de 2016, PETROECUADOR solicitó aclaración del auto. El 16 de septiembre de 2016, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el pedido de aclaración al considerar que en el auto no existe obscuridad o falta de entendimiento.
8. El 13 de octubre de 2016, PETROECUADOR presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 27 de julio de 2016 y de 16 de

declare el abandono del caso y se ordene su archivo en las siguientes fechas: 5 de marzo de 2009, 31 de enero de 2014, 22 de agosto de 2014, 21 de noviembre de 2014, 10 de diciembre de 2014, 8 de enero de 2015, 18 de abril de 2015 y 12 de noviembre de 2015.

³ Código Orgánico General de Procesos, artículo 247: *“Improcedencia del abandono. No cabe el abandono en los siguientes casos: 1. En las causas en las que estén involucrados los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incapaces, adultos mayores y personas con discapacidad. 2. En las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores. 3. En los procesos de carácter voluntario. 4. En las acciones subjetivas contenciosas administrativas. 5. En la etapa de ejecución.”*

septiembre de 2016 emitidos por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

9. El 02 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signado con el N°. 2373-16-EP. El 15 de marzo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó y asignó la sustanciación de la causa a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
10. El 12 de noviembre de 2019, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento del caso el 11 de enero de 2021 y dispuso la presentación de un informe motivado por parte de los jueces provinciales accionados. Los jueces accionados, pese a estar debidamente notificados, no presentaron informe alguno.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Alegaciones de las partes

a) Por la parte accionante

12. PETROECUADOR impugna el auto de 27 de julio de 2016, en el que los jueces provinciales negaron el recurso de apelación contra el auto que a su vez negó el abandono de la causa. Además, la entidad accionante impugna el auto de 16 de septiembre de 2016, en el que los jueces provinciales negaron el pedido de aclaración.
13. PETROECUADOR alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (75 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.1), y a la seguridad jurídica (82 CRE).
14. En lo principal la entidad accionante señala: *“Atento al razonamiento brindado por los Operadores de justicia se ha configurado una palpable y una gravísima motivación incongruente o contradictoria tanto en cuanto, por un lado se acepta que esta causa de ser (sic) resuelta bajo la aplicación del Código de Procedimiento Civil y sin perjuicio de ello, en la siguiente foja del auto interlocutorio, los mismos, Jueces de la Sala niegan el recurso de apelación aplicando ellos el Art. 247#3 del Código Orgánico General de Procesos COGEP, dicho de otra manera, los Juzgadores razonan bajo la luz y los efectos legales del Código de Procedimiento Civil aceptando que es el cuerpo legal aplicable y vigente en este proceso, no obstante,*

deciden sobre la disposición contenida en el COGEP, RECONOCEN LA VIGENCIA DEL CPC PERO RESUELVEN CON EL COGEP” (énfasis en el original).⁴

15. Además, acerca de la supuesta afectación a la motivación, la entidad accionante precisa: “...*En el caso in examine, si los propios Jueces Superiores reconocen que la normativa aplicable en ese proceso judicial constituye la base del Código de Procedimiento Civil, debieron ellos obligatoriamente analizar y pronunciarse precisamente (sic) las disposiciones legales que reconocen la figura del abandono en tal cuerpo de leyes, esto es, se debió analizar la sección 11ª titulada ‘Del desistimiento y del abandono de las instancias o recursos’ primordialmente los artículos 380 ibídem, pronunciamiento legal que es absolutamente omitido y negado en la decisión judicial emanada por parte de los operadores de justicia’.*⁵
16. Finalmente, PETROECUADOR señala lo siguiente: “*Debo manifestar que el razonamiento jurídico relacionado a la aplicación normativa de los dos cuerpos legales que en los actuales momentos se encuentran en conflicto por la mala interpretación de los Operadores de Justicia, fue expuesto también dentro de esta causa a través del recurso horizontal de aclaración que formulé en contra del acto dictado de fecha miércoles 27 de junio del 2016...*”.⁶

IV. Análisis constitucional

17. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
18. La Corte considera necesario analizar si los autos impugnados pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección.⁷ Este Organismo ha establecido que un auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es (i) aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o (ii) 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. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección de manera excepcional, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, (iii) causan un gravamen

⁴ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa N°. 17321-2004-0773, ff. 26.

⁵ Ibídem, ff. 27.

⁶ Ibídem, ff. 28.

⁷ La Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia 154-12-EP/19, párrafo 50 ha dejado por sentado los criterios para el análisis del objeto de la acción extraordinaria de protección, cuestión que constituye una de las excepciones a la regla de preclusión.

irreparable, es decir, una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.⁸

19. Al respecto se verifica que los autos impugnados, no son definitivos porque no pusieron fin al proceso principal, de manera que: (i) la materialidad de las pretensiones se resolvió en el laudo arbitral causando cosa juzgada. Mientras que, los autos impugnados son parte del proceso de ejecución que continúa desarrollándose. Por ello, existen actuaciones jurisdiccionales posteriores a los autos impugnados.⁹ (ii) Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el auto de 27 de julio de 2016 negaron el recurso de apelación frente a la negativa del juez de instancia de declarar el abandono de la causa. A criterio de los jueces provinciales, dicho recurso de apelación es improcedente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, al tratarse de la interposición de un recurso inoficioso que no tiene un efecto concreto y directo en la continuación de la causa, pues en el juicio especial de ejecución de laudo arbitral se persigue el cumplimiento de una obligación contenida en dicho laudo. Los operadores de justicia señalaron que tiene efectos de una sentencia ejecutoriada y no existe instancia que abandonar. Además, los jueces provinciales mediante auto de 16 de septiembre de 2016 negaron el recurso de aclaración, al considerar que no existe oscuridad en el auto recurrido.
20. Es decir, en ninguno de los autos impugnados en la presente acción extraordinaria de protección existe un pronunciamiento sobre el fondo de la causa y el proceso continúa ejecutándose hasta que la empresa estatal cumpla con la totalidad del pago de lo adeudado, conforme lo estableció el laudo arbitral. (iii) De los hechos del caso y de los argumentos esgrimidos en la demanda, finalmente, no se desprende que exista un gravamen irreparable a derechos constitucionales. En relación a la inexistencia del gravamen irreparable, esta Corte estima necesario advertir que dentro del juicio de ejecución de laudo arbitral PETROECUADOR interpuso recurso de apelación y de hecho, en contra del auto que negó la declaratoria de abandono del proceso.
21. En la actualidad, el Código Orgánico General de Procesos COGEP permite que se interponga el recurso de apelación únicamente en contra de sentencias y autos interlocutorios.¹⁰ Anteriormente, con la vigencia del Código de Procedimiento Civil no era posible interponer recurso de apelación en contra de un auto que resuelva

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 154-12-EP/19 párrafos 44 y 45.

⁹ Conforme consta en el detalle de la causa N°. 17321-2004-0773, luego de la negativa del recurso de apelación PETROECUADOR presentó recurso de hecho. Ante la negativa del recurso de hecho presentó un pedido de revocatoria. Inclusive por pedido de la empresa estatal el 6 de febrero de 2019 tuvo lugar una audiencia de estrados ante los jueces provinciales. El 14 de febrero de 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil negó el recurso de hecho al considerarlo improcedente.

¹⁰ Código Orgánico General de Procesos COGEP, artículo 256.- Procedencia: *“El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Podrá interponerse de manera oral en la respectiva audiencia”*.

asuntos de mero trámite que no cause gravamen irreparable.¹¹ En el caso, el auto que negó el pedido de abandono no es un auto interlocutorio y resolvió un tema de mero trámite, que dio lugar a la continuidad del proceso en condiciones de normalidad.¹² En consecuencia, no podía ser objeto de apelación, ni de recurso de hecho. Por lo tanto, las decisiones impugnadas provienen de la interposición de un recurso inoficioso, que no podía ser concedido y al no estar previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no podría generar un gravamen irreparable. Así, se ha pronunciado este Organismo en aquellos casos en los cuáles se impugnaron decisiones provenientes de recursos inoficiosos¹³

22. Adicionalmente, en la etapa de ejecución de un laudo arbitral el pedido de abandono es manifiestamente improcedente en atención a lo dispuesto en el COGEP y en la ley de la materia.¹⁴ Esta Corte precisa que por mandato legal, una vez que se dictó un laudo, la ejecución de tal decisión es inmediata, tal como lo ordena el artículo 32 de la LAM.¹⁵ Incluso, frente al incumplimiento de un laudo, es posible solicitar colaboración judicial a fin de que el operador de justicia ejecute el laudo. Finalmente, esta Corte, en relación al artículo 30 de la LAM, ya señaló que no es posible conceder recursos adicionales a aquellos previstos en dicho cuerpo legal.¹⁶
23. En consecuencia, los autos impugnados no cumplen con el objeto de la acción extraordinaria de protección y se rechaza la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

¹¹ Código de Procedimiento Civil, artículo 326.- “Se puede apelar de las sentencias, de los autos y de los decretos que tienen fuerza de auto. Sin embargo, no son apelables los autos o decretos que no ocasionan gravamen irreparable en definitiva, ni aún cuando condenen en costas y multas; y, en general, toda decisión a que la ley deniegue este recurso. Tampoco son apelables las providencias sobre suspensión o prórroga de términos, las que conceden términos para pruebas, las que manden practicarlas, las que califiquen interrogatorios, las que concedan términos extraordinarios, y las demás de mero trámite”.

¹² COGEP, artículo 88.- Clases de providencias.- “Las o los juzgadores se pronuncian y deciden a través de sentencias y autos. La sentencia es la decisión de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso. El auto interlocutorio es la providencia que resuelve cuestiones procesales que, no siendo materia de la sentencia, pueden afectar los derechos de las partes o la validez del procedimiento. El auto de sustanciación es la providencia de trámite para la prosecución de la causa.”

¹³ Ver sentencias 1358-16-EP/2 párr. 30, 464-14-EP/20 párr. 27, 446-13-EP/20 párr. 20, 1642-12-EP/20 párr. 30.

¹⁴ COGEP, artículo 247: “No cabe el abandono en los siguientes casos: (...) 5. En la etapa de ejecución”.

¹⁵ Ley de Arbitraje y Mediación, artículo 32: “Ejecutoriado el laudo las partes deberán cumplirlo de inmediato. Cualquiera de las partes podrá pedir a los jueces ordinarios, que ordenen la ejecución del laudo o de las transacciones celebradas, presentando una copia certificada del laudo o acta transaccional, otorgada por el secretario del tribunal, el director del centro o del árbitro o árbitros, respectivamente con la razón de estar ejecutoriada. Los laudos arbitrales tienen efecto de sentencia ejecutoriada y de cosa juzgada y se ejecutarán del mismo modo que las sentencias de última instancia, siguiendo la vía de apremio, sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna, salvo las que se originen con posterioridad a la expedición del laudo

¹⁶ Ver las sentencias constitucionales N°. 7-16-SCN-CC y 173-14-SEP-CC.

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección.
2. Devuélvase el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.10
10:02:11 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 04 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 2373-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2686-16-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 04 de agosto de 2021

CASO No. 2686-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, dentro de un juicio laboral. Los derechos examinados son: el debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

1. El 24 de agosto de 2011, el señor Luis Enrique Faria Zuleta presentó una demanda laboral en contra de la compañía Reybanpac, Reybanano del Pacífico C.A., en las personas de Luis Domínguez Ordóñez, Carlos Duchicela Santa Cruz y Vicente Wong Naranjo, por sus propios derechos y por los que representan, por el pago de haberes e indemnizaciones laborales, cuya cuantía fue fijada en la cantidad de USD \$15.000.¹
2. El 14 de agosto de 2013, el Juzgado Sexto de Trabajo del Guayas con sede en el cantón Milagro dictó sentencia en la que aceptó parcialmente la demanda y ordenó que la compañía demandada pague al actor la cantidad de USD\$4.136,02.² Inconformes con este pronunciamiento, el actor y la compañía demandada interpusieron los recursos de apelación.
3. El 17 de diciembre de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, reformó la sentencia del Juez de Primer Nivel, y dispuso que la parte demandada pague al accionante la cantidad de USD \$32.00 correspondiente al día de labores no pagado.³ De esta sentencia, el actor interpuso recurso extraordinario de casación.

¹ El proceso en primera instancia fue signado con el No. 09356-2011-2005, en segunda instancia con el No. 09132-2013-1350 y en casación con el No. 17731-2016-0675.

² El valor ordenado a pagar correspondió a la décima tercera y décima cuarta remuneraciones, décimo quinto sueldo y vacaciones, que a juicio del juez de primer nivel no le fueron canceladas al actor.

³ El Tribunal de segundo nivel en su sentencia luego de valorar las pruebas presentadas concluyó: i) Sobre el pago de las décima tercera y décima cuarta remuneraciones, décimo quinto sueldo y vacaciones, que la parte demandada justificó su pago al actor conjuntamente con las remuneraciones semanales; ii) Sobre el despido intempestivo y las jornadas suplementarias y extraordinarias, no fueron probadas; iii) En relación con el pago del fondo de reserva, la Sala consideró que no tenía competencia para disponer el pago directo en razón de que el actor era afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dejando a salvo el derecho para reclamarlo administrativamente; iv) Sobre el pago de las utilidades, la Sala indicó que se

4. El 12 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante la Sala), mediante auto, inadmitió el recurso extraordinario de casación presentado por el actor, en razón de que no cumplía con el requisito de fundamentación previsto en el art. 6, numeral 4 de la Ley de Casación,⁴ vigente a la época.
5. El 14 de diciembre de 2016, el señor Luis Enrique Faria Zuleta presentó acción extraordinaria de protección en contra del referido auto de inadmisión del recurso extraordinario de casación.
6. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaiza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, ordenó que el accionante complete y aclare su demanda.
7. Luego de que el accionante dio cumplimiento a lo ordenado, el 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2686-16-EP.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 29 de abril de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso a los juzgadores accionados remitan el respectivo informe motivado.
9. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

demostró que la compañía empleadora generó utilidades, pero ante el desconocimiento del número de trabajadores que han laborado, si lo han hecho durante año completo o fracción, así como el número de cargas familiares acreditadas, el accionante debía reclamarlas por cuerda separada.

⁴ Art. 6, numeral 4 de la Ley de Casación: “*Requisitos formales. - En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: ... 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso*”.

III. Argumentos de las partes

Por parte del accionante Luis Enrique Faria Zuleta

11. En la demanda de la acción extraordinaria de protección el accionante considera que el auto de inadmisión impugnado vulneró los derechos constitucionales previstos en los siguientes artículos: 75, 76, numerales 1 y 7, literales a, k, l y m y 82, 326 numerales 2 y 3 de la CRE.
12. En lo principal y sin enmarcarlo dentro de algún derecho alegado como vulnerado, el accionante sostiene que, *"...Afirma la jueza que el recurrente no explica como las normas que cita en su (sic) recurso no fueron aplicadas. Omite señalar que atacó el considerando Séptimo de la sentencia de la Sala Provincial y no toma en cuenta instrumentos públicos como la historia laboral y certificación del IESS. Se determinó en forma precisa el vicio y el modo en que las normas fueron vulneradas por la Sala"*.
13. Agrega que es, *"...competencia de la Justicia Constitucional pronunciarse sobre la observancia o no de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación (razonabilidad, lógica y comprensibilidad)"*.
14. En el escrito de completitud de la demanda, el accionante respecto a la falta de motivación indica que, *"El auto de inadmisión de mi recurso de casación no se encuentra legalmente motivado, por las siguientes consideraciones constitucionales, existe presunciones determinadas primer paso a analizar, el juzgador de la Corte Nacional de Justicia, establece el hecho narrado del porqué debe casarse la sentencia, esto es revisar la cosa juzgada, segundo paso, justificación, debe justificarse el porqué del empleo de la norma que dice no he cumplido, por ello no lo encontramos en dicho auto cuando textualmente dice: 'cual si se tratara de un alegato propio de instancia y no del recurso de casación', esto no es ninguna justificación a las premisas determinadas"*.
15. En relación con la seguridad jurídica el accionante define este derecho y señala, *"...el auto de inadmisión ataca frontalmente a la seguridad jurídica y convierte este hecho en la falta de aplicación de normas vigentes, ya que pese a haber determinado las causales establecidas en la Ley de Casación estas no son analizadas conforme debe haberlo (sic) una operadora de justicia, en este sentido ha vulnerado el principio de seguridad jurídica que ampara a los ciudadanos ecuatorianos"* (sic).
16. En esa línea sostiene que el auto impugnado vulnera el derecho a la seguridad jurídica, *"...por inobservar los principios constitucionales al imponer requisitos no previstos para el recurso de casación"*.
17. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante indica que este derecho, *"...permite que todos los ciudadanos podamos comparecer ante el órgano jurisdiccional competente y ser protegido por el mismo"*. Añade que, *"Queda demostrado que el fallo de la Conjueza no está debidamente motivado lógica y*

legalmente en el ejercicio del respeto a la seguridad jurídica para salvaguardar así la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita del actor, ya que no se puede desconocer bajo ningún concepto la obligatoriedad legal y constitucional de todo operador del derecho (sic) posee en su calidad de Juez para administrar justicia al amparo de las normas de derecho sustantivo vigentes”.

18. El accionante pretende que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección presentada, se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados y se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes.

Por las autoridades judiciales accionadas:

19. En el informe de descargo, Janeth Santamaría Acurio, ex conjuera de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia señaló que la decisión impugnada, *“...se encuentra debidamente motivada, por lo cual me remito a ella a efectos del análisis constitucional que le corresponde a la Corte Constitucional”*. Además agregó que, *“...la inadmisión del recurso de casación se debe al incumplimiento de normativa específica aplicable al recurso extraordinario de casación, fue debidamente motivado dentro del proceso de calificación antes descrito en tal virtud, la justicia ordinaria actuó en el marco de sus atribuciones y con observancia de las normas constitucionales y legales vigentes y aplicables al caso específico”*.

IV. Análisis constitucional

20. De la revisión de la demanda, se desprende que el accionante ha identificado como presuntamente vulnerados varios derechos constitucionales (párrafo 11). No obstante, su argumentación está dirigida a una supuesta falta de motivación del auto impugnado y a la posible violación del derecho a la seguridad jurídica, centrándose en que la Sala inadmitió el recurso extraordinario de casación planteado, inobservando las normas vigentes que lo regulan, sin que tampoco justifique, *“...el por qué del empleo de la norma que dice (que) no he cumplido”*.
21. Respecto a la violación alegada al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, al derecho a la defensa y los principios del derecho al trabajo, el legitimado activo se limita a enunciar los artículos, sin desarrollar argumento alguno que sustente la violación de los derechos alegados, por lo mismo esta Corte no entrará a analizarlos.⁵
22. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante se limita de manera general a alegar su vulneración sin que esta Corte, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, evidencie un argumento completo para entrar a analizar posibles

⁵ Al respecto, en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte señaló que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1) una tesis o conclusión, 2) una base fáctica, y 3) una justificación jurídica.

vulneraciones a este derecho.⁶ Por tanto, esta Corte analizará los cargos respecto de los demás derechos que han sido alegados, esto es el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica.

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

23. El art.76, numeral 7, literal l de la CRE establece: *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...”*.
24. De acuerdo con dicha norma, la motivación debe incluir, entre otros elementos, la enunciación de las normas o principios en los que se fundamenta la decisión y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁷ La motivación no se agota con la mera enunciación de normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a efectuar un juicio lógico argumentativo que explique por qué una disposición jurídica se aplica a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación. Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial.⁸
25. En el presente caso, el accionante considera que el auto impugnado no está motivado, porque a su juicio, la Sala no justificó la aplicación de la norma en la que fundamentó la inadmisión del recurso de casación.
26. Por lo cual, la Corte Constitucional entra a evaluar si el auto impugnado, que inadmitió a trámite el recurso de casación, cumple con los parámetros establecidos. En lo principal, en el considerando tercero, se analiza la fundamentación del recurso de casación, respecto de las causales primera y tercera, alegadas por el accionante. La Sala luego de explicar las diferencias existentes entre la causal primera y tercera, según el art. 3 de la Ley de Casación,⁹ indica, *“...no realiza una fundamentación conforme los parámetros delineados por cada una de las causales alegadas... por los mismos fundamentos se contradice pues sólo las menciona de manera general en la parte inicial del libelo acusatorio y en la supuesta fundamentación realiza un solo*

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, de fecha 13 de febrero de 2020.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, de fecha 10 de septiembre de 2019.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Art. 3 de la Ley de Casación. – *“Causales. - 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.

3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto;”.

alegato en el que muestra su inconformidad con la decisión (impugnada)...". La Sala agrega que el recurrente al "*mencionar confusamente*" una serie de pruebas, evidencia su inconformidad con la valoración de la prueba realizada por los juzgadores de instancia.

27. En el mismo considerando, la Sala señala que, "*Tampoco es posible enmarcar la violación de las normas sustantivas bajo el influjo de las causales primera y tercera al mismo tiempo, ya que aquellas contienen situaciones distintas y diferentes*", cosa que a juicio de la Sala hizo el accionante.
28. Finalmente, indica que el recurrente, "*al limitarse a enunciar en un solo e impreciso alegato normas constitucionales, sustantivas y procedimentales, evidenciando solamente su inconformidad con la decisión (impugnada)... no formula una proposición jurídica completa, olvidando que por aplicación del principio dispositivo, el tribunal en casación requiere todas estas explicaciones para dirigir el control de legalidad del fallo recurrido*".
29. De lo expuesto, esta Corte advierte que la Sala al realizar la calificación del recurso de casación interpuesto, analizó las causales de casación invocadas por el accionante y explicó por qué ninguna de las dos causales alegadas en el recurso interpuesto, había sido debidamente fundamentada. En tal virtud, la Sala inadmitió este recurso extraordinario, al considerar que no cumplía con el requisito de fundamentación, establecido en el art. 6, numeral 4 de la Ley de Casación, vigente a la época.
30. En consecuencia, la Sala enunció las normas que regulan el recurso de casación y explicó su pertinencia en el caso, por lo que esta Corte Constitucional no encuentra vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

31. Sobre la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica, 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*".
32. En relación con este derecho, la Corte ha indicado que, "*...la seguridad jurídica es una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes*".¹⁰ En cuanto a su vulneración, ha señalado:

La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019 y No. 719-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”.¹¹

33. En el caso concreto, el accionante alega que se produjo la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, porque a su juicio, la Sala inadmitió el recurso de casación, inobservando las normas que lo regulan.
34. Según lo analizado previamente, este Organismo identifica que existen normas jurídicas previas, claras y públicas que regulan el procedimiento para la admisión del recurso de casación y que fueron aplicadas por las autoridades competentes al estimarlas pertinentes al caso, sin que la sola inconformidad con la interpretación legal realizada por la Sala, sea suficiente para declarar la violación de este derecho. Adicional a ello y acorde con la jurisprudencia citada, a esta Corte no le corresponde atender cuestiones de legalidad, sino examinar si la inobservancia del ordenamiento jurídico condujo a una vulneración de preceptos constitucionales. En tal virtud, la Corte Constitucional no encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
35. Por último, la inadmisión del recurso no constituye, en sí misma, una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante. El recurso de casación, es un recurso extraordinario sujeto a las reglas legales y desarrollos jurisprudenciales fijados para su procedencia, que al incumplirse conduce a que este recurso sea inadmitido, como en el presente caso, imposibilitando el análisis de fondo de los cargos.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

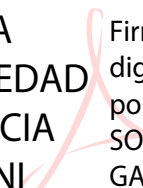
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.10
10:02:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 04 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 2686-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 1320-16-EP/21****Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 1320-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional rechaza, por improcedente, la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto del Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, que negó la solicitud de nulidad de un juicio ejecutivo.

I. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio de 2012, la Compañía Ediciones Legales EDLE S.A. (“la compañía”) y Alexandre Conesa Pueyo junto con Iryna Dabizha (“los demandados”) suscribieron un contrato de préstamo de mutuo (“el contrato”).¹
2. El 6 de marzo de 2013, la compañía demandó la ejecución del contrato a través de juicio ejecutivo.²
3. El 2 de mayo de 2013, el representante legal de la compañía compareció ante el Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha (“el juez”) para declarar bajo juramento que desconocía la residencia de los demandados.³ El juez admitió a trámite la demanda y dispuso citar a los demandados por la prensa.⁴
4. El 8, 9 y 10 de julio de 2013 se realizó la citación en el diario el Telégrafo.⁵
5. El 23 de octubre de 2013, el juez dictó sentencia y dispuso que los demandados paguen el valor del préstamo más el interés por mora.⁶

¹ El contrato tuvo un valor de \$25.500, más intereses, y fue elevado a escritura pública esa misma fecha ante el Notario Vigésimo Quinto del cantón Quito. El valor se devengaría de una consultoría que debía realizar el Sr. Conesa para la compañía. Expediente No. 191-2013, fojas 4-7.

² La compañía alegó que el Sr. Conesa no cumplió con ninguna de sus obligaciones y que no pudo contactarlo en su departamento. El proceso fue signado con el No. 17321-2013-0191.

³ Esta diligencia se realizó para completar la demanda, de conformidad con el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil. Expediente No. 191-2013, fojas 13.

⁴ Expediente No. 191-2013, fojas 15.

⁵ Expediente No. 191-2013, fojas 16-18.

⁶ Expediente No. 191-2013, fojas 22.

6. El 28 de octubre de 2013, los demandados solicitaron la nulidad de la sentencia.⁷

7. El 17 de abril de 2014, el juez negó la solicitud de nulidad de la sentencia por improcedente.⁸

8. El 17 de junio de 2014, el juez designó al perito para que se practique la liquidación respectiva.⁹ El perito presentó su informe el 24 de junio de 2014.¹⁰

9. El 8 de mayo de 2015, otra jueza de la unidad judicial con sede en el Distrito Metropolitano de Quito avocó conocimiento de la causa y declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de fojas 54 de los autos. Observó que aunque los demandados comparecieron en juicio el 28 de octubre de 2013 y señalaron domicilio judicial, el juzgado continuó con la sustanciación del trámite sin notificar las actuaciones a la parte accionada. Por tanto, al retrotraer el juicio por efecto de la nulidad, la jueza corrió traslado a la compañía con la solicitud de nulidad que los demandados habían presentado el 28 de octubre de 2013.¹¹

10. El 17 de septiembre de 2015, la jueza negó la solicitud de nulidad formulada por los accionantes el 28 de octubre de 2013 porque señaló que la sentencia ya se encontraba ejecutoriada.

11. El 19 de octubre de 2015, Alexandre Conesa Pueyo e Irina Dabizha (“los accionantes”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por el juez el 17 de septiembre de 2015. El 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.

12. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Ávila Santamaría. Avocó conocimiento del caso el 14 de junio de 2021 y solicitó el informe motivado al juez de la unidad judicial civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. El juez no remitió lo solicitado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.¹²

⁷ Los demandados solicitaron la nulidad de la sentencia porque alegaron que se vulneraron solemnidades sustanciales en el proceso; específicamente la citación de la demanda al demandado y falta de competencia del juez. Expediente No. 191-2013, fojas 42-49.

⁸ Expediente No. 191-2013, foja 62.

⁹ Expediente No. 191-2013, foja 65.

¹⁰ Expediente No. 191-2013, foja 66. El informe del perito determinó que se pague el valor de \$28.575,70.

¹¹ Expediente No. 191-2013, foja 69.

¹² Constitución, artículos 94 y 437. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 58 y siguientes.

III. Argumentos y pretensión

14. El accionante señala que la decisión judicial impugnada —el auto de 17 de septiembre de 2015— vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la garantía de no ser privado del derecho a defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a recurrir el fallo y el derecho a la seguridad jurídica.¹³ Como pretensión solicita que se anule el auto impugnado y se ordene la reparación integral de sus derechos.

15. Los accionantes señalan que el proceso ejecutivo es nulo por haber omitido dos solemnidades sustanciales: la citación con la demanda al demandado y la competencia del juez.¹⁴

16. Alegan que los representantes de la compañía tenían pleno conocimiento de su ubicación exacta, por lo que el juramento del representante legal de la compañía, relativo al desconocimiento de su domicilio, es falso y que tuvo el propósito de continuar el juicio en rebeldía. Señalan que la falta de citación en forma legal y debida impidió que puedan deducir excepciones y vulneró su derecho a la defensa.¹⁵

17. En relación con la competencia, manifiestan que el contrato de mutuo incluye una cláusula arbitral que obliga a las partes a someterse al procedimiento de mediación y arbitraje ante la Cámara de Comercio de Quito, por lo que el juez estaba en la obligación de inhibirse de conocer la demanda de acuerdo con la Ley de Arbitraje y Mediación.¹⁶ Al declararse competente y desconocer esta norma, señalan, el juez vulneró el derecho a la seguridad jurídica.¹⁷

18. El juez no presentó su informe de descargo.

IV. Análisis del caso

19. 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.

¹³ Constitución, artículos 76, numeral 1, 7 (a) (m) y 82.

¹⁴ Aluden al Código Procedimiento Civil, artículo 344 que dispone: “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 1014 el proceso es nulo, en todo o en parte, solamente cuando se ha omitido alguna de las solemnidades sustanciales determinadas en este Código”.

¹⁵ Expediente No. 191-2013, fojas 73 y 74. Aluden al Código de Procedimiento Civil, artículo 346 numeral 4, que determina como solemnidad sustancial a todo proceso “4. Citación de la demanda al demandado o a quien legalmente le represente”. Sin embargo, el artículo del Código admitía para el juicio ejecutivo dos solemnidades sustanciales: “1. Haberse aparejado a la demanda título ejecutivo; y, 2. Sustanciar las excepciones que se propongan dentro del respectivo término”.

¹⁶ Aluden a la Ley de Arbitraje y Mediación, artículo 7: “El convenio arbitral, que obliga a las partes a acatar el laudo que se expida, impide someter el caso a la justicia ordinaria. Cuando las partes hayan convenido de mutuo acuerdo someter a arbitraje sus controversias, los jueces deberán inhibirse de conocer cualquier demanda que verse sobre las relaciones jurídicas que las hayan originado, salvo en los casos de excepción previstos en esta Ley”.

¹⁷ Expediente No. 191-2013, foja 78.

20. La Corte ha establecido que puede verificar, al momento de resolver, la naturaleza de la decisión impugnada para identificar si se refiere al tipo de decisiones impugnables por esta vía. Si no fuera el caso, la Corte puede rechazar la demanda de acción extraordinaria de protección por improcedente, sin entrar a analizar el fondo de la causa.¹⁸

21. Los accionantes impugnan el auto de 17 de septiembre de 2015 que señala “(...) *al existir una sentencia que se encuentra ejecutoriada en la presente causa la suscrita no puede alterarla en ningún sentido, mucho menos declarar la nulidad de la misma, por lo que la petición de la parte demandada deviene en improcedente y por lo tanto se la niega*”.¹⁹

22. La Corte Constitucional ha determinado que un auto se entiende como definitivo y, por consiguiente, objeto de una acción extraordinaria de protección, si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal. 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.²⁰

23. En este caso, el auto impugnado rechaza, por improcedente, la solicitud de nulidad del proceso y, en consecuencia, el juicio ejecutivo debía continuar con la ejecución de la sentencia. Esta decisión judicial no resuelve el fondo de las pretensiones -correspondiente a la ejecución de un contrato de préstamo por mutuo- por lo que se descarta el supuesto (1.1). El proceso judicial del que emana la decisión judicial impugnada culminó con la sentencia emitida por el juez el 23 de octubre de 2013. Por tanto, el auto impugnado no puso fin al proceso y tampoco impide la continuación del juicio o el inicio de uno nuevo ligado a las pretensiones del accionante.²¹ Por tanto, al no ser un auto definitivo no es objeto de acción de acción extraordinaria de protección.

24. Por último, esta Corte no identifica ninguna razón para concluir que los efectos del auto impugnado puedan provocar daño irreparable a los derechos fundamentales de los accionantes pues al momento de interponer la presente acción se encontraba a salvo su

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 52: “[...] *si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los términos establecidos en los párrafos 44 y 45 supra, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.

¹⁹ Expediente No. 191-2013, foja 71.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 1534-14-EP/19, párrafo 12. Esta sentencia sintetiza las reglas establecidas en la sentencia No. 154-12-EP/19, párrafos 44 y 45. Las reglas han sido aplicadas sucesivamente, por ejemplo ver: sentencia No. 1502-14-EP/19, párrafos 15-17.

²¹ En la Sentencia No. 1942-16-EP esta Corte estableció que, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil anterior (CPC) y a la luz de los fallos de la ex Corte Suprema de Justicia, las sentencias dictadas en juicios ejecutivos pueden impugnarse en juicio ordinario y por cuerda separada, bajo los lineamientos establecidos en el artículo 448 del CPC.

derecho a la acción para activar otras vías procesales. Por tanto, el referido auto no se enmarca en el supuesto (2) arriba indicado.

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.
2. Notifíquese y devuélvase el expediente a la unidad judicial civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.13
11:39:01 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1320-16-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2198-16-EP/21****Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 2198-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto resolutorio expedido por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (en un proceso penal), en el que se rechazó la nulidad a un auto de sobreseimiento.

I. Antecedentes procesales

1. El 4 de marzo de 2013, María Belén Baidal Renella denunció a Xavier Stalyn Montero Palacios y Alexandra del Rocío Baidal Escalante por la presunta falsificación de dos escrituras públicas cuyo objeto era la venta de lotes de terreno (290.1 hectáreas) de la compañía Industrial Inversionista Dolores S.A.¹
2. El 26 de julio de 2013, el juez temporal del Juzgado Quinto de Garantías Penales del Guayas aceptó la formulación de cargos en contra de Xavier Stalyn Montero Palacios, por el presunto cometimiento delito de falsificación de documentos y uso doloso de documento falso², ordenó la prisión preventiva del procesado y dio inicio a la instrucción fiscal. El procesado solicitó la revisión de la medida cautelar.
3. El 20 de agosto de 2013, María Belén Baidal Renella presentó acusación particular. El 18 de septiembre se aceptó la acusación particular.
4. El 25 de septiembre de 2013, el agente fiscal solicitó la vinculación al proceso de Alexandra del Rocío Baidal Escalante y solicitó audiencia.
5. El 10 de octubre de 2013, en audiencia, la jueza encargada de la Unidad Judicial Penal Norte No. 2 de Guayaquil vinculó a Alexandra del Rocío Baidal Renella, inició la instrucción fiscal con “una duración de 30 días” por el presunto cometimiento de los delitos de falsificación de instrumentos privados y uso doloso de documento falso³, ordenó prisión preventiva en contra Alexandra del Rocío Baidal Renella. Además, la jueza sustituyó la prisión preventiva de Xavier Stalyn Montero Palacios por prohibición de

¹ Juicio No. 09255-2013-0190. El procesado fue privado de su libertad el 30 de agosto de 2013.

² Código Penal, artículos 339 y 341.

³ Código Penal, artículos 340 y 341.

salida del país y presentación periódica ante la Fiscalía.⁴ La procesada solicitó la revisión de su medida cautelar.

6. El 5 de noviembre de 2013, el juez de la Unidad Judicial Penal Norte No. 2 con sede en Guayaquil (“el juez penal”) confirmó la medida cautelar de la procesada.

7. El 27 de diciembre de 2013 tuvo lugar la audiencia preparatoria de juicio, en la que el fiscal emitió dictamen acusatorio respecto de Alexandra del Rocío Baidal y dictamen abstentivo respecto de Xavier Stalyn Montero Palacios. El juez dictó auto de llamamiento a juicio en contra de la procesada, como presunta autora del delito de uso doloso de documento privado falso, y sobreseimiento a favor del procesado. El juez remitió en consulta al fiscal provincial sobre la abstención de acusación al procesado.

8. El 2 de abril de 2014, la Fiscal Provincial revocó el dictamen fiscal y emitió dictamen acusatorio contra el procesado. Mientras se designaba un nuevo agente fiscal para que sustente la acusación, se formularon varios incidentes procesales; entre ellos, se presentó una demanda de recusación contra el juez penal, Virgilio Matamoros Araque, que fue aceptada el 14 de enero de 2015.⁵ La competencia se radicó en el juez penal Patricio Vidal Campaña.

9. El 7 de abril de 2015, el juez penal declaró la nulidad de la audiencia preparatoria del juicio para que “*no se contraríen los principios de inmediación y contradicción*”. La acusadora particular apeló.

10. El 7 de mayo de 2015, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas declaró el desistimiento del recurso de apelación porque la recurrente no fundamentó el recurso en la audiencia.⁶

11. El 13 de octubre de 2015 se realizó la audiencia preparatoria de juicio, en la que el fiscal se abstuvo de acusar a los procesados. El juez penal suspendió la audiencia y elevó en consulta al Fiscal Provincial, quien confirmó el “*dictamen exculpatorio*”.

12. El 12 de enero de 2016, el juez penal dictó auto de sobreseimiento definitivo a favor de Xavier Stalin Montero Palacios y Alexandra Baidal Escalante y revocó las medidas cautelares.

13. María Belén Baidal Renella presentó recurso de nulidad. El 1 de julio de 2016, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (“la Sala”) rechazó el recurso de nulidad al auto de sobreseimiento.⁷

⁴ Código de Procedimiento Penal, artículo 160 (4) y (10).

⁵ Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil, sentencia de 14 de enero de 2015, fj. 1517.

⁶ En lo pertinente el auto señala “*Se concedió la palabra al AB. BOLIVAR VICENTE ZUÑIGA RUIZ, en representación de la recurrente MARÍA BELÉN BAIDAL RENELLA, quien manifestó: Señores jueces, no voy a fundamentar el recurso*”.

⁷ El recurso de nulidad se fundamentó en la causal tercera del artículo 330 del Código de Procedimiento Penal “*Cuando en la sustanciación del proceso se hubiere violado el trámite previsto en la ley, siempre*”.

14. El 13 de septiembre de 2016, María Belén Baidal Renella (“la accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 1 de julio de 2016. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.

15. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 31 de marzo de 2021 y solicitó que la Sala presente su informe de descargo. La Sala no entregó su informe motivado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁸

III. Argumentos y pretensión

17. La accionante alega que la decisión judicial impugnada, dictada el 1 de julio de 2016 por la Sala, mediante la cual se rechazó el recurso de nulidad del auto de sobreseimiento, vulnera sus derechos al debido proceso y la seguridad jurídica.⁹ Como pretensión solicita se deje sin efecto todo lo actuado hasta antes del dictamen abstentivo.

18. Como fundamento de su demanda, señala que se vulneró el debido proceso por no reinstalar la audiencia “*en la que se fundamentaría el dictamen fiscal*”, que al quedar “*inconclusa sería violatorio del procedimiento*” y que en ella “*podríamos hacer efectiva la mediación (sic)*”.¹⁰

19. Respecto a la vulneración de la seguridad jurídica, manifiesta que “*viene dada por encontrarse dentro de la causa cuatro dictámenes figuras que no se encuentran normadas ni contempladas dentro de nuestro ordenamiento jurídico*”.¹¹

IV. Análisis del caso

20. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹²

que tal violación hubiere influido en la decisión de la causa”. La Sala negó el recurso, señaló que no se estableció “*de qué manera se ha violado el procedimiento y de qué forma ha influido en la decisión de la causa*” y que los argumentos “*manifestad[o]s por la recurrente no tienen trascendencia jurídica*”.

⁸ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58 y siguientes.

⁹ Constitución, artículos 76 y 82.

¹⁰ Demanda de acción extraordinaria de protección.

¹¹ *Ibid.*

¹² Constitución, artículo 94.

21. La Corte Constitucional ha indicado que una argumentación es completa cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹³ La accionante argumenta que se ha vulnerado la seguridad jurídica por la existencia de varios dictámenes fiscales. Este argumento no tiene base jurídica ni justificación que demuestre que el auto haya vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, por lo que no es posible analizarlo, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.¹⁴

22. Respecto al derecho al debido proceso, la accionante ha argumentado que la falta de reinstalación de la audiencia ocasionó una posible indefensión. La Corte, tras realizar un esfuerzo razonable, verifica que la demanda se centrará en la falta de reinstalación de la audiencia, argumento esgrimido reiteradamente por la accionante, y considera pertinente analizar únicamente la presunta vulneración de la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

23. La Constitución establece que *“El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:... Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*.¹⁵

24. La Corte ha señalado que se produce indefensión cuando a un sujeto procesal, se le haya impedido comparecer al proceso, 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. Así mismo, cuando, 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.¹⁶

25. En el caso, se observa que el juez penal garantizó la comparecencia de la accionante durante todo el proceso. Así en la audiencia preparatoria de juicio, tras escuchar el dictamen abstentivo, la acusación particular y los alegatos de los sujetos procesales, el juez penal elevó en consulta al fiscal provincial, sin que se haya impedido la comparecencia de la accionante o que no haya contado con el tiempo suficiente para preparar su defensa técnica.

¹³ Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20. La Corte señala *“un argumento mínimamente completo 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). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental”*.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

¹⁵ Constitución, artículo 76.7 (a).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia N°. 1391-14-EP/20 párrafo 14.

26. Consta en el expediente, que se suspendió la audiencia “*mientras se resuelve la consulta*”, que el fiscal provincial ratificó la no acusación y que el juez penal dictó el auto de sobreseimiento sin reinstalar la audiencia.¹⁷

27. La ley penal establecía que “[l]a etapa del juicio se sustanciará a base de la acusación fiscal. Si no hay acusación Fiscal, no hay juicio”.¹⁸ La ratificación del fiscal provincial del dictamen abstentivo no afectó en modo alguno el resultado del proceso.

28. La falta de reinstalación de la audiencia para anunciar una decisión previsible y en aplicación de la ley no causó indefensión a la accionante.

29. El auto de sobreseimiento fue notificado por escrito a las partes y la accionante contó con la oportunidad de formular los recursos disponibles. De hecho, planteó recurso de nulidad, que fue rechazado por la Sala Penal tras escuchar a las partes en audiencia de estrados.

30. En consecuencia, ni el juez penal ni la Sala Penal vulneraron el derecho a la defensa.

V. Decisión

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

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

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.13
11:37:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹⁷ Véanse, acta de audiencia preparatoria del juicio, fs. 2487-2488; Paúl Ponce Quiroz, fiscal provincial del Guayas, ratificación del dictamen abstentivo, fs. 2489-2494v; auto de sobreseimiento de 12 de enero de 2016 y notificado el 14 de enero de 2016, fs. 2499-2500.

¹⁸ Código de Procedimiento Penal, artículo 251.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2198-16-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 1944-17-EP/21****Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 1944 -17-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto emitido por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (acción de impugnación), en la que se alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de febrero de 2016, Oswaldo Ángel Bravo Campoverde presentó acción de impugnación en contra de la resolución emitida por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador ("SENAE")¹, mediante la cual negó su reclamo administrativo por pago indebido.²
2. El 9 de mayo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó la demanda presentada, dejó sin efecto la resolución impugnada y la rectificación de tributos.³
3. El 31 de mayo de 2017, el SENAE interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 9 de mayo de 2017.⁴
4. El 27 de junio de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("el conjuez") inadmitió el recurso de casación.
5. El 25 de julio de 2017, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 27 de junio de 2017.
6. El 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción.
7. El 28 de noviembre de 2019 se resorteó la causa y correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. El 1 de julio de 2021 avocó conocimiento del caso y ordenó la

¹ Resolución No. SENAE-DNJ-2016-0027-RE. Monto impugnado: USD 10,769.46.

² Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, expediente No. 17510-2016-00055; Corte Nacional de Justicia, expediente No. 17510-2016-00055.

³ Rectificación de tributos N° JRP2-2015-0452-D001.

⁴ La causal invocada es la primera del artículo 3 de la Ley de Casación: Falta de Aplicación de los arts. 51 párrafo 1 del Reglamento Comunitario; 15 de la Decisión 571 de la CAN.

presentación del informe motivado al conjuéz. El 6 de julio de 2021, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló que el conjuéz ya no forma parte del Organismo.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁵

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

9. El auto impugnado fue dictado el 27 de junio de 2017. El conjuéz calificó de inadmisibile el recurso de casación interpuesto por el SENAE “*por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación*”.⁶

10. El SENAE alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías a la defensa, a la motivación y a la seguridad jurídica.⁷ Solicita se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene la reparación integral.

11. Respecto del derecho a la motivación, menciona que el escrito del recurso de casación se habría presentado a tiempo y reúne los requisitos de la ley⁸ y que “*cumple con lo establecido en el artículo 7, no se señala puntualmente qué requisito formal del artículo 6 [de la Ley de Casación] incumplió*”.⁹

12. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, cita el artículo constitucional.¹⁰

13. Finalmente, sobre el derecho a la motivación arguye que “*el conjuéz se extralimitó en sus funciones al valorar (sic) fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisión a trámite*.”¹¹

IV. Análisis del caso

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹²

⁵ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58 y siguientes.

⁶ Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17510-2016-00055, fojas 5-6v.

⁷ Constitución, artículo 76 (7) (a), 76 (7) (l), 82, respectivamente.

⁸ Ley de Casación, artículos 6 y 7.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 1944-17-EP, foja 23-24.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 1944-17-EP, foja 23v. Constitución, artículo 82.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 1944-17-EP, foja 24v.

¹² Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

15. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, el SENAE se limita a citar la norma constitucional y no realiza un argumento completo que permita a la Corte pronunciarse al respecto.¹³ Sobre el derecho a la defensa tan solo hace referencia en el texto sin otorgar argumentos suficientes que incluso bajo un esfuerzo razonable se logre comprender la afectación alegada. En relación al debido proceso en la garantía a la motivación, centra su argumentación en que el conjuez habría analizado la procedencia del recurso de casación en el fondo y su análisis debía limitarse a revisar el cumplimiento de los requisitos formales. La Corte considera pertinente y suficiente analizar, únicamente, la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.¹⁴

16. Sobre la garantía de motivación, la Constitución establece que “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.¹⁵ Los jueces deben, al menos, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁶

17. El auto de inadmisión de 27 de junio de 2017, en relación a los elementos de la motivación:

- 1) Cita la Ley de Casación sobre la procedencia y la causal alegada.¹⁷
- 2) Sobre el cumplimiento de los requisitos formales¹⁸ el conjuez indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia,¹⁹ el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con el fallo dictado, la presentación fue oportuna y ha sido alegado que se encuentra fundamentado en la causa legal.²⁰
- 3) Con relación al análisis de la causal alegada, detalló la causal invocada, y expuso los cuatro elementos que permiten viabilizar el recurso por la causal primera.²¹

¹³ Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que “*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica*”.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 1944-17-EP, foja 23-24v.

¹⁵ Constitución, artículo 76. 7, l.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 39.

¹⁷ Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17510-2016-00055, fojas 4-5. Cita a Ley de Casación artículos 2 y 3.

¹⁸ Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17510-2016-00055, apartados 6-9. Fojas 3-5.

¹⁹ El conjuez señaló que la sentencia fue dictada dentro de un proceso de conocimiento.

²⁰ Ley de Casación, artículo 3: “*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*”. Los cargos alegados fueron: “*falta de aplicación de los artículos 51 párrafo 1 del Reglamento comunitario; 15 de la Decisión 571 de la CAN*”.

²¹ Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17510-2016-00055, foja 4. Apartados 7 y 8.

- 4) Mencionó que el SENA E no argumenta de manera individualizada sobre las razones por las que se debía aplicar la norma propuesta, ni determina qué norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial, para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada, por lo que afirmó que el cargo no reúne todos los requisitos para su admisibilidad y por tanto no procede.²²

18. La Corte ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada,²³ lo que ha sucedido en el presente caso.²⁴

19. La Corte Nacional de Justicia, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa legal y explicó la pertinencia de su aplicación para resolver el recurso de casación. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.

V. Decisión

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

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

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.13
11:38:28 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²² Corte Nacional de Justicia, proceso No. 17510-2016-00055, foja 5. El conjuez consideró que la recurrente no estableció la proposición jurídica completa en el modo de infracción directa contenida en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es identificar tanto la norma sustantiva con incidencia en la parte resolutoria que el impugnante estima debió aplicarse, así como aquella que se implementó en su lugar en la decisión. Ver sentencias No. 35-16-EP/20 de 18 de noviembre de 2020 y No. 1633-16-EP/21 de 4 de agosto de 2021.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1657-14-EP/20, párr. 29.

²⁴ Ley de Casación, artículo 6.- “**REQUISITOS FORMALES.**- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”; artículo 7.- “**CALIFICACIÓN.**- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2; 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y, 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso”.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1944 -17-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 32-21-IN y acumulado (34-21-IN)

(Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural)

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional examina varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. Por un lado, se desestiman los cargos de que el proyecto de ley no tuvo unidad de materia; de que se aquel careció de una exposición de motivos suficiente; de que en su trámite no se escuchó a los ciudadanos; y de que algunas de sus disposiciones violan la igualdad y no discriminación. Por otro lado, se declara que, en el trámite de aprobación de la ley, se incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad formal: (i) en lo referido a las disposiciones legales sobre el régimen de jubilación especial de los docentes, se omitió deliberar con base en informes actuariales actualizados y específicos, en transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución; y, (ii) en lo atinente a las disposiciones legales relativas al aumento generalizado de remuneraciones de los docentes, se omitió deliberar con base en un análisis de factibilidad financiera, en violación de los artículos 286 y 287 Ibíd. En consecuencia, aplicando el artículo 117 de la LOGJCC, la Corte concede la oportunidad de que, dentro de un determinado lapso, la Asamblea Nacional subsane las referidas omisiones. Producida la subsanación o agotado el tiempo, la Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones afectadas; hasta tanto, estas no tendrán vigencia.

Tabla de contenido

I. ANTECEDENTES.....	
A. Reseña del proceso de formación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural	
B. Actuaciones procesales	
C. Las pretensiones y los fundamentos de los accionantes	
D. Contestaciones a las demandas	
E. Audiencia pública.....	
II. COMPETENCIA	
III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	
IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS RELATIVOS A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA	

F. Primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?

G. Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

H. Tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?.....

I. Cuarto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, en lo que concierne al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como el derecho a la seguridad social de los jubilados del IESS, por no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social?.....

J. Quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 135 y 141 inciso segundo de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las mentadas disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público?

K. Sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento?

V. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO RELATIVO A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO.....

L. Séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?

VI. DECISIÓN.....

I. ANTECEDENTES

A. Reseña del proceso de formación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural

1. En sesión de 5 de julio de 2018, el Consejo de Administración Legislativa aprobó la Resolución CAL-2017-2019-404, en el que dispuso, “*Autorizar a la Comisión*

Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, para que proceda a la unificación de los siete proyectos¹ de ley reformativos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) [...] y, consecuentemente a partir de la fecha de aprobación de esta resolución [...] se contará el plazo para el primer debate²”.

2. El 10 de julio de 2018, mediante memorando N° SAN-2018-2554, la secretaria general de la Asamblea puso en conocimiento la resolución señalada en el párrafo anterior a la presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, con el fin de continuar con el trámite legal correspondiente. A continuación, la Presidencia de la Comisión dispuso que, por la Secretaría de la Comisión, se haga conocer los proyectos de Ley y su unificación a las y los Asambleístas integrantes de la Comisión y del Pleno de la Asamblea Nacional, a las organizaciones registradas y a la ciudadanía en general, a través de la página web de la Asamblea Nacional (www.asambleanacional.gob.ec).

3. Al inicio del proceso de elaboración de la ley, 23 asambleístas presentaron sus proyectos de ley reformativa a la LOEI, los mismos que fueron calificados favorablemente, por lo que se dispuso que se analicen y unifiquen con los demás proyectos que sobre la misma materia se encontraban tratándose en la Comisión.

4. De la revisión del informe de primer debate se advierte que la Comisión: (i) recibió a representantes de los maestros; (ii) realizó múltiples jornadas de trabajo con instituciones públicas y privadas y representantes de organizaciones sociales; (iii) llevó a cabo el Conversatorio “Visión de los ex ministros de educación hacia las reformas a la LOEI”; (iv) ejecutó mesas de trabajo para evaluar cuestiones técnicas con representantes de las instituciones públicas que intervendrían en las reformas propuestas; (v) lanzó la plataforma digital colaborativa “Juntos somos LOEI” con el objeto que la ciudadanía, organizaciones sociales y demás actores e interesados en el proceso de las reformas puedan aportar con sus comentarios y observaciones al proyecto. Así, los días 2, 4 y 9 de abril de 2019, se discutió en primer debate el proyecto de ley reformativa y el mismo se aprobó en la última fecha que se acaba de indicar.

5. La Comisión, en sesión de 29 de mayo de 2020, emitió la resolución para la distribución de trabajo en el marco de la construcción del informe para segundo debate del proyecto de Ley Reformativa a la LOEI a cada uno de los asambleístas miembros de la Comisión.

6. De la revisión del informe de segundo debate se verifica que la Comisión: (i) recibió las observaciones presentadas por los asambleístas, por varios representantes de instituciones públicas –a las cuales se les había solicitado observaciones respecto de las reformas propuestas– y por la sociedad civil; y, (ii) realizó talleres de trabajo con las organizaciones sociales y con las instituciones públicas con el objeto de resolver las observaciones realizadas. El 18 y 23 de febrero de 2021 y el 4 y 9 de marzo de 2021, se

¹ Correspondían a 7 proyectos de reforma presentados por asambleístas entre los años 2016 y 2018.

² Resolución CAL-2017-2019-404, artículo 2.

discutió el segundo debate del proyecto de ley, siendo en esta última fecha que finalmente fue aprobado.

7. El 11 de marzo de 2021, mediante oficio N° PAN-CLC-2021-371, el presidente de la Asamblea Nacional remitió al entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, el proyecto de ley reformativa para su decisión.

8. El entonces presidente de la República, con oficio N° T342-SGJ-21-0146 emitido el 10 de abril de 2021, comunicó al director del Registro Oficial que el proyecto de ley reformativa fue sancionado por él ese mismo día, por lo que solicitaba su publicación.

9. La ley reformativa se publicó en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021.

B. Actuaciones procesales

10. El 11 de mayo de 2021, Luis Javier Bustos Aguilar (también, “el ciudadano accionante”) demandó, por razones de forma y de fondo, la inconstitucionalidad de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI (en adelante, “ley impugnada” o “ley reformativa impugnada”), publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021. La referida demanda dio origen al caso N.º **32-21-IN**.

11. El correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 20 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción planteada, aceptó la suspensión provisional de la ley impugnada, requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, a la Procuraduría General del Estado y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas y dispuso la publicación de un resumen de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

12. El 13 de mayo de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “la entidad accionante” o “el IESS”) demandó, por razones de forma y de fondo, la inconstitucionalidad de la mencionada Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. La referida demanda dio origen al caso N.º **34-21-IN**.

13. El correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 21 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción planteada, requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas, dispuso la publicación de un resumen de la demanda tanto en el registro oficial como en el portal electrónico de la Corte Constitucional y ordenó su acumulación al caso N.º 32-21-IN.

14. El juez sustanciador, Alí Lozada Prado, en providencia del 16 de junio de 2021, avocó conocimiento del caso y convocó a las partes procesales a una audiencia pública. La mencionada diligencia se llevó acabo el 28 y 29 de junio de 2021.

C. Las pretensiones y los fundamentos de los accionantes

15. El ciudadano accionante del **caso N.º 32-21-IN** pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones principales, expuestas de manera algo dispersa en la demanda correspondiente:

15.1. En la tramitación de la ley impugnada se habría inobservado el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 136 de la Constitución, porque se referiría a tres temas distintos: “*aborda materias financieras, laborales (servicio público) y educativos [sic]*”.

15.2. La aprobación de la ley reformativa contravendría el inciso final del artículo 369 de la Constitución porque no habría contado con un estudio actuarial que calcule matemáticamente el impacto de las nuevas prestaciones que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debería asumir, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social, prescrita en el artículo 368 Constitución. Para sostener esta última afirmación, el ciudadano accionante cita varias sentencias de esta Corte sobre la necesidad de contar con estudios actuariales.

15.3. En particular, las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley objetada atentaría contra la sostenibilidad del sistema de seguridad social, establecida en el artículo 368 de la Constitución, por no haber contado con un informe actuarial que justifique el financiamiento del fondo universal de pensiones; el que se vería afectado porque (i) se reducirían sin justificación las imposiciones que los docentes deben satisfacer para poder jubilarse, acelerando la descapitalización del IESS, puesto que “*el monto de egresos por pensiones es casi el doble de los ingresos por aportes, de tal forma que el fondo se agotará en poco tiempo*”; y porque (ii) se eliminaría la edad mínima para la jubilación, lo que incrementaría el tiempo durante el cual el IESS deberá pagar pensiones jubilares a los docentes.

15.4. En la aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución porque su trámite legislativo no se habría originado en la iniciativa del presidente de la República y, sin embargo, habría aumentado el gasto público debido a las siguientes reformas: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a) establecerían la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b) determinaría incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) la disposición transitoria décimo novena aumentaría el número del personal bibliotecario de las instituciones educativas; (iv) la disposición transitoria vigésima primera aumentaría el personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; (v) la disposición transitoria vigésima obligaría a ejecutar los procedimientos

pertinentes para convertir contratos ocasionales y nombramientos provisionales del personal bibliotecario a nombramientos permanentes; (vi) la disposición transitoria vigésima novena establecería una bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y, (vii) los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera establecerían un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación. Con esto, se habría creado una política pública en materia de finanzas públicas, cuando aquello es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva. Con la ley impugnada se pretendería *“que con motivo de leyes que regulan materias como educación, se pueda modificar un instrumento constitucionalmente protegido, construido y aplicado por la función ejecutiva [Presupuesto General del Estado], más aún si la ley reformativa no proviene de iniciativa presidencial”*.

15.5. La ley impugnada se habría aprobado transgrediendo las normas de la Constitución relativas a la sostenibilidad fiscal, pues las reformas enlistadas en el párrafo anterior, muchas de las cuales deberían sufragarse *“en plazos de imposible cumplimiento”*, no habrían contemplado una fuente de financiamiento; de hecho, no se habría contado con la correspondiente certificación de la existencia de fondos. Y, más bien, el *“informe técnico N° MEF-SPF-SP-2021-039 de la Secretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas [habría determinado que] no existe presupuesto para los gastos que incrementa la ley”*.

15.6. Varias disposiciones de la ley impugnada vulnerarían el derecho a la igualdad, previsto en los artículos 3.1, 11 y 66.4 de la Constitución, porque otorgan beneficios solo a un determinado grupo de servidores públicos –los docentes– sin justificar tal tratamiento privilegiado. Los beneficios a los que se refiere el ciudadano accionante son los siguientes: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), concernientes a la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), concerniente a posibles incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.u) otorgaría dos horas de permiso diario remunerado cuando a su cargo, responsabilidad o cuidado tenga un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, de alta complejidad o rara debidamente acreditada; (iv) la disposición transitoria trigésimo novena dispondría que se adecuen espacios para docentes en estado de embarazo y en periodo de lactancia y centros de cuidado infantil; (v) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas tercera y cuarta, referentes al régimen especial de jubilación para los docentes.

16. En el caso N.º **34-21-IN**, la entidad accionante, el IESS, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones principales:

16.1. La aprobación de la ley habría transgredido el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto presentado, tanto para el primer como para el segundo debate, habría carecido de una exposición de motivos respecto de “*i) la necesidad de crear una nueva prestación de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ii) la fijación de los requisitos mínimos de imposiciones que se deben cumplir, iii) fijación de cuantía de la pensión de jubilación a ser otorgada*”³.

16.2. El artículo 136 de la Constitución también habría sido transgredido en el trámite de aprobación de la ley porque ella regularía materias distintas entre sí, pues además de regular el sistema nacional de educación, también norma asuntos relativos a la seguridad social. El tratamiento de esto último, inclusive, habría correspondido a una comisión legislativa –la Comisión Especializada Permanente del Derecho de los Trabajadores y Seguridad Social– distinta a la que tramitó el proyecto de ley.

16.3. El procedimiento de aprobación de ley reformativa habría contrariado el artículo 137 de la Constitución porque no habría contado con la participación de los asegurados y jubilados del IESS, a pesar de que la OIT recomienda una participación efectiva y tripartita (empleadores, trabajadores y Estado) para realizar modificaciones en el sistema de seguridad social.

16.4. El nuevo régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, establecido en el artículo 12 letra t y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, transgrediría los artículos 368 y 369 de la Constitución debido a la “*ausencia de estudios actuariales específicos y actualizados que justifiquen de manera técnica las reformas en el sistema de financiamiento de las distintas prestaciones básicas de la seguridad social de la nueva prestación de jubilación especial de las y los docentes del Sistema Nacional de Educación, [por lo que] las reformas comprometen la sostenibilidad del sistema, afectando a la generalidad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados y jubilados del IESS*”⁴.

16.5. Lo anotado en el párrafo anterior causaría una regresión en el derecho a la seguridad social de los beneficiarios del fondo de pensiones porque conllevaría el retiro prematuro de los docentes del Sistema Nacional de Educación⁵, con el

³ Demanda del caso N° 34-21-IN, hoja 9.

⁴ Demanda del caso N° 34-21-IN, hoja 17.

⁵ Al respecto, en la audiencia pública, el IESS señaló: “[...] *de acuerdo a la Constitución y a los instrumentos internacionales los derechos deben ser desarrollados progresivamente para llegar a la plena realización de los mismos, el desarrollo del derecho a la jubilación como parte de los derechos económicos, sociales y culturales tiene que efectuarse dentro de los ámbitos técnicos y de los principios*

consecuente desfinanciamiento del fondo de invalidez, vejez y muerte (IVM), ya que dicha ley, por un lado, provocaría la disminución del número de afiliados activos y, por otro, el aumento del número de pensionistas jubilares, pues “*la esperanza de vida en el país [irá] en aumento, lo que implica[rá] que las pensiones de jubilación se pagarán por más tiempo a más pensionistas*”. La entidad accionante expone, además, los requisitos que un Estado debe cumplir para establecer una medida que modifique el régimen de seguridad social y que esta no sea considerada como regresiva, de conformidad con la Observación General N.º 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

16.6. El memorando N.º IESS-DAIE-2021-0364-M, suscrito por el Director Actuarial de Investigación y Estadística del IESS el 13 de mayo de 2021, contiene “*un análisis preliminar de incidencia que causará al Fondo de IVM, la aplicación de la LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL (LOEI), que se refiere específicamente a la disminución de los requisitos necesarios para optar por la jubilación ordinaria de vejez, que en la actualidad se requiere como mínimo 60 años de edad y 30 de tiempo de aportación, a un tiempo de aporte mínimo de 25 años sin considerar un límite de edad*”. Ese análisis concluye que “*la reserva suficiente para financiar la disminución de 5 años de aportes y la liberación de edad requiere el valor de USD 84.451.616,47, al 31 de mayo de 2021*”, egresos que “*no tienen su respectivo financiamiento*”, por lo que “*la vida del fondo del IVM se disminuirá en dos años*”.

16.7. Existirían inconsistencias entre las disposiciones de la ley relativas al nuevo régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación. Así:

[...] en el Art. 185.1 [disposición reformativa tercera] en su primer inciso se indica que se deberá cumplir con 300 aportaciones mínimo, y en la disposición [reformativa] cuarta que agrega el artículo 201.1. se señala que se debe haber acreditado un mínimo de 360 aportaciones mensuales para acceder a recibir la pensión especial de jubilación, creando una contradicción de orden jurídico que impide su aplicación, ya que los articulados señalan diferentes requisitos para el acceso a la misma prestación, determinando el cumplimiento de un número mínimo distinto de aportaciones.

16.8. La ley impugnada contendría varias disposiciones que transgredirían el artículo 287 de la Constitución. Se agrega que el Ministerio de Economía y Finanzas, con oficio N.º MEF-MINFIN-2021-0130-O de 11 de abril de 2021, habría puesto en conocimiento de la Presidencia de la República que el proyecto de ley no había sido sometido a su dictamen previo, por lo que sugirió que se vete el mismo.

constitucionales que regulan la seguridad social, este desarrollo no se trata de reducir los años para que se configure el derecho sino de mejorar la prestación otorgando un aumento en la mensualidad que percibe para procurarse económicamente cubrir sus necesidades y así alcanzar del derecho a una vida digna”.

16.9. El nuevo régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación vulneraría el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, crearía *“una prestación especial anticipada de vejez respecto de un grupo de trabajadores [docentes] que no presenta una siniestralidad mayor que la población en general”*. Así también, la entidad accionante señala que las jubilaciones especiales⁶ funcionan como una acción afirmativa *“para casos en los cuales se requiere un tratamiento diferenciado de jubilación por las condiciones físicas del trabajador, la afectación a la salud, por condiciones propias del trabajo o labores peligrosas”*. Además, se expone que no existe una razón que justifique un régimen especial de jubilación para los docentes, pues esta actividad laboral, si bien provoca afectaciones a la salud, no son distintas a las provocadas por otras actividades laborales⁷. De hecho, *“considerando las cifras de las jubilaciones del IESS se conclu[iría] que los afiliados del magisterio fiscal presentan un promedio de un mayor número de aportaciones y una edad media de jubilación superior a la de los jubilados en general, lo cual implica[ría] que su población no presenta condiciones de insalubridad o siniestralidad en su vida laboral”*.

D. Contestaciones a las demandas

17. La **Asamblea Nacional**, en su escrito de contestación a la demanda y en la audiencia pública, solicitó a esta Corte que niegue las demandas, se ratifique la constitucionalidad de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y se revoquen las medidas cautelares concedidas en el auto de admisión del caso 32-21-IN. Todo ello con fundamento en las siguientes alegaciones principales:

⁶ La entidad accionante señaló que los regímenes de jubilación especial, que se encuentran debidamente justificados son: personas que ejercen una actividad laboral considerada de riesgo o insalubres (art. 231 de la Ley de Seguridad Social), personas discapacitadas (art. 85 Ley Orgánica de Discapacidad), trabajadores de telecomunicaciones (art. 1 Ley de Jubilación Telecomunicaciones) y trabajadores de la industria del cemento (art. 1 Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento).

⁷ Al respecto, el IESS en la audiencia pública sostuvo: *“[...] se debe justificar por qué se considera que no existe una justificación para este tratamiento desigual, bajo la máxima del derecho a la igualdad que hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y que existe una violación a esta máxima cuando el tratamiento desigual es arbitrario y por lo que este es prohibido la Corte debe analizar si existe una razón suficiente para permitir el trato desigual, pese a que la Asamblea Nacional no ha proporcionado los argumentos para efectuar este tratamiento desigual otorgando una pensión de jubilación por vejez anticipada en las diferentes comparecencias escucharemos que las actividades de los docentes producen ciertas patologías que se debe recalcar no son diferentes a las producidas por otro tipo de trabajos. Así tenemos, una de ellas, la disfonía que es una alteración de la voz que afecta a otros profesionales, como periodistas, cantantes, actores, teleoperadores, entrenadores físicos, entre otros; las alteraciones músculo-esqueléticas producidas por manipulación de cargas, movimientos repetitivos, temperaturas bajas y trabajos de oficina, que también afecta a sobrecargos de vuelo, empleadas domésticas, mecánicos, constructores, trabajadores en frigoríficos y oficinistas; finalmente, problemas de salud mental, en su gran mayoría depresión, que afectan en mayor medida a profesionales de la salud que tiene bajo su responsabilidad la vida y salud de las personas, estos son médicos, emergentólogos, enfermeras, conductores de ambulancia. De continuar con estas, las jubilaciones especiales lo pudiera solicitar [sic] todos estos profesionales y no se justificaría una jubilación ordinaria”*.

17.1. El procedimiento de creación y aprobación de la ley impugnada se lo habría realizado en observancia a la normativa constitucional y legal pertinente, sin que se haya excluido requisito alguno que ponga en riesgo su constitucionalidad. Así, la ley reformativa *“reúne más de 30 proyectos de ley presentados en la Asamblea a partir del año 2016 al 2020”* y la creación de su contenido respondería a los debates de la Comisión y del Pleno y a las reuniones realizadas con organizaciones registradas, instituciones invitadas y ciudadanía en general.

17.2. La ley reformativa no transgrediría el principio de unidad de materia, dado que su texto guarda una relación clara, específica y evidente con su temática, así, la misma buscaría fortalecer el sistema educativo del país.

17.3. El nuevo régimen de jubilación para los docentes se habría incluido en el informe del segundo debate, luego de un taller realizado el 15 de julio de 2020 con los maestros y de varias mesas técnicas en las que se solicitó la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Educación y del IESS; sin embargo, ninguna de las tres primeras instituciones mencionadas *“emitió un pronunciamiento NO FAVORABLE”*, mientras que la cuarta (el IESS) no respondió al oficio N.º 203-SEC-CECCYT-AN-2020, de 12 de octubre de 2020, enviado desde el correo institucional de la Secretaría de la Comisión de Educación, en el que se le habría solicitado que *“[...] present[e] sus estudios actuariales, impacto presupuestario y observaciones al texto [pero] NUNCA LO HIZO DENTRO DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEY”* [mayúsculas en el original].

17.4. Que, si bien las reformas a la Ley de Seguridad Social no habrían contado con estudios actuariales en los cuales se sustente el nuevo régimen de jubilación de los docentes, esto se habría producido por la falta de comparecencia del IESS a la mesa de trabajo a la que fue formalmente invitado (conforme el oficio mencionado en el párrafo anterior) y no a la actuación de la Asamblea. *“En este punto es necesario [...] indicar que la omisión del IESS no puede ser justificativo para que la Asamblea caiga en incumplimiento de su principal función que es la Legislación (Art. 120 de la CRE) así como los plazos establecidos en la Ley”*. Además, la Asamblea sostiene que, si el presidente del Consejo Directivo del IESS es el delegado de la Función Ejecutiva, al sancionar la ley el entonces presidente, Lenin Moreno Garcés, lo hizo *“consiente del impacto presupuestario que ha señalado el IESS y debidamente informado”*, porque sin ninguna objeción se ordenó su publicación en el Registro Oficial.

17.5. El nuevo régimen especial de jubilación no transgrediría el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social porque, de conformidad con el artículo 292 de la Constitución, los rubros de seguridad social no ingresan en el Presupuesto General del Estado. Además, la Asamblea sostiene que:

la parte accionante no ha presentado estudio actuarial alguno que sustente de manera real y verídica su afirmación, con precisión sobre el estado actual financiero del IESS y su relación con el cumplimiento de prestaciones futuras, que obligatoriamente debe cumplir por mandato de la Ley; entonces, si existen mejores remuneraciones para los educadores y docentes, es fehaciente que los pagos por concepto de aportes personales y patronales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social aumentarían en razón de la carga impositiva, fortaleciendo el sistema de seguridad social, produciéndose el efecto contrario al que alega el accionante.

17.6. La ley impugnada no habría requerido iniciativa presidencial y tampoco habría incrementado el gasto público porque la Constitución incluiría una preasignación presupuestaria para el sector de educación, además *“que no puede configurarse un aumento al gasto público en un rubro que no es específico y determinado, y que puede modificarse de acuerdo a las necesidades del Estado, en cumplimiento de su obligación de tutelar el derecho a la educación y otros”*. Así, *“es claro concluir entonces que no existe aumento de gasto público sino utilización de aquellos recursos que la Constitución ya ha establecido como preasignación”*.

17.7. La ley reformativa guardaría concordancia con el artículo 286 de la Constitución, puesto que la educación es un área priorizada que cuenta con una *“fuente de financiamiento directa y automática”* al tener una preasignación constitucional. En esta medida, la ley reformativa, en su artículo 20 inciso sexto, establece la fuente de financiamiento de las reformas, considerando que

el financiamiento de los niveles desconcentrados de gestión y el nivel central de la Autoridad Educativa, no podrá ser mayor al 10% de estos egresos permanentes del sector de la educación, bajo un mecanismo de pre asignación; por lo tanto, la ley guarda concordancia con esta disposición constitucional, que obliga a señalar la fuente de financiamiento, la que tiene que estar supeditada a los ingresos propios que el Estado debe otorgar para la tutela y garantía del derecho a la educación de manera cíclica bajo parámetros aplicables en los siguientes cinco años, es decir con los recursos predestinados que no pueden superar el 10% de egresos permanentes, que en definitiva no son precisos, por el mecanismo de pre asignación a ser aplicado.

17.8. La ley impugnada no habría vulnerado el principio de igualdad y no discriminación, más bien habría garantizado la igualdad material en observancia del principio de progresividad de derechos. En este sentido, la Asamblea sostiene que los argumentos de las partes accionantes no poseen *“un sustento suficiente e indispensable para la declaratoria de inconstitucionalidad”*; esto, porque la capacitación gratuita, el mejoramiento de las condiciones laborales de docentes (salarios dignos y proporcionales a su trabajo) y un régimen de jubilación especial incentivarían la carrera docente y fortalecerían el sistema de educación del país, en beneficio de los estudiantes, permitiendo el ejercicio pleno del derecho a la educación.

17.9. La Asamblea expone que la Corte, al realizar el análisis de constitucionalidad de la ley, debería considerar que:

la Ley no refiere únicamente a procesos de categorización, recategorización, ascenso de categoría, entre otros que necesitan de financiamiento y gasto público, sino que otorgan mayor amplitud en cuanto a beneficios no económicos, para estudiantes y docentes; e incluso se garantiza el derecho a la educación para las personas con discapacidad, como miembros del grupo de atención prioritaria, en lo referente a la accesibilidad física, no discriminación y adaptabilidad.

18. La **Presidencia de la República**, en su escrito de contestación a la demanda y en la audiencia pública, solicitó a esta Corte que se declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada por la forma, con base en los siguientes argumentos principales:

18.1. En la aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución porque al aumentar el gasto público el proyecto de ley necesariamente debió contar con iniciativa presidencial. Sin embargo, el entonces presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, sancionó el proyecto de ley el 10 de abril de 2021 sin contar con el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

18.2. La ley impugnada aumentaría el personal de consejería estudiantil (art. 8), otorgaría capacitaciones gratuitas (art. 12), determinaría el salario mínimo de los docentes (art. 116), aumentaría el personal bibliotecario (disposición transitoria décimo novena), ordenaría la homologación salarial de los docentes en 90 días (disposición transitoria vigésimo sexta), entre otros. En esta medida, la ley reformativa crearía gastos permanentes, por lo que su financiamiento, de conformidad con el art. 286 de la Constitución, debió realizarse con ingresos permanentes; es decir, mediante la creación de un nuevo impuesto o el aumento de uno existente, tanto más que la aplicación de la ley reformativa tiene un impacto en el Presupuesto General del Estado “*de más de cinco mil millones de dólares [5,244 millones] por año*”.

18.3. Que el 11 de abril de 2021, mediante oficio N.º MEF-MINFIN-2021-0130, el Ministerio de Economía y Finanzas habría recomendado la objeción total del proyecto de ley al entonces presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, pues la ley reformativa no habría sido sometida al dictamen previo del mencionado Ministerio. Esta indicación habría tenido como sustento el memorando N.º MEF-CGJ-2021-0406-M, de 10 de abril de 2021, y el informe técnico N.º MEF-SPF-SP-2021-039, de 9 de abril de 2021, los que en sus partes pertinentes establecen que “[...] *se puede observar que existe un impacto presupuestario, evidenciando que el Ministerio de Educación no cuenta con el financiamiento que permita cubrir la ejecución de este proyecto*” y que la ley reformativa “[...] *podría ocasionar impacto en los recursos públicos debido a las obligaciones y derechos que se establecen y que demandarán de importantes asignaciones presupuestarias*”, respectivamente.

18.4. La tesis propuesta por la Asamblea de que la ley impugnada no aumenta el gasto público, sino que únicamente redistribuye el gasto, además de ser errónea, implicaría otra inconstitucionalidad, dado que el artículo 147 de la Constitución determina que es una atribución exclusiva de la Función Ejecutiva elaborar y presentar el Presupuesto General del Estado, mientras que a la Asamblea Nacional le compete aprobar o realizar observaciones al mismo, sin que pueda alterar el monto global de la proforma, de conformidad con el artículo 295 de la Constitución.

18.5. El representante de la Presidencia de la República sostuvo también que, a pesar de la legitimidad de las expectativas y los derechos de las maestras y maestros, la ley impugnada no cuenta con financiamiento para ejecutarla. Y agregó: “[...] *debemos trabajar, y lo haremos, en un proyecto de norma serio, que cuente con financiamiento, que permita cancelar lo que también el Estado debe a los maestros*”.

19. La Procuraduría General del Estado, en su escrito de contestación a la demanda y en la audiencia pública, expuso que “*la Ley reformativa a la LOEI no se ha sujetado a la norma constitucional*”, por lo que solicita a la Corte Constitucional que se expida una sentencia en consecuencia, con fundamento en las siguientes alegaciones principales:

19.1. La creación de la ley reformativa contravendría el principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la Constitución, al reformar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Seguridad Social y la Ley Orgánica de Servicio Público, dado que estas reformas no guardan conexidad con la temática de la ley, es decir, con la educación.

19.2. El nuevo régimen de jubilación de docentes no habría contado con estudios técnicos y actuariales que midan el impacto en el sistema de seguridad social y por lo tanto justifiquen esta nueva prestación. Además, dicho nuevo régimen disminuiría el número de aportantes e incrementaría el número de jubilados, “[...] *con lo cual esta diferencia se traslada directamente a las obligaciones del Estado por el lado de la contribución y aportes, que en su calidad de responsable y garante de los derechos de la seguridad social tiene [...] lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del sistema*”.

19.3. En el procedimiento de aprobación de la ley impugnada se habría transgredido el artículo 135 de la Constitución, puesto que no habría sido presentada por iniciativa del presidente de la República, a pesar de que varias de las reformas introducidas (el incremento de las remuneraciones, la recategorización a los maestros, entre otras) incrementarían el gasto público y ocasionarían “[...] *recortes presupuestarios en otros sectores, lo cual agravaría*

la situación económica del país, misma que aún no logra superar los efectos de la pandemia”⁸.

19.4. La ley impugnada habría creado obligaciones que deben financiarse con recursos públicos sin especificar la fuente de financiamiento, contraviniendo así el artículo 287 de la Constitución, ya que *“la Asamblea Nacional generó múltiples compromisos de gasto corriente que al ejecutarse ponen en riesgo la sostenibilidad de las arcas fiscales consecuencia de la falta de planificación en el manejo de las finanzas públicas”*. Además, *“el manejo de las finanzas públicas no es tan simple como lo ha tratado de presentar el legislador [...] si bien, por mandato constitucional, las preasignaciones anuales al sector educación serán predecibles y automáticas [...] no es menos cierto que estas están sujetas a la ejecución del Presupuesto General del Estado y al manejo del ente rector, que es el Ministerio de Finanzas [...] Por tanto, no se pretende solo una reforma legal sino una reforma estructural inclusive de la norma constitucional”*

19.5. La ley impugnada vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación, como lo señalan los accionantes, entre otras razones, porque el aumento salarial de los docentes pretendería que *“la remuneración mínima de un docente sin título universitario se[a] equiparable a la de un servidor público 4 al que sí se le exige título de tercer nivel, sin que el legislador haya justificado esta diferenciación”*; y porque no existirían circunstancias específicas que afecten el promedio de vida de los docentes, por lo que el nuevo régimen de jubilación sería injustificado e inmotivado.

E. Audiencia pública

20. Los días 28 y 29 de junio de 2021, se realizó la audiencia pública telemática en el caso N° **32-21-IN y acumulado (34-21-IN)**, convocada mediante providencia dictada el 16 de junio de 2021. A esta diligencia, como legitimados activos, comparecieron: a) en el caso 32-21-IN, el abogado David Eduardo Proaño Alcívar en representación de Luis Javier Bustos Aguilar; b) en el caso 34-21-IN, los abogados Daniel Vinicio Ruiz Sandoval, José Julio Boada Suraty, Galo Luis Fernando García Calderón, Gilberto

⁸ Para llegar a esta conclusión, la Procuraduría expone, *“[...] En el año 2020 el Presupuesto General del Estado aprobado fue de USD 35.498,42 millones en tanto que el codificado al 31 de diciembre de 2020 totalizó en USD 32.080,36 millones, con una disminución de USD 3.418,06 millones producto del impacto de la pandemia en la economía, lo que conllevó al aislamiento, disminuyendo el dinamismo en la economía por la suspensión de actividades productivas, que repercutió en una reducción en la recaudación de impuestos y de los ingresos por tasas y contribuciones. A esto se sumó la ruptura de las tuberías del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) y la caída en el precio del petróleo. Consecuentemente, para el año 2021 el Presupuesto General del Estado prorrogado se redujo en un 9,6% de manera aplicar algunas de las disposiciones que constan en la reformatoria a la LOEI como: la remuneración mínima y el ajuste salarial, la recategorización de docentes, la reincorporación de docentes desvinculados y la jubilación especial para docentes, implicaría una presión adicional a la ejecución del presupuesto, pues supondría un aumento del gasto público”*.

Ramiro Vega Suárez y Álvaro Mauricio Galarza Rodríguez, en representación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Como legitimados pasivos comparecieron: c) los abogados Fabián Pozo Neira y Joaquín Ponce Díaz, en representación de la Presidencia de la República; d) los abogados Daniel Ricardo Ruiz Calvachi, Mario Borbua Gallardo y Leónidas Salomón Chiliquinga Castillo, en representación de la Asamblea Nacional; e) la abogada Karola Samaniego Tello, en representación de la Procuraduría General del Estado. Por otra parte, en calidad de amicus curiae comparecieron a la audiencia las siguientes personas: f) Cesar Roberto Pila Manosalvas, en calidad de sub coordinador nacional y secretario del Frente Docente 13 de Abril; g) el abogado Christian Alexander Paula Aguirre, en calidad de director del Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador; h) Adán Agustín Lindao Alejandro, en calidad de coordinador nacional de la Red de Educadores del Ecuador; i) Christian Veloz Villarreal y su abogado Pedro Granja, en representación de la Asociación de Profesionales de la Educación; j) Mayra Cristina Cachaguay Obando, en calidad de presidenta nacional de Mujeres por el Cambio; k) Isabel Vargas y su abogado Ángel Orna Peñafiel, en representación de la Unión Nacional de Educadores; l) Jaime Carrera, en calidad de secretario técnico del Observatorio de la Política Fiscal; m) Skarleth Lisbeth Tamayo Verdesoto, en calidad de presidenta Nacional de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador; n) Lenin Bolívar Potes Duque y su abogada Maritza Jivita Ávila López, en representación de la Federación Unionista de los Trabajadores de la Educación del Ecuador; o) Yovanny Vicente Merchán Valarezo en representación de la Coordinación de Educación Municipal de Loja; p) Edmundo Renán Pulles Jácome, en representación de Esperanza Noemí del Carmen Andrango Flores, de Glenda Cecibel Cagua Cortes y de los Educadores Comunitarios; q) Nari Huayta Lema Muenala, Boris Joel Jaramillo Flores y María Julia Espinosa Peñaherrera, en representación del Colectivo Jurídico Universitario; r) Dina Maribel Farinango Qulumbaquin y su abogado Marcos Ortiz Muñoz, por sus propios derechos; s) Luis Almeida Morán, en calidad de legislador de la República; t) Silvia Salgado Andrade por sus propios derechos; u) Fabián Carrión por sus propios derechos; v) la abogada Carolina Moreano, en representación del Frente Nacional de Docentes Recategorizados; w) David Alejandro Rosero Minda y su abogado Carlos Poveda Moreno, en representación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; x) Nelson Armando Erazo Hidalgo y su abogado Luis Alfredo Villacís Maldonado, en representación del Frente Popular; y) Héctor Javier Rojas García en representación de la Plataforma de derechos humanos; z) Geovanni Javier Atarihuana Ayala, en representación del Partido Unidad Popular, Lista 2; aa) Glenda Soriano Proaño, en representación de Jeaneth Alexandra Chasillacta Padilla; bb) Justin Sebastián Sánchez Paredes, Estefanía Mercedes Sánchez Paredes y Pilar Paredes, por sus propios derechos; cc) Aracely Puetate Méndez, en representación de la Federación Nacional de Educadores Populares; y, dd) Patricia Elizabeth Borja Laverde por sus propios derechos. A pesar de haberse inscrito y de haber sido notificados en legal y debida forma con el link de la audiencia, ee) no comparecieron a la audiencia las siguientes personas en calidad de amicus curiae: ee.1) Edwin Anibal Minchala Cruz en representación del Frente Nacional de Docentes Recategorizados de Loja; ee.2) Vivian Isabel Idrovo Mora, abogada defensora de derechos y coordinadora de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos; ee.3) Carlos Francisco Sucuzhañay Sacta y

Katary Gustavo Tenesaca Yantalema, en calidades de presidente y dirigente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, respectivamente; ee.4) Ángel Sánchez y otros, en representación del Frente Unitario de Trabajadores; ee.5) Manuel Medina Quizhpe por sus propios derechos; y, ee.6) Juan Auquilla Rodas, coordinador ad honorem de Catastros de la Región Amazónica y Galápagos.

II. COMPETENCIA

21. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

22. Las alegaciones contenidas en las demandas que originan la presente causa cuestionan la constitucionalidad de la ley impugnada por la forma y por el fondo. Hay acusaciones de que el *procedimiento* de formación de la ley inobservó alguna norma constitucional, es decir, de que hubo alguna acción u omisión contraria a las normas que rigen el trámite legislativo (vicios de forma). Y hay otras acusaciones según las cuales el *contenido* de alguna de las disposiciones de la ley –producto del referido procedimiento– es contrario al contenido de ciertas normas constitucionales (vicios de fondo).

23. Por un lado, las alegaciones de los accionantes dan lugar a los siguientes problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la *forma*:

23.1. Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.1 y 16.2 *supra*, se plantea este primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?

23.2. Respecto de lo sintetizado en el párrafo 16.1 *supra*, se plantea este segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

23.3. Respecto de lo sintetizado en el párrafo 16.3 *supra*, se plantea este tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?

23.4. Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.2, 15.3, 16.4, 16.5, 16.6 y 16.7 *supra*, se plantea este cuarto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, en lo que concierne al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como el derecho a la seguridad social de los jubilados del IESS, por no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social?

23.5. Respecto de lo sintetizado en el párrafo 15.4, se plantea este quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 135 y 141 inciso segundo de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las mentadas disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público?

23.6. Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.5 y 16.8 *supra*, se plantea este sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento?

24. Por otro lado, las alegaciones de los accionantes originan el siguiente problema jurídico relativo a la inconstitucionalidad por el *fondo*:

24.1. Respecto de lo sintetizado en los párrafos 15.6 y 16.9 *supra*, se plantea este séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformatorias segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?

25. Esta Corte iniciará el análisis de los problemas jurídicos correspondientes a la inconstitucionalidad por la forma, para luego responder los relativos a la inconstitucionalidad por el fondo; esto, porque si se estableciera que una determinada disposición de la ley ha sido expedida mediante un procedimiento viciado, eso afectaría la vigencia de la disposición y, por tanto, devendría superfluo examinar si ella es inconstitucional por el fondo. Para esta Corte, sin embargo, un vicio de forma no es menos importante que uno de fondo; la diferencia conceptual, como antes se dijo, estriba solamente en que el uno ocurre cuando se inobserva la Constitución en el *procedimiento* legislativo, y el otro, cuando el *contenido* de la ley producto de tal procedimiento contradice preceptos constitucionales no referidos al trámite de aprobación de formación de la ley.

IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS RELATIVOS A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA *FORMA*

26. El artículo 114 de la LOGJCC dispone, “*El control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los **principios** y **reglas** previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia*” [énfasis añadido]. Sin embargo, el artículo 76.7 *Ibíd.* precisa:

*Instrumentalidad de las formas y procedimiento.- El desconocimiento o vulneración de las **reglas** formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los **principios** o **fin**es sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla [énfasis añadido].*

27. En consecuencia, si bien el examen de un supuesto vicio de inconstitucionalidad formal requiere confrontar el procedimiento legislativo acusado con las reglas, principios y fines que lo regulan, la violación de una regla de trámite legislativo no es necesaria ni suficiente para que la Corte declare dicho vicio: no es necesaria porque, aunque no hubiera violación de una regla tal, bastaría con la afectación a un principio o fin de carácter constitucional para que el procedimiento sea inconstitucional; y no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera que lo suficiente y necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley.

F. Primer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto de ley no se habría referido a una sola materia, sino a varias?

28. Este problema jurídico cuestiona la constitucionalidad de todas las disposiciones de la ley impugnada con base en la supuesta contravención del principio de unidad de materia. El artículo 136 de la Constitución establece aquel principio en los siguientes términos, “*Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia [...] Si el proyecto no reúne est[e] requisito [...] no se tramitará*”.

29. El principio de unidad de materia tiene como fin racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante. El deterioro del diálogo legislativo lesiona el valor de la democracia porque este descansa, según la Constitución, no solo en la *voluntad* del pueblo y de las autoridades que lo representan (art. 1), sino también en la *deliberación* pública (art. 95 inciso segundo).

30. Según el artículo 116 de la LOGJCC, la unidad de materia significa, más específicamente, que “*debe existir entre todas ellas [las disposiciones de la ley en cuestión] una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático*”.

31. A la hora de juzgar si, en un caso concreto, el principio de unidad de materia ha sido lesionado por la falta de *conexidad* entre todas las disposiciones de la ley, no debe tenerse en cuenta exclusivamente dicho principio, sino que es preciso atender también a otros principios constitucionales que lo delimitan y que podrían afectarse si se declarase la inconstitucionalidad de la ley por la falta de unidad de materia. Por ejemplo, se podría restringir la potestad de la Asamblea Nacional para tramitar proyectos de ley. Para que las restricciones a esos otros principios estén justificadas es preciso que haya *proporcionalidad* entre tales restricciones y la satisfacción del principio de unidad de materia; esto, con arreglo a los artículos 2.2, 3.2, 3 y 8 de la LOGJCC. El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá, entonces, del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales.

32. Respecto de la intensidad con la que debe realizarse dicho examen de proporcionalidad, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que “*el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificará la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada [...] y la materia respectiva, haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa*”. Esta intensidad intermedia en el examen de proporcionalidad implica que, al analizar la conexidad entre todas las disposiciones de la ley demandada, esta Corte deberá cuidarse “*de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables*”, por lo que dicho principio “*solo resultaría vulnerado cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte*”⁹. Por todo esto, “*una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada*”¹⁰, sino una concepción intermedia.

33. Los accionantes en la presente causa sostienen que no habría conexidad material entre todas las disposiciones de la ley porque no todas ellas tienen que ver con la educación, sino que algunas aluden a otras materias, como la financiera pública, el servicio público y la seguridad social. Por su parte, la Procuraduría General del Estado sostiene que la referida conexidad no existe porque la ley impugnada reforma varios cuerpos normativos que no tienen que ver con la educación, a saber, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Seguridad Social y la Ley Orgánica de Servicio Público. Por el contrario, la Asamblea Nacional manifiesta que el texto de la

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-12-SIN-CC. En igual sentido, se han pronunciado las sentencias N.º 003-14-SIN-CC, 053-16-SIN-CC, 002-18-SIN-CC y 75-15-IN/21, entre otras.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-18-SIN-CC.

ley impugnada sí cumple con la conexidad material porque todo él busca fortalecer el sistema educativo del país.

34. Como se aprecia, los argumentos vertidos a favor de la inconstitucionalidad de la ley impugnada, parten de una concepción *rígida* de la unidad de materia y, por tanto, poco deferente con la potestad legislativa de la Asamblea Nacional. Sin embargo, como ya se ha dicho, lo constitucionalmente debido es que esta Corte observe una deferencia mayor hacia el legislador democrático y que, en consecuencia, parta de una concepción *intermedia* del principio de unidad de materia, según la cual, es suficiente que haya una relación al menos plausible entre el contenido de las disposiciones de una ley para que el principio de unidad de materia se satisfaga¹¹.

35. Ahora bien, la relación al menos plausible que debe haber entre todas las disposiciones de la ley impugnada puede ser, con arreglo al ya citado artículo 116 de la LOGJCC, “*de carácter temático, teleológico o sistemático*”. Los argumentos vertidos por quienes accionan en contra de la constitucionalidad de la ley impugnada afirman que ella versa sobre diversos temas; con ello, asumen que el tema educación es mutuamente excluyente respecto de los demás temas: las finanzas públicas, el servicio público y la seguridad social. Si este enfoque conceptual es aceptable o no depende de si lo es o no el criterio usado para separar el tema de la educación de los demás.

36. Al respecto, los accionantes no explicitaron criterio alguno. Se limitaron a identificar las disposiciones que serían ajenas al tema de la educación; entre otras: la disposición general primera y la disposición reformativa primera, relacionadas con el presupuesto del sector educativo; el artículo 12 de la ley reformada (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas tercera y cuarta, referentes al régimen especial de jubilación para los docentes; el artículo 116, que establece un piso de dos punto cinco salarios básicos unificados en la escala de remuneraciones de los docentes.

37. La argumentación de la Procuraduría General del Estado, por su parte, acota el tema de la educación identificándolo con el ámbito material de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de manera que pertenecerían a ese tema únicamente las reformas introducidas en ella por la ley impugnada, pero las introducidas en otros cuerpos legales corresponderían a otros temas. Uno de los problemas con los que tropieza esta opinión es que, con ese criterio, toda ley reformativa de varios cuerpos normativos violaría, sin más, el principio de unidad de materia.

38. En opinión de esta Corte, la conexidad temática¹² debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según la primera, las disposiciones de una ley

¹¹ Por ello, una concepción intermedia se aleja, tanto de una concepción rígida, como de una concepción laxa, según la cual, basta con cualquier tipo de relación entre el contenido de las disposiciones de una ley para que el principio de unidad de materia se satisfaga.

¹² Sobre la conexidad temática, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-933/14, ha establecido: “(...) La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista

guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios *fin*es. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de *reglas, principios y valores* jurídicos.

39. En un Estado constitucional como el ecuatoriano (art. 1 de la Constitución), es un deber capital del Estado “[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación [...]” (art. 3.1 *Ibíd.*). Entre las garantías de aquellos derechos fundamentales están las políticas públicas. Por ello, la Constitución preceptúa:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

[...]

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

[...]

40. De manera particular, la Constitución prescribe, “La educación [...] constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir” (art. 26); “[l]os egresos permanentes para [...] educación [...] serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes” (art. 286 inciso segundo). Y agrega, “El Sistema Nacional de Educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato [...]” (art. 344); contexto en el que:

El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente.

41. El Estado, entonces, debe garantizar el derecho a la educación mediante el Sistema Nacional de Educación, integrado por instituciones, programas, políticas públicas, recursos, actores y acciones encaminados a la realización de ciertos fines, principios y valores constitucionales. De dicho Sistema forman parte las finanzas públicas relativas al mencionado Sistema (las que, incluso, tienen carácter preferente), así como la política laboral relativa a los docentes del Sistema.

desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable”.

42. En concordancia con el descrito marco constitucional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General N.º 13, determinó que una de las características del derecho a la educación es la *disponibilidad*. La cual exige la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, mismas que deberán contar con instalaciones, agua potable, materiales de enseñanza, docentes calificados con salarios competitivos, bibliotecas, entre otros.

43. Así entendido, el Sistema Nacional de Educación se vertebra a través de una legislación que constituye y regula los distintos componentes del Sistema, si bien este no se agota en aquella normativa. Esa legislación está compuesta por disposiciones normativas cuya conexidad mutua y, por tanto, su unidad material, se aprecia con facilidad si se adopta –como corresponde– un enfoque de derechos: todas esas disposiciones legales apuntan a garantizar el derecho fundamental a la educación.

44. Pues bien, la ley impugnada tiene como objetivo primordial reformar el régimen jurídico del Sistema Nacional de Educación (véase su art. 1). A tal efecto, en algunos de sus considerandos y en relación con la Constitución, se afirma lo siguiente: (i) la educación es un derecho fundamental que responde al interés público; (ii) la educación constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal; (iii) la educación pública debe ser gratuita y el Estado la debe financiar de manera oportuna, regular y suficiente; (iv) el Estado debe garantizar al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico y una remuneración justa de acuerdo a su profesionalización, desempeño y méritos académicos; y, (v) el Estado debe asignar de forma progresiva recursos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial, básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero coma cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.

45. Se constata, por tanto, que las disposiciones de la ley impugnada se orientan al cumplimiento de unos mismos *fin*es constitucionales, por lo que ellas tienen entre sí conexidad teleológica. Y también guardan coherencia con unos mismos *principios* y *valores* constitucionales, lo que las dota de conexidad sistemática mutua. Esos fines, principios y valores son inherentes al derecho fundamental a la educación.

46. Por consiguiente, resulta por lo menos plausible asumir que las disposiciones de la ley impugnada cumplen con el principio de unidad de materia. Si, como argumentan los accionantes, se concluyera lo contrario, se favorecería el principio de unidad de materia de una manera desproporcionada, por las razones siguientes:

46.1. Al dar prioridad a ese principio, ciertamente se privilegiaría el valor de que la discusión pública en torno al proyecto de ley no se disperse, contribuyendo a que el resultado legislativo cuente con mayores probabilidades de ser racional y razonable, según lo anotado en el párr. 29 *supra*. Sin embargo, debido los años que duró el proceso de elaboración de la ley impugnada y la intensidad

participativa con la que se desarrolló (véase, sección A *supra*), la riqueza temática de la ley tuvo el tiempo y las condiciones suficientes para ser tratada de manera que la calidad del debate no sufra detrimento por su amplitud temática.

46.2. Si se priorizara el principio de unidad de materia en el presente caso, se afectaría, por un lado, el tejido de fines, principios y valores encarnados en el Sistema Nacional de Educación, en cuanto garantía institucional del derecho a la educación: ese tejido constituye un todo en el que, por ejemplo, el régimen funcional de los docentes no es extraño a la promoción del carácter intercultural de la enseñanza, de modo que un tratamiento sistémico de los diferentes asuntos resulta constitucionalmente deseable, sobre todo, en aras de que los derechos fundamentales sean una realidad. Y, por otro lado, un sobredimensionamiento del principio de unidad de la materia afectaría la potestad legislativa de la Asamblea Nacional, a la que se le negaría la posibilidad de aprobar una ley reformativa del sistema educativo relativamente amplia y profunda.

47. En conclusión, se descarta que el proceso de formación de la ley haya incurrido en inconstitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia.

G. Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, respecto de la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución, según el cual, los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos suficiente?

48. Según el IESS, el proyecto de ley presentado tanto para el primero como para el segundo debate habría carecido de una exposición de motivos relativa a las disposiciones de la ley que instituyen un régimen de jubilación especial para los docentes del Sistema Nacional de Educación, lo que habría conculcado el artículo 136 de la Constitución de la República, en cuya virtud, los proyectos de ley deben ser presentados “*con la suficiente exposición de motivos*”.

49. Al respecto, esta Corte constata que, en el portal institucional de la Asamblea Nacional, consta publicado el memorando N.º AN-SG-2020-0507-M, de 2 de mayo de 2020, suscrito como alcance al memorando N.º AN-SG-2020-04-05-M, de 24 de abril de 2020, mediante el cual, el prosecretario general temporal de la Asamblea Nacional remitió a la Unidad de Técnica Legislativa el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”, presentado por el presidente de la Asamblea Nacional. Al mencionado documento, se adjuntó la correspondiente exposición de motivos. Lo propio ocurrió con los proyectos de ley presentados junto con los informes para el primer y para el segundo debate: en ellos, consta una amplia exposición de motivos respecto de las reformas propuestas. Se sigue, entonces, que el proyecto de ley sí contó con una exposición de motivos.

50. Sin embargo, la alegación de inconstitucionalidad examinada se refiere, específicamente, a la ausencia de una exposición de motivos específicamente referida a la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación. Lo que se cuestiona, entonces, es la ausencia de motivación del proyecto de ley en torno a las disposiciones que establecen aquel régimen.

51. En un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de *quién* las toma, sino también del *porqué* se lo hace: todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de *motivar* dichos actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material). En esto último consiste el *deber de motivación* inherente a todas las autoridades públicas.

52. El deber de motivación es un principio que señala a los órganos del poder público el ideal consistente en desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones. No obstante, los actos jurídicos ven afectada su validez por defectos de motivación solamente cuando se transgrede la *garantía de la motivación*, una garantía del derecho a la defensa prevista en el artículo 76.7.1 de la Constitución que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte¹³, no se vulnera por un razonamiento *incorrecto*, sino cuando la motivación carece de los elementos argumentativos mínimos básicamente esbozados en la señalada disposición constitucional; esto es, “*si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

53. Sin embargo, esta Corte ya ha señalado que “*la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes*¹⁴”. Esto, porque dicha garantía busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa en los procedimientos previos a la expedición de actos provenientes de órganos administrativos o judiciales que afecten la esfera jurídica de las personas. El procedimiento legislativo tiene otra naturaleza: en primer lugar, lo que al legislador centralmente le corresponde no es juzgar hechos pasados, sino diseñar el acontecer social futuro; y, en segundo lugar, el legislador es una autoridad elegida por el pueblo, por lo que su legitimidad descansa más en su origen democrático directo (de elección popular) que en la motivación de sus actos, contrariamente a lo que ocurre con las autoridades administrativas y judiciales.

54. En virtud del deber de motivación, es deseable que el legislador se esfuerce por dotar a las leyes de exposiciones de motivos dotadas del máximo nivel posible de racionalidad, sin embargo, lo que específicamente exige el artículo 136 es que la exposición de motivos de un proyecto de ley presentado a trámite sea suficiente. Esta suficiencia debe evaluarse atendiendo al carácter deliberativo del proceso de formación de la ley. Un proyecto de ley es una suerte de ponencia en torno a la cual se despliega la deliberación parlamentaria, y la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de

¹³ Entre otras, en las sentencias N.º 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47; N.º 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44; y N.º 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 19.2.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 83-16-IN/21, párrafo 159.

partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley. No se requiere, por tanto, que cada disposición legal cuente con una motivación específica y elaborada como si se tratase de una decisión judicial.

55. En consecuencia, lo que el IESS reprocha a la ley va más allá de esa exigencia mínima del trámite legislativo y cuestiona, más bien, la existencia de bases técnicas que justifiquen la creación de un régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación. Esto, sin embargo, es materia del cuarto problema jurídico y no de este.

56. El proyecto de ley impugnada en el presente caso, entonces, pudo haber tenido una exposición de motivos deficitaria, pero eso no llega a constituir un vicio de inconstitucionalidad, pues fue suficiente tratándose de un acto de naturaleza legislativa y no administrativa o judicial. Los errores de racionalidad legislativa no pueden implicar, sin más, la inconstitucionalidad de las leyes.

57. En definitiva, se establece la improcedencia de la alegación de inconstitucionalidad materia del presente problema jurídico.

H. Tercer problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió la norma constitucional relativa a la obligación de escuchar a los ciudadanos con interés en su aprobación, particularmente a los asegurados y jubilados del IESS, establecida en el artículo 137 de la Constitución?

58. El artículo 137 inciso segundo de la Constitución prescribe:

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

59. Esta regla de trámite legislativo se ancla en el principio que establece el derecho a la participación ciudadana, establecido en el artículo 95 de la Constitución:

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad¹⁵.

¹⁵ En torno a esto, en el párrafo 93 de su dictamen N.º 2-21-EE/21, esta Corte resaltó la importancia del ejercicio de participación ciudadana en los asuntos de interés público en los siguientes términos: “Entre las razones para promover la participación ciudadana está el derecho a que todas las personas, colectivos, pueblos, nacionalidades indígenas, sean escuchados cuando se tomen decisiones que les afectan. Los asuntos públicos no merecen ser resueltos por pocos y se debe procurar la participación

60. Ahora bien, el IESS alega que, en el trámite de la ley impugnada, se violó el artículo 137 recientemente citado porque no se habría permitido la participación de los asegurados y jubilados de esa institución en el procedimiento legislativo. Dicha regla, como se ha visto, permite a los ciudadanos interesados en un determinado proyecto de ley presentar su opinión argumentada ante la comisión legislativa pertinente y obliga a esta a escuchar al ciudadano.

61. La regla en referencia es desarrollada por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En él se establece que, durante la elaboración del informe para primer debate de un proyecto de ley, la respectiva comisión legislativa tiene la obligación de *“considerar [...] un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos”*. Y el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa prescribe que las comisiones legislativas *“podrán declararse en comisión general, para recibir de manera presencial o a través de medios telemáticos disponibles a organizaciones, académicos, personas naturales, ecuatorianos residentes en el exterior, pueblos y nacionalidades que quieran presentar o exponer temas de interés o de competencia de la Asamblea Nacional”*.

62. Sin embargo, el IESS en ningún momento alega que la comisión legislativa que tramitó el proyecto de la ley impugnada desatendió el pedido de algún ciudadano de ser escuchado. Por lo demás, esta Corte observa que, en el informe para el primer debate, no constaba el tema relativo al régimen especial de jubilación de los docentes, puesto que este asunto fue incorporado en la construcción del informe para segundo debate. Y, de la revisión de la documentación remitida por la Asamblea Nacional no se advierte que, en la preparación de ese segundo informe, algún asegurado o jubilado del IESS hubiera solicitado siquiera exponer sus argumentos en torno al nuevo régimen de jubilación de los docentes.

63. No se constata, entonces, que la comisión que tramitó el proyecto de la ley impugnada hubiera incumplido su obligación de escuchar a personas que así lo habrían solicitado. Inclusive, en el mencionado informe de segundo debate se verifica que la Asamblea realizó 3 talleres de trabajo (15 de julio, 27 de agosto y 10 de octubre de 2020), en los que participaron gremios de docentes (UNE, Red de Maestros, entre otros), representantes de maestros jubilados, representantes del magisterio, delegados de los ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Trabajo y la Defensoría Pública.

64. En consecuencia, no cabe afirmar que la regla contenida en el segundo inciso del artículo 137 de la Constitución fue violada, contrariamente a lo que sostiene el IESS.

protagónica de todos los ciudadanos. [...] La diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera”.

65. La argumentación del IESS sostiene que el trámite del proyecto de ley en cuestión inobservó la recomendación de la OIT de que debe haber una participación efectiva y tripartita (empleadores, trabajadores y Estado) para realizar modificaciones en el sistema de seguridad social; como resultado de lo cual,

[...] la opinión de los asegurados y jubilados al IESS no ha sido considerada, ni su participación ha sido un mecanismo que haya permitido alcanzar un acuerdo para una adecuada reforma. No se demuestra que la incorporación e [sic] una jubilación especial haya sido debatida y acordada con las personas que reciben las pensiones del sistema de seguridad social y que se ven directamente afectadas con la sostenibilidad del fondo por falta de financiamiento¹⁶.

66. Como se puede apreciar, el reproche del accionante se dirige, más bien, a cuestionar el impacto que el régimen de jubilación establecido para los maestros por la ley impugnada tendría en la sostenibilidad del fondo de pensiones. Lo que es materia del cuarto problema jurídico y no de este.

67. En conclusión, esta Corte no constata la alegación de inconstitucional materia del presente problema jurídico.

I. Cuarto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, en lo que concierne al régimen de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, ¿transgredió los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como el derecho a la seguridad social de los jubilados del IESS, por no contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social?

68. El artículo 368 de la Constitución establece que “[e]l Sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”, y añade que dicho Sistema se regirá por el principio de “sostenibilidad”.

69. Con fundamento en ese principio, el artículo 369 último inciso de la Constitución establece la regla según la cual, “La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”. Esta norma, además de servir al mencionado principio de sostenibilidad, constituye también una garantía del derecho a la seguridad social de las personas que ya reciben prestaciones financiadas por fondos previsionales, pues la creación de nuevas cargas para el fondo de invalidez, vejez y muerte, si ellas no tienen financiamiento, ponen en riesgo la continuidad en el pago de las prestaciones propias de dicho fondo. De ahí que la sostenibilidad no sea un principio opuesto al derecho a la seguridad social, sino una condición de realización: aquel principio obliga a mirar no solo a los supuestos beneficiarios, sino también a los potenciales perjudicados.

70. A partir de la regla del citado último inciso del artículo 369, en su sentencia N.º 83-16-IN/21, esta Corte sostuvo que “contar con estudios actuariales actualizados y

¹⁶ Demanda del caso N° 34-21-IN, página 9.

*específicos, constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones adecuadas respecto a la seguridad social*¹⁷; y en su sentencia N.° 23-18-IN/19, determinó que en el sistema de seguridad social se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que *“estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones en el largo plazo”*¹⁸. Vale decir, a partir de la citada jurisprudencia se puede derivar la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad de dicho sistema; y, de acuerdo con esa misma jurisprudencia, la transgresión de la mencionada regla aplicable al procedimiento legislativo implica la inconstitucionalidad de la ley correspondiente por cuanto afecta al principio de sostenibilidad de la seguridad social.

71. Corresponde, entonces, examinar si el procedimiento de la ley impugnada ha omitido o no el cumplimiento de la referida regla de trámite legislativo. Para ello, en primer lugar, debe constatarse si la ley impugnada crea una nueva prestación a cargo del Sistema de Seguridad Social.

72. Antes de la expedición de la ley, los docentes del Sistema Nacional de Educación, como afiliados al Sistema de Seguridad Social, ya eran titulares de la prestación de jubilación a condición de que satisfagan los requisitos legalmente establecidos para ello. Sin embargo, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada introdujeron novedades en cuanto a dos requisitos de acceso a la referida prestación: i) el número mínimo de aportes, y ii) la edad mínima.

73. En cuanto a lo primero, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y la disposición reformativa cuarta de la ley impugnada establecen que los docentes del Sistema Nacional de Educación tendrán derecho a acogerse a la jubilación con al menos **trecientas sesenta (360)** aportaciones mensuales, mientras que la disposición reformativa tercera establece que para acceder a la jubilación los docentes deberán cumplir al menos con **trecientas (300)** aportaciones mensuales. La ley impugnada ha dejado, entonces, indeterminado el número mínimo de aportaciones: no se determina si es, como hasta antes de la expedición de la ley, de trecientas sesenta aportaciones mensuales (equivalentes a 30 años); o si ahora es de trecientas aportaciones mensuales (equivalentes a 25 años). A este respecto, en la audiencia pública el representante de la Asamblea Nacional sostuvo que *“efectivamente, como lo señala señor juez existe un error dentro del articulado al cual la Asamblea Nacional de manera institucional como ha hecho en otras leyes está enviando la correspondiente fe de erratas en la cual conste las 360 imposiciones, son las 360 las que siempre se estuvo discutiendo”*¹⁹. Y, mediante

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 83-16-IN/21, párrafo 167.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 23-18-IN/19, párrafo 40.

¹⁹ En el mismo sentido, mediante escrito presentado el 6 de julio de 2021, la Asamblea Nacional remitió a este organismo constitucional el memorando N.° AN-MQMA-2021-0039-M del 5 de julio de 2021, suscrito por el presidente de la Comisión Especializada Permanente de Educación y dirigido al secretario general de la Asamblea Nacional, en el que se solicita: “[...] que se remita al Registro Oficial la

escrito presentado el 2 de agosto de 2021, la Asamblea Nacional indicó: “*debo manifestar a ustedes señores Jueces, que de parte de la Asamblea Nacional se están realizando los trámites necesarios para aclarar el contenido numérico de esta disposición normativa*”. Debido a la indeterminación descrita y a que los anuncios de la Asamblea Nacional no se han concretado, esta Corte no puede establecer si ha disminuido o no el número mínimo de aportaciones para la jubilación de los docentes.

74. Por lo que respecta a la edad mínima de jubilación de los docentes del Sistema Nacional de Educación, antes de la expedición de la ley impugnada, ella era de sesenta años con un mínimo de trecientas sesenta (360) aportaciones mensuales o, con un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales, sin límite de edad. Ahora, de acuerdo con la ley impugnada, los docentes pueden jubilarse a cualquier edad siempre que cumplan con el número mínimo de aportaciones mensuales. En consecuencia, el régimen relativo a la prestación de jubilación de los mencionados docentes ha sido innovado para mejorar las condiciones de acceso a dicha prestación en comparación al régimen general. Es aplicable, por consiguiente, la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados y específicos acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad del sistema.

75. Esta Corte observa que la señalada regla de trámite legislativo y, por tanto, el principio de sostenibilidad de la seguridad social, han sido vulnerados en el procedimiento de formación de la ley impugnada por las siguientes razones:

75.1. De la revisión del expediente de creación de la ley impugnada, este organismo constitucional verifica que no existieron estudios que identifiquen las fuentes de financiamiento del nuevo régimen de jubilación para los referidos docentes ni tampoco el impacto financiero que esta modificación ocasionaría en el sistema de seguridad social ecuatoriano. De hecho, la propia Asamblea Nacional ha reconocido que no contó con los estudios actuariales para la creación de ese beneficio prestacional.

75.2. Dicha omisión, al decir de la Asamblea, se debió a la falta de respuesta del IESS al oficio N.º 203-SEC-CECCYT-AM-2020, de 12 de octubre de 2020, suscrito por la secretaria relatora de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional y dirigido al presidente del Consejo Directivo del IESS²⁰. El IESS asegura que el mencionado oficio nunca llegó a su

correspondiente fe de erratas, respecto a la disposición reformativa tercera de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de la siguiente manera: Donde dice: “trescientas”, lo correcto es: “trescientas sesenta”. Esta fe de erratas permite que el texto tenga concordancia con lo debatido en la Comisión y en su integridad con el resto del texto de la ley”.

²⁰ El secretario relator de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Saberes Ancestrales, el 8 de julio de 2021, certificó: “*que del correo institucional comision.educaciontecnologia@asambleanacional.gob.ec que pertenece a esta Comisión, fue remitido con fecha 12 de octubre de 2020, a las 22:54:45 al correo: jorge.wated@iess.gob.ec perteneciente al señor Jorge Wated, en ese entonces presidente del Consejo Directivo del Instituto*

dependencia, pues “*para ser eficaz debió haber sido recibido o notificado de manera formal por los canales oficiales, tanto físicos o electrónicos*²¹”, esta afirmación la sustenta con la certificación²² emitida por la Subdirección Nacional de Gestión Documental mediante el memorando N.º IESS-SDNG-2021-1670-M de 25 de junio de 2021. Sea como fuere, de la revisión del mencionado oficio, se aprecia que este únicamente contenía dos requerimientos: i) que se realicen observaciones a la propuesta legislativa relacionada con jubilación de los docentes; y, ii) que las observaciones sean presentadas y entregadas en la reunión del 16 de octubre de 2020. Es decir, ese documento no contenía un pedido expreso de un informe actuarial sobre el impacto que la mejora en la prestación ocasionaría en el sistema de seguridad social. Y, en todo caso, la falta de contestación del IESS no exoneraba a la Asamblea de cumplir su obligación de contar con estudios actuariales actualizados y específicos en apoyo de su proyecto de reforma.

75.3. Por lo que respecta a la Presidencia de la República, esta no solo que inobservó su deber de contar, previamente a sancionar la ley impugnada, con estudios actuariales actualizados y específicos que avalen actuarialmente la reforma en cuestión, sino que la sancionó a pesar de que, mediante oficio N.º IESS-DG-2021-0203-OF, dirigido a la entonces Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República el 30 de marzo de 2021, la entonces Directora General del IESS recomendó “*que el texto propuesto por la Asamblea Nacional, sea objetado por parte del señor Presidente de la República, por cuanto, no existe el estudio actuarial que el caso requiere y tampoco se ha identificado una fuente de financiamiento permanente y oportuna; sin los cuales, se afectará gravemente el equilibrio del fondo de pensiones administrado por esta Institución*²³”.

75.4. Otro de los argumentos de la Asamblea Nacional, expuesto en su escrito de contestación a las demandas de inconstitucionalidad, se refiere a que no existiría una afectación a la sostenibilidad del sistema de seguridad social puesto que el aumento salarial de los docentes, también establecido en la ley impugnada, implicaría un aumento en sus aportes, con el que se cubrirían los

Ecuadoriano de Seguridad Social – IESS. Cabe indicar que el mismo correo enviado no rebotó, verificándose que dicho envío llegó a su destinatario”.

²¹ Audiencia pública, celebrada el 29 de junio de 2021.

²² La Subdirección Nacional de Gestión Documental del IESS, certificó: “*se ha procedido a realizar una exhaustiva búsqueda en el Sistema de Gestión Documental QUIPUX durante el período de octubre a diciembre de 2020, así como en el correo institucional dngd@iess.gob.ec habilitado para la recepción de trámites de manera virtual, sin encontrar ningún resultado del ingreso físico o electrónico del oficio N° 203-SEC-CECCYT-AM-2020 de fecha 12 de octubre de 2020”.*

²³ Como se expuso en el párr. 16.6 *supra*, el 13 de mayo de 2021, el Director Actuarial de Investigación y Estadística del IESS emitió un informe preliminar en el que estimaba el impacto negativo de la ley impugnada en el fondo de pensiones. Sin embargo, ese informe partía del supuesto de que esa ley reducía el número mínimo de aportaciones a trecientos, en realidad, eso está indeterminado en la ley, como se manifestó en el párr. 73 *supra*. Y, por otro lado, aunque lo ofreció el abogado del IESS en la audiencia pública, esta Corte no ha recibido un informe definitivo sobre el referido asunto.

egresos que se den por efecto del nuevo régimen de jubilación. En opinión de esta Corte, este es un argumento inaceptable. En primer lugar, porque se basa en una conjetura improvisada y endeble, ya que, para poder medir el impacto de un régimen de jubilación sin límite de edad no basta con aludir vagamente a un incremento en los aportes (en función del aumento de las remuneraciones de un grupo de afiliados), sino que se deben considerar otros elementos como, por ejemplo: rangos de edad de la población beneficiaria de la nueva prestación, índices de mortalidad, número de aportaciones, sueldos promedio, entre otros. Y, en segundo lugar, porque de lo que se acusa específicamente a la ley impugnada es de que el legislador incumplió la regla que establece la obligación *procedimental* de contar con los mentados estudios actuariales actualizados y específicos en el trámite del proyecto de ley, independientemente de si la reforma legal era o no capaz de causar un real desfinanciamiento del fondo de pensiones; la función que estos estudios habrían cumplido es, justamente, la de evidenciar con métodos rigurosos si el proyecto de ley produciría o no tal desfinanciamiento.

75.5. Por ello, también es inaceptable el argumento de la Asamblea Nacional en el sentido de que los accionantes no presentaron ningún estudio actuarial que concluyera que la creación del régimen especial de jubilación de los docentes en referencia ponía en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Esta alegación asigna al accionante la carga de la argumentación sobre la existencia de un real desfinanciamiento del fondo de pensiones; lo que es equivocado, pues —en razón de lo ya expuesto— la carga de la argumentación que debe satisfacer el accionante se limita a comprobar que el legislador incumplió su obligación procedimental de contar con estudios técnicos que sustenten la reforma del régimen de jubilación, y no a comprobar un real desfinanciamiento del fondo de pensiones por efecto de la ley reformatoria.

76. La establecida transgresión del deber de contar con estudios actuariales actualizados y específicos para la creación del régimen especial de jubilación para los docentes del Sistema Nacional de Educación y, por consiguiente, del principio constitucional de sostenibilidad previsional amenaza también el derecho a la seguridad social de las personas beneficiarias de la prestación de jubilación, pues un desfinanciamiento del fondo de pensiones pone en riesgo la continuidad de dicha prestación.

77. Por consiguiente, esta Corte considera que el procedimiento de aprobación del artículo 12 letra t y de las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, referentes al acceso a la jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación sin límite de edad, inobservó los artículos 368 y 369 de la Constitución, así como los precedentes establecidos en las sentencias N.º 83-16-IN/21 y 23-18-IN/19, antes citadas.

78. En opinión de esta Corte, sin embargo, con arreglo al artículo 117²⁴ de la LOGJCC y a la norma *in dubio pro legislatore* prevista en el artículo 76 Ibíd., la omisión de deliberar con base en estudios actuariales actualizados y específicos puede ser subsanada por la Asamblea Nacional realizando una nueva discusión y votación en dos debates, esta vez, sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior, elaborados con base en estudios actuariales actualizados y específicos, en los tiempos y en la forma señalada en la parte decisoria de esta sentencia. Hasta tanto, las señaladas disposiciones legales no estarán vigentes, por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

79. Como en ocasiones anteriores²⁵, esta Corte Constitucional considera que hay razones para deplorar que los órganos colegisladores (Asamblea Nacional y Presidencia de la República) omitan el cumplimiento de su deber de garantizar el principio de sostenibilidad previsional y, en particular, de contar dentro del trámite de formación de la ley con estudios actuariales actualizados y específicos que apoyen la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social. Ese tipo de práctica política carece de seriedad, ya que promueve el desarrollo de los derechos sociales de la población solamente de manera ilusoria, defraudando las aspiraciones legítimas de los asegurados. Así ocurre, en este caso, con los docentes del Sistema Nacional de Educación, un gremio que merece gozar de las mejores condiciones laborales posibles, no solo por su dignidad de personas, sino porque así lo exige el pleno desarrollo del derecho fundamental a la educación.

80. En tal virtud, esta Corte se ve en el deber de exhortar nuevamente a los órganos colegisladores, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, “*a dar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social y no plantear beneficios para los afiliados que no tengan el debido financiamiento y que, posteriormente, pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”²⁶.

J. Quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 135 y 141 inciso segundo de la Constitución, relativos a la rectoría de la política fiscal por parte de la Función Ejecutiva, porque las mentadas disposiciones no habrían provenido de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que incrementarían el gasto público?

²⁴ LOGJCC, artículo 117.- Vicios subsanables. - Si la Corte Constitucional encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del plazo que fije la Corte, respetando el legal o reglamentariamente establecido, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio o vencido el plazo, la Corte Constitucional procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto, cuando a ello hubiere lugar. Dicho plazo no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 23-18-IN/19 y 83-16-IN/21.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 23-18-IN/19, párrafo 48.

81. El segundo inciso del artículo 141 de la Constitución establece el principio competencial que atribuye la rectoría de las políticas públicas, entre ellas, la política fiscal, a la Función Ejecutiva: *“La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”*.

82. Dicho principio competencial es el fundamento de la regla de trámite legislativo contenida en el artículo 135 de la Constitución, según la cual, *“solo la presidenta o presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que [...] aumenten el gasto público”*.

83. Esta regla implica que el desarrollo de los derechos fundamentales, como en este caso, la educación, no es algo que pueda lograrse de cualquier manera, sino dentro de los cauces institucionales establecidos. Así, por ejemplo, aunque un proyecto de ley encomiablemente busque lograr mejores niveles de realización del derecho a la educación, si incrementa el gasto público, está vedado a la Asamblea Nacional tramitarlo a menos que cuente con la iniciativa del presidente de la República.

84. El ciudadano accionante señala que la Asamblea Nacional violó la regla del artículo 135 de la Constitución porque la ley impugnada habría establecido beneficios para los docentes del Sistema Nacional de Educación que implican un incremento del gasto público, y porque, para el trámite de esas reformas legales, no se habría contado con la iniciativa del presidente de la República. Las disposiciones que introducirían los referidos beneficios, en opinión del accionante, son las siguientes: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a) establecerían la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b) determinaría incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) la disposición transitorias décimo novena aumentaría el número del personal bibliotecario de las instituciones educativas; (iv) la disposición transitoria vigésima primera aumentaría el personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; (v) la disposición transitoria vigésima obligaría a ejecutar los procedimientos pertinentes para convertir contratos ocasionales y nombramientos provisionales del personal bibliotecario a nombramientos permanentes; (vi) la disposición transitoria vigésima novena establecería una bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y, (vii) los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera establecerían un incremento generalizado de remuneraciones para los docentes del Sistema Nacional de Educación.

85. Esta Corte encuentra que (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), (iii) la disposición transitoria décimo novena, y (iv) la disposición transitoria vigésima

primera no implica un incremento determinado del gasto público y, por ello, su trámite de aprobación no debía partir necesariamente de la iniciativa del presidente de la República; de ahí que dicho trámite no transgredió el artículo 135 de la Constitución ni, por tanto, la competencia de la Función Ejecutiva de ejercer la rectoría de la política fiscal. Esto es así por las razones siguientes:

85.1. Las reglas contenidas en esas disposiciones establecen obligaciones de fin o de comportamiento y no obligaciones de acción o de resultado. Es decir, no establecen una determinada medida de cumplimiento, sino que señalan un objetivo que debe cumplirse en la mayor medida de lo posible. Como se explica a continuación.

85.2. El artículo 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) establece la obligación del Estado de “[g]arantizar el financiamiento de los recursos económicos necesarios de manera oportuna, regular y suficiente para que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización, actualización pedagógica didáctica y metodológica, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades” y el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a) otorga correlativamente a los docentes del Sistema Nacional de Educación el derecho a “[a]cceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización pedagógica didáctica y metodológica, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y las del Sistema Nacional de Educación”.

85.3. El artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b) declara que los docentes del Sistema Nacional de Educación tienen derecho a “[r]ecibir incentivos monetarios o no monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes de naturaleza educativa, académica, intelectual, cultural, artística, deportiva o ciudadana”.

85.4. La disposición transitoria décimo novena prescribe, “El ente rector de las finanzas públicas, de trabajo, y la Autoridad Educativa Nacional, crearán, financiarán y asignarán anualmente las partidas presupuestarias necesarias, de forma sostenida y proporcional en los próximos tres años, para incrementar el número del personal bibliotecario, el mismo que será seleccionado a través de concurso público de méritos y oposición y contará con estabilidad laboral, derecho a la categorización y un escalafón de acuerdo con la normativa emitida por la autoridad competente”.

85.5. La disposición transitoria vigésima novena establece que “[e]l ente rector de las finanzas públicas por requerimiento de la Autoridad Educativa Nacional, creará y asignará anualmente, de forma sostenida y proporcional en los próximos cinco años, el financiamiento de las partidas presupuestarias necesarias para incrementar el número de profesionales DECE [departamentos

de consejería estudiantil] *que garantice su funcionamiento en las entidades educativas conforme los lineamientos dispuestos en la presente Ley*".

85.6. Se debe considerar que la formación y capacitación de los docentes, los estímulos para su desarrollo profesional, el fomento de los servicios bibliotecarios y de consejería estudiantil están íntimamente vinculadas a la realización del derecho fundamental a la educación. En esa medida, las disposiciones citadas son coherentes con el deber que el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone al Estado ecuatoriano de "*adoptar medidas [...] especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad*" del derecho a la educación.

85.7. Además, las disposiciones legales examinadas no implican una cuantía determinada de gasto público porque no establecen de manera concreta obligaciones de hacer, sino que señalan metas a cuyo cumplimiento debe propender el Sistema Nacional de Educación en la mayor medida posible y en coordinación con el órgano rector de la política fiscal.

86. En cuanto a (v) la disposición transitoria vigésima y (vi) a la disposición transitoria vigésima novena, esta Corte considera que ellas no crearían nuevas erogaciones a cargo del fisco. En tal virtud, en principio, ellas no implicarían un incremento del gasto público, por lo que su trámite de aprobación no debía partir necesariamente de la iniciativa del presidente de la República. En consecuencia, dicho trámite no vulneró el artículo 135 de la Constitución. Esta conclusión se sustenta en las razones siguientes:

86.1. La disposición transitoria vigésima dispone, "*La Autoridad Nacional de Educación conjuntamente con la Autoridad Nacional de Trabajo, en 180 días, una vez publicada la presente Ley en el Registro Oficial, organizarán los concursos de méritos y oposición, para que el personal bibliotecario que se encuentre bajo la modalidad de contrato ocasional o con nombramiento provisional, regularicen su situación y de ser los ganadores de los concursos en mención estarán amparados por la Ley Orgánica de Educación Intercultural*". Como se observa, esta disposición no crea nuevos puestos, sino que busca conferir estabilidad a algunos de los ya existentes, cambiándolos de contrato ocasional o nombramiento provisional a nombramiento definitivo.

86.2. Y la disposición transitoria vigésima novena establece, "*La Autoridad Educativa Nacional en el plazo de treinta días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, cancelará la bonificación económica para los docentes mejores puntuados en los procesos de evaluación realizados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa a partir del año 2011. Incentivo creado mediante Acuerdo 0051-09 de fecha 11 de febrero del 2009 y constante en el artículo 112 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural*". Como se aprecia,

la citada disposición no crea un incentivo, sino que se remite a un supuesto incentivo ya existente en virtud de otras disposiciones jurídicas.

87. A diferencia de las disposiciones legales examinadas en los últimos párrafos, (vi) los artículos 113²⁷, 116²⁸, las disposiciones transitorias vigésima sexta²⁹, vigésima

²⁷ Ley reformativa a la LOEI, Art. 113.- Reemplazase el artículo 113 con el siguiente texto: Art. 113.- Categorías escalafonarias. - El escalafón se divide en las siguientes diez categorías, cuyos detalles y requisitos son los siguientes:

1. Categoría J: Será la base para el cálculo del sueldo básico de las categorías siguientes;
2. Categoría I: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el docente posea un título técnico o tecnológico en áreas de educación o profesional de otras disciplinas. En el lapso de los primeros dos años, el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción;
3. Categoría H: Es la primera categoría de ascenso para los docentes que ingresan con título técnico o tecnológico en áreas de educación o profesional de otras disciplinas. Deberán tener cuatro años de experiencia en el magisterio, haber aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente a la segunda categoría;
4. Categoría G: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el título sea de licenciado en ciencias de la educación o profesional de otras disciplinas con título de posgrado en docencia. En el lapso de los primeros dos años el profesional de la educación deberá participar en un programa de inducción. Es también categoría de ascenso para los docentes de categoría H con ocho años de experiencia en el magisterio, que aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;
5. Categoría F: Es categoría de ascenso para las y los docentes con cuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y doce años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;
6. Categoría E: Es categoría de ascenso para las y los docentes con ocho años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y dieciséis años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;
7. Categoría D: Es categoría de ascenso para las y los docentes con doce años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de meritoria y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y veinte años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente, Es requisito para ascender a la categoría D tener un título de cuarto nivel;
8. Categoría C: Es categoría de ascenso para las y los docentes con dieciséis años de experiencia que ingresen en la categoría G de la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título de licenciado en ciencias de la educación y veinticuatro años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente;
9. Categoría B: Es categoría de ascenso para los docentes con veinte años de experiencia que ingresen en la categoría G a la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y veintiocho años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría B tener un título de maestría en el ámbito educativo y se considerará mérito adicional haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función, o haber sido directivo, asesor educativo o auditor educativo y haber tenido al menos una evaluación muy buena como tal en las evaluaciones correspondientes; y,

séptima³⁰, trigésima segunda³¹, trigésima tercera³² y cuadragésima primera³³ de la ley impugnada determinan un incremento generalizado de remuneraciones para los

10. Categoría A: Es categoría de ascenso para los docentes con veinticuatro años de experiencia que ingresen en la categoría G a la carrera docente pública y aprueben los cursos de formación requeridos o que hayan aprobado el programa de mentoría y el proceso de evaluación correspondiente. Es categoría de ascenso para los docentes con título técnico o tecnológico y treinta y dos años de experiencia, que hayan aprobado los cursos de formación requeridos y el proceso de evaluación correspondiente. Es requisito para ascender a la categoría A tener un título de maestría en el ámbito educativo. Se considerará mérito adicional haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función o haber sido directivo de instituciones, asesor educativo o auditor educativo y haber tenido una evaluación excelente como tal en la evaluación correspondiente.

Los docentes que se encuentren en comisión de servicio no podrán participar del proceso hasta que finalicen dicha comisión.

El desarrollo profesional de las y los educadores de la carrera docente pública conducirá al mejoramiento de sus conocimientos, habilidades, competencias y capacidades y permitirá su categorización, re-categorización o promoción dentro de las categorías del escalafón o dentro del orgánico institucional.

Se promoverá el desarrollo profesional mediante políticas, planes y programas acordes a la realidad socio-económica, cultural y lingüística de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; contará con las adaptaciones específicas y acciones afirmativas para docentes y directivos con discapacidad.

Para la educación especializada e inclusiva se promoverá el desarrollo profesional de los docentes y equipo multidisciplinario.

El reglamento a la presente Ley determinará la relación justa y concordante de los perfiles y funciones ejercidos por las y los directivos y profesionales de la educación pública con las respectivas escalas remunerativas.

En relación al escalafón docente, en el ámbito de la docencia en Artes, Cultura y Patrimonio, se reconocerá la validez de los procesos formativos a través de instancias de educación no formal, como conferencias magistrales, seminarios, talleres, foros, organización, participación e investigación de fiestas tradicionales comunitarias, montaje de obras artísticas, conciertos, festivales, producción para la difusión de diferentes expresiones del arte, creación de obras musicales, artes escénicas, coreografías, obras plásticas, literarias, entre otros.

²⁸ *Ibíd*, Art. 116.- Reemplazase el artículo 115 con el siguiente texto: Art. 115.- Remuneraciones. - La remuneración de las y los profesionales de la educación pública será justa y equitativa con relación a sus funciones, para lo que se valorará su profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. La escala salarial de los docentes será determinada por la autoridad competente en materia de remuneraciones del sector en coordinación con la Autoridad Educativa Nacional; el piso de dicha escala no será inferior al equivalente a dos punto cinco salarios básicos unificados; sus categorías en cada caso serán específicas y adicionalmente equiparadas con las escalas remunerativas del servicio público.

El reglamento a la presente Ley, determinará la relación justa y concordante de los perfiles y funciones ejercidos por las y los directivos y profesionales de la educación pública con las respectivas escalas remunerativas.

²⁹ *Ibíd*, Disposición transitoria vigésima sexta. - La homologación salarial de la presente reforma a la que tengan derecho los docentes, será realizada y cancelada en el plazo de noventa días. En ningún caso, el docente podrá percibir un salario neto menor, bajo la nueva escala remunerativa.

³⁰ *Ibíd*, Disposición transitoria vigésima séptima. - Para aquellos docentes que cumplen con los requisitos de titulación, años de experiencia y 330 horas en cursos de formación continua, por única vez podrán optar por ascender una categoría de manera automática antes de los tres años establecidos en la presente Ley en el escalafón, siempre que acrediten haber aprobado los cursos que corresponden entre la ubicación actual y aquella a la que aspira.

³¹ *Ibíd*, Disposición transitoria trigésima segunda. - En un plazo de 180 días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, las y los docentes que no se encuentren escalafonados bajo ninguna de las categorías dispuestas por esta Ley por no contar con título de tercer nivel, pero cuentan con un nombramiento definitivo deberán ser categorizados en la escala J con la remuneración que les corresponda de acuerdo a la categoría.

docentes del Sistema Nacional de Educación, lo que sí aumenta el gasto público. En particular, el citado artículo 113 establece una nueva estructura de categorías escalafonarias; por su parte, el 116, si bien preceptúa que “[l]a escala salarial de los docentes será determinada por la autoridad competente en materia de remuneraciones del sector en coordinación con la Autoridad Educativa Nacional” y que “[e]l reglamento a la presente Ley, determinará la relación justa y concordante de los perfiles y funciones ejercidos por las y los directivos y profesionales de la educación pública con las respectivas escalas remunerativas”, prescribe que “el piso de dicha escala no será inferior al equivalente a dos punto cinco salarios básicos unificados; sus categorías en cada caso serán específicas y adicionalmente equiparadas con las escalas remunerativas del servicio público”.

88. Es claro, entonces, que la aprobación los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada inobservó la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución porque tales disposiciones normativas no provinieron de la iniciativa del presidente de la República, a pesar de que implican un aumento del gasto público. Sin embargo, como ya se expuso en los párrafos 26 y 27 *supra*, según el artículo 76.7 de la LOGJCC, la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, que algún principio o fin subyacente a dicha regla haya sido efectivamente lesionado. Se debe verificar, entonces, si el trámite de aprobación de las disposiciones cuestionadas socavó el principio que atribuye la rectoría de la política fiscal a la Función Ejecutiva.

89. A este respecto, es pertinente recordar que esta Corte, en su sentencia N.º 002-11-SIN-CC, estableció lo siguiente:

Es en virtud de estos deberes encomendados al presidente de la república que el constituyente ha determinado que sea solo él quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público [...] En el caso en concreto, a más de existir mandato constitucional específico a la Asamblea Nacional para que apruebe la ley impugnada, se establece que el señor Presidente de la República participó activamente en la formación de la ley, pues mediante veto parcial realizó observaciones al proyecto aprobado por la Asamblea Nacional sin exponer objeción de constitucionalidad alguna, con lo que se ha producido un allanamiento del Presidente de la República; en tal sentido, no existe inconstitucionalidad alguna por este motivo.

³² *Ibíd*, Disposición transitoria trigésima tercera. - En un plazo de un año, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las y los docentes que sean parte del magisterio por más de 25 años y cuenten con los requisitos de profesionalización y capacitación docente, deberán ser escalafonados bajo la categoría que según esta Ley le corresponda.

³³ *Ibíd*, Disposición transitoria cuadragésima primera. - La Autoridad Educativa Nacional, en el plazo de 180 días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, coordinará con el órgano rector en materia de educación superior para que los títulos de cuarto nivel en educación registrados hasta el momento de entrada en vigencia de la presente Ley por el órgano rector de la política pública de educación superior de los docentes fiscales y fiscomisionales que forman parte del escalafón ecuatoriano, sean consideradas directamente en los ascensos de categorías del magisterio ecuatoriano. A estos docentes no se les exigirá otro requisito en el procedimiento de ascenso de categoría más que la titularidad y la presentación del cuarto nivel.

90. Este precedente determina que la aprobación de un proyecto de ley no proveniente de la iniciativa presidencial que aumente el gasto público, si bien incumple el artículo 135 de la Constitución, no acarrea, por esa específica razón, la inconstitucionalidad de la ley si el presidente de la República no la objeta por inconstitucional basado en el incumplimiento de aquel artículo. Esto se debe a que ha sido el propio presidente de la República quien ha aprobado las consecuencias en la política fiscal de una ley no proveniente de su iniciativa, por lo que la rectoría de la política fiscal en manos de la Función Ejecutiva no se ha visto socavada. Si, a pesar de esa aceptación, la ley tuviera que ser declarada inconstitucional, lejos de proteger la rectoría de la Función Ejecutiva en la política fiscal, se recortarían las opciones políticas del propio presidente de la República para lograr acuerdos con la Asamblea Nacional que superen eventuales impases en el trámite de proyectos de ley carentes de iniciativa presidencial que aumenten el gasto público. No hay que perder de vista que la referida rectoría de la Función Ejecutiva se ve garantizada, en todo caso, por el poder de veto del presidente de la República.

91. Esta Corte constata que, en el presente caso, el presidente de la República, no solo que no objetó por inconstitucionales las disposiciones normativas en cuestión –los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada –, sino que las sancionó, a pesar de que no provinieron de la iniciativa presidencial. Consiguientemente, aunque se incumplió el artículo 135 de la Constitución en el trámite de aprobación de la ley impugnada, dicha transgresión no conlleva la inconstitucionalidad de las señaladas disposiciones normativas porque no se ha vulnerado la rectoría de las finanzas públicas por parte de la Función Ejecutiva, establecida en el artículo 141 Ibíd. Dicha rectoría fue ejercida mediante la sanción de las disposiciones normativas mencionadas. Esta conclusión no tiene implicaciones para la resolución del siguiente problema jurídico, que se refiere, ya no al principio que otorga la rectoría de la política fiscal al presidente de la República, sino al principio de sostenibilidad fiscal.

92. En conclusión, esta Corte debe desestimar las alegaciones de inconstitucionalidad que son materia del presente problema jurídico.

K. Sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación de las disposiciones de ley impugnada que implican egresos fiscales, ¿transgredió los artículos 286 inciso primero y 287 de la Constitución, relativos al principio de sostenibilidad fiscal, porque las mentadas disposiciones implicarían la creación de obligaciones financiadas con recursos públicos y no habrían sido previstas las fuentes para su financiamiento?

93. Al responder al primer problema jurídico, esta Corte aseveró que el gasto fiscal en educación debe ser abordado, según la Constitución, con enfoque de derechos. Es decir, el financiamiento del Sistema Nacional de Educación no puede verse al margen de la realización de los fines, principios y valores inherentes al derecho fundamental a la

educación. Inclusive, en esa misma línea, se indicó que el gasto fiscal en educación goza de prioridad constitucional.

94. Ahora bien, en su artículo 286 inciso primero, la Constitución también consagra el principio de sostenibilidad fiscal en los siguientes términos, “*Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica*”.

95. Este principio de sostenibilidad fiscal es el fundamento de la regla establecida en el artículo 287 de la Constitución según la cual, “*Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente*”.

96. Esta regla impone la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos: específicamente, en el presente caso, para el mejoramiento de la calidad del Sistema Nacional de Educación. De esta manera, la Constitución proscribe la *demagogia* consistente en la expedición de leyes generosas en derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), pero desfinanciadas: la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal; la factibilidad y, por tanto, la racionalidad de la primera depende de la segunda.

97. Sin embargo, tampoco se puede olvidar que, como lo proclama el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y de justicia”, por lo que los derechos fundamentales encarnan los fines, principios y valores que son la razón de ser de la República. Tales derechos, especialmente, en su dimensión prestacional, forzosamente tienen un costo, cuya satisfacción es necesaria y prioritaria. De ahí que la Constitución también proscriba el *fiscalismo* consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional): la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es un instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo.

98. Pues bien, el ciudadano accionante sostiene que varias disposiciones normativas de la ley impugnada violarían la regla del artículo 287 de la Constitución. Específicamente: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), por establecer la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b, por prever incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) la disposición transitorias décimo novena, por prever el incremento del personal bibliotecario de las instituciones educativas; (iv) la disposición transitoria vigésima primera, por prever el aumento del personal de los departamentos de consejería estudiantil de los planteles educativos; (v) la disposición transitoria vigésima, por establecer la conversión de los contratos ocasionales y los nombramientos provisionales del personal bibliotecario en nombramientos definitivos; (vi) la

disposición transitoria vigésima novena, por referirse a la bonificación económica a los docentes mejor puntuados en los procesos de evaluación realizados a partir del 2011; y, (vii) los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera, porque establece un incremento generalizado de las remuneraciones de los docentes, que tendría que pagarse en el corto plazo y de manera retroactiva, conforme a las disposiciones transitorias vigésima sexta y vigésima novena de la misma ley.

99. Como se mostró en el párrafo 85 *supra*, (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), (iii) la disposición transitorias décimo novena, y (iv) la disposición transitoria vigésima primera de la ley impugnada no crean obligaciones determinadas que deban financiarse con recursos públicos, pues lo que establecen son obligaciones de fin o de comportamiento y no obligaciones de acción o de resultado; en tal virtud, no implican una cuantía determinada de gasto público porque no establecen de manera concreta obligaciones de hacer, sino que señalan metas a cuyo cumplimiento debe propender el Sistema Nacional de Educación en la mayor medida posible y en coordinación con el órgano rector de la política fiscal. Y, como se explicó en el párrafo 86 *supra*, (v) la disposición transitoria vigésima y (vi) a la disposición transitoria vigésima novena de la ley impugnada no crearían, en principio, nuevas erogaciones a cargo del fisco: la primera busca conferir estabilidad a algunos de los ya existentes, cambiándolos de contrato ocasional o nombramiento provisional a nombramiento definitivo; y la segunda no crea un incentivo para el buen desempeño de los docentes, sino que se remite a un supuesto incentivo ya existente en virtud de otras disposiciones jurídicas. Por consiguiente, esta Corte entiende que las disposiciones referidas en este párrafo no vulneran la regla del artículo 287 de la Constitución ni el principio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 286 *Ibíd.*

100. En cambio, esta Corte observa que los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada sí crean obligaciones determinadas, por lo que es aplicable la regla del artículo 287 de la Constitución, ya citada. Según esta, cuando se cree una obligación determinada a financiarse con fondos públicos, el legislador está obligado a “*establecer[] la fuente de financiamiento correspondiente*”. Esto implica que, en el trámite de formación de la ley, se debe contar con un **análisis de factibilidad financiera**, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta.

101. Aquel análisis de factibilidad financiera está llamado a cumplir una función análoga a la del estudio actuarial actualizado y específico que se requiere para el trámite de un proyecto que cree una nueva prestación a cargo del Sistema de Seguridad Social (véase, párrafo 70 *supra*): servir de sustento a la decisión legislativa de crear obligaciones que supongan un cierto costo para el fisco.

102. El ciudadano accionante manifiesta que, en el procedimiento de aprobación de la ley impugnada, se incumplió la obligación de establecer la fuente de financiamiento,

entre otras cosas, porque “*no existe agregado al proyecto de ley y su debate la certificación de existencia de fondos para el financiamiento de la ley*”. Sin embargo, el análisis de factibilidad financiera del que se viene hablando no puede reducirse a una certificación de existencia de fondos como si de una decisión administrativa –como, por ejemplo, la suscripción de un contrato público– se tratase; la expedición de una ley no tiene carácter administrativo, sino político.

103. Por esa razón, el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a propósito de un determinado proyecto de ley no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan. La planificación financiera de tales erogaciones no tiene que limitarse a la situación actual de la caja fiscal, bien puede incorporar compromisos de adoptar ciertas decisiones macroeconómicas, por ejemplo, en el sistema tributario o en la programación presupuestaria de corto, mediano o largo plazo. Lo que es legítimo que ocurra, sobre todo, si de garantizar derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional) se trata. Adicionalmente, la extensión y profundidad que deba tener el análisis de factibilidad financiera va a depender de la magnitud de los costos fiscales suscitados por el proyecto legislativo de que se trate: en algunos casos, tales costos serán fácilmente absorbibles por la dinámica ordinaria de las finanzas públicas, en otros, en cambio, requerirá de compromisos de adoptar reformas como las arriba mencionadas.

104. Lo expuesto en el párrafo anterior, sin embargo, no implica que el referido análisis de factibilidad financiera pueda ser de cualquier tipo, sino que debe mostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes para su financiamiento. Corresponde, entonces, examinar si el procedimiento de formación de la ley impugnada incluyó un análisis de factibilidad financiera que satisfaga los mencionados estándares en función de la magnitud del impacto fiscal generado por el alza generalizada de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación.

105. Frente a la acusación de inconstitucionalidad materia del presente problema jurídico, la Asamblea Nacional replicó lo siguiente:

la ley reformativa a la LOEI no realiza en ningún momento un aumento del gasto público, entendido como la totalidad real, global y proyectada del cálculo de egresos y supuestos egresos que tendría el Estado por año, sino que se limita a realizar una redistribución de la preasignación constitucional para la educación que consta anualmente en el Presupuesto General del Estado, tomando en consideración que la misma Constitución de la República establece en la Disposición Transitoria Décimo Octava, la obligatoriedad de asignar de manera progresiva recursos públicos del Presupuesto General cada año hasta alcanzar un mínimo del 6% del producto interno bruto para la educación básica y bachillerato.

Por lo tanto, al no constituirse un gasto público, sino una distribución de la preasignación no se violenta el artículo 135 de la Constitución de la República respecto a la iniciativa presidencial.

106. Como se puede ver, en opinión de la Asamblea Nacional, no era necesario siquiera realizar mayor análisis de factibilidad financiera en el presente caso, porque la ley no habría aumentado el gasto público. Esto, porque aquella no habría hecho otra cosa que modificar la distribución de los recursos preasignados por la disposición transitoria décimo octava de la Constitución, la que establece: “*El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar el seis por ciento del Producto Interior Bruto*”.

107. Este argumento de la Asamblea Nacional no es aceptable por las siguientes razones:

107.1. Se asume infundadamente que lo constitucionalmente preasignado está o estará efectivamente presupuestado. La citada disposición transitoria décimo octava establece una meta presupuestaria (una obligación de fin o de comportamiento), compatible con el carácter progresivo del derecho fundamental a la educación y condicionada a la realidad macroeconómica del país, a ser alcanzada en mayor medida posible por la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional, pero no establece *per se* una obligación concreta (una obligación de acción o de resultado) que permita dar por seguros los recursos para sufragar el incremento generalizado de remuneraciones previsto en la ley impugnada. Es decir, para dar por financiados esos gastos, no basta con invocar la referida disposición transitoria, sino que hace falta realizar un análisis de factibilidad financiera que contenga los mecanismos de cumplimiento de la meta presupuestaria establecida en la Constitución.

107.2. Por otro lado, el argumento de la Asamblea Nacional no realiza ningún cálculo siquiera tentativo del monto que la preasignación constitucional alcanzaría, ni de cuál sería el monto del gasto público generado por el incremento generalizado de remuneraciones previsto en la ley impugnada. En consecuencia, la mera invocación de la señalada preasignación constitucional no ofrece la más mínima idea de cómo se financiará el nuevo gasto fiscal.

108. La Asamblea Nacional afirma también que

la Ley Reformatoria en el artículo 20 inciso 6 establece con precisión que el financiamiento de los niveles desconcentrados de gestión y el nivel central de la Autoridad Educativa, no podrá ser mayor al 10% de estos egresos permanentes del sector de la educación, bajo un mecanismo de pre asignación; por lo tanto, la ley guarda concordancia con esta disposición constitucional, que obliga a señalar la fuente de financiamiento, la que tiene que estar supeditada a los ingresos propios que el Estado debe otorgar para la tutela y garantía del derecho a la educación de manera

cíclica bajo parámetros aplicables en los siguientes cinco años, es decir con los recursos predestinados que no pueden superar el 10% de egresos permanentes, que en definitiva no son precisos, por el mecanismo de pre asignación a ser aplicado.

109. Este argumento no modifica lo razonado en el párrafo 107 *supra*. En primer lugar (párr. 107.1 *supra*), porque (i) el artículo 20 de la ley impugnada solo establece metas complementarias a la disposición transitoria décimo octava de la Constitución: “*El Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual incluirán una preasignación para el sector educación, de mínimo el 6% del Producto Interno Bruto, estimado para los años fiscales a los que corresponda dicho presupuesto anual y la programación cuatrianual.- La asignación presupuestarias [sic] para el sector educación es progresiva, creciente [...]*”. Y, en segundo lugar (párr. 107.1 *supra*), porque (ii) esa sola disposición no provee de un cálculo para estimar siquiera de manera gruesa la factibilidad financiera de las reformas que establecen un aumento generalizado de remuneraciones para los docentes.

110. La Asamblea Nacional manifiesta, además, que no pudieron ir más allá de la apelación a la preasignación presupuestaria para educación establecida en la Constitución porque el Ministerio de Economía y Finanzas no respondió a la interrogante de cuál es el impacto que implicarían las reformas presupuestarias para beneficio de los docentes y tampoco manifestó su oposición a la propuesta normativa. Textualmente, sostuvo que

la Asamblea Nacional, a través de la Comisión solicitó el 12 de octubre de 2020, mediante oficio Nro. 204-SECCECCYT-AN-2020 al Ministerio de Economía y Finanzas de manera textual: “Cual es el impacto que implicar a las reformas presupuestarias para beneficio de los docentes remitidas mediante oficio Nro. 010-SEC-CECCYT-2020 de 25 de septiembre del 2020.” Siendo que el Ministerio, luego de dos reiterativas, dio contestación mediante oficio Nro. MEF-VGF-2020-1085-0, con fecha 15 de octubre del 2020. En donde no indica expresamente el valor del impacto presupuestario y se limita a señalar que para el 2020 no existen los recursos necesarios pero que para el 2021 el Ministerio puede revisar los recursos y el contenido de esta Ley.

Al no haber claridad en la respuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, esta pregunta fue nuevamente realizada en la mesa técnica de trabajo convocada para el viernes 16 de octubre del 2020 en donde el doctor Juan Francisco Díaz, delegado del Ministro de Economía y Finanzas para dicha reunión, indicó que el impacto presupuestario alcanzar a un total de 560 millones de dólares para un universo de 160 000 docentes. Sin embargo, nuevamente el Ministerio no hizo referencia a negativa alguna sobre esta propuesta normativa.

111. Respecto de esto último, se debe señalar que la Función Ejecutiva, de acuerdo con el artículo 226 de la Constitución, tiene “*el deber de coordinar acciones*” con otras instituciones del Estado para “*hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución*”. En esa medida, el ministerio rector de las finanzas públicas tiene la obligación de apoyar a la Asamblea Nacional en el trámite de un proyecto de ley que aumente el gasto público, y con más razón si se trata de una ley que promueve derechos fundamentales. Sin embargo, la falta de ese apoyo no justifica el

incumplimiento de la obligación constitucional de realizar un análisis de factibilidad financiera en el marco de un proyecto de ley que incremente el gasto público. Por lo que, incluso si en el presente caso el Ministerio de Economía y Finanzas no hubiese ofrecido información relevante o no se hubiese opuesto al proyecto de ley, eso no exoneraba a la Asamblea Nacional de cumplir con el artículo 287 de la Constitución.

112. Por lo que respecta a la actuación del presidente de la República, este sancionó la ley impugnada el 10 de abril de 2021, último día del plazo respectivo. Como se desprende del expediente, lo hizo sin contar con ningún análisis de factibilidad financiera respecto del incremento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación, pues el Ministro de Economía y Finanzas envió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República su opinión y recomendación sobre el proyecto de ley mediante oficio N.º MEF-MINFIN-2021-0130, fechado el 11 de abril de 2021. Allí se *“recomienda el veto del Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”* en virtud de los informes técnicos y jurídicos que se adjuntan al oficio mencionado. En uno de ellos, el informe técnico No. MEF-SPF-SP-2021-039, suscrito conjuntamente por los subsecretarios de presupuesto y de política fiscal, se afirma,

El impacto presupuestario anual por la reforma a la Ley en lo que corresponde a las categorías escalafonarias a nivel nacional se estima en USD 2.175.384.740,12 (dos mil ciento setenta y cinco millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cuarenta con 12/100 dólares).

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se deberá realizar el análisis técnico y legal por parte del ente rector en materia de remuneraciones, en el sentido de no generar inequidades en las escalas remunerativas del Sector Público y así como es necesario se identifique fuente de ingresos que compense el gasto.

113. Por los razonamientos anteriores, esta Corte aprecia que tanto la Asamblea Nacional como el presidente de la República omitieron efectuar un análisis de factibilidad financiera en el que se identificara el esquema de financiamiento para el incremento generalizado de la remuneración de los docentes del Sistema Nacional de Educación; eso muestra que los órganos colegisladores no deliberaron seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas ni identificaron reflexivamente las fuentes para su financiamiento, como lo exigía el principio de sostenibilidad fiscal con particular énfasis en este caso, dado que el impacto presupuestario habría sido de USD 2.175.384.740,12 (dos mil ciento setenta y cinco millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cuarenta con 12/100 dólares), según estimación del Ministerio de Economía y Finanzas.

114. En consecuencia, esta Corte verifica que el procedimiento de aprobación de los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada inobservó la regla contenida en el artículo 287 y el principio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 286 de la Constitución.

115. En opinión de esta Corte, sin embargo, con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC y a la norma *in dubio pro legislatore* prevista en el artículo 76 Ibíd., la omisión de deliberar con base en un estudio de factibilidad financiera puede ser subsanada por la Asamblea Nacional realizando una nueva discusión y votación en dos debates, esta vez, sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en este párrafo, elaborados con base en un estudio de factibilidad financiera ajustado a los parámetros establecidos en los párrafos precedentes, en los tiempos y en la forma que se indica en la parte decisoria de esta sentencia. Hasta tanto, las señaladas disposiciones legales no estarán vigentes, por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

116. Esta Corte debe reprobar la actuación de la Asamblea Nacional y del presidente de la República en el trámite de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que aumentan el gasto público debido al aumento generalizado de las remuneraciones de los docentes del Sistema Educativo Nacional. Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores que termina por mermar el progreso del Sistema Educativo Nacional y por frustrar aspiraciones legítimas de los docentes del sistema.

V. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO RELATIVO A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL *FONDO*

L. Séptimo problema jurídico: Los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii), 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, t y u), la disposición transitoria trigésimo novena y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta de la ley impugnada, ¿transgreden las normas constitucionales relativas a la igualdad y no discriminación (arts. 3.1., 11.2. y 66.4 de la Constitución)?

117. El ciudadano accionante sostiene que los artículos en mención habrían transgredido el derecho a la igualdad y no discriminación pues habrían otorgado a los docentes del Sistema Nacional de Educación ciertos beneficios que no tendrían el resto de funcionarios del Estado. Las disposiciones legales objeto de la impugnación son los siguientes: (i) los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.a), concernientes a la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización; (ii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.b), concerniente a posibles incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes; (iii) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.u) otorgaría dos horas de permiso diario remunerado cuando a su cargo, responsabilidad o cuidado tenga un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, de alta

complejidad o rara debidamente acreditada; (iv) la disposición transitoria trigésimo novena dispondría que se adecuen espacios para docentes en estado de embarazo y en periodo de lactancia y centros de cuidado infantil; (v) el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas tercera y cuarta, referentes al régimen especial de jubilación para los docentes. La entidad accionante, el IEES, también acusa la vulneración al derecho de igualdad y no discriminación respecto de este último beneficio.

118. En virtud del artículo 66.4 de la Constitución, “*Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación*”. Entre los deberes primordiales del Estado, el artículo 3.1 de la Constitución establece el de “[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales”. Y el artículo 11.2 de la Constitución determina la prohibición de discriminación: “*Nadie podrá ser discriminado [...] por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos*”.

119. Esta Corte no entrará en el examen constitucional de la supuesta afectación al derecho a la igualdad (iv) del artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformativas segunda, tercera y cuarta, relativas al régimen especial de jubilación para los docentes, por cuanto, al resolver el cuarto problema jurídico (sección I *supra*), ya se concluyó que el trámite de aprobación de esas disposiciones de la ley impugnada incurrió en un vicio de inconstitucionalidad por la forma y que, en consecuencia, se debe disponer la suspensión de su vigencia, dando la oportunidad de que dicho vicio sea subsanado dentro de un plazo determinado, luego de lo cual, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de constitucionalidad de las disposiciones legales en cuestión.

120. Respecto de los demás supuestos beneficios de los docentes, esta Corte empieza por recordar que, según su jurisprudencia, no todo “*trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable*”³⁴.

121. El ciudadano accionante no presenta mayor argumentación en torno a que los beneficios en cuestión vulneren la igualdad y no discriminación, es decir, constituyan un trato diferenciado que no sea justificado y razonable. Se limita a sostener que tales beneficios no los tiene el resto de funcionarios públicos.

122. Cabe hacer aquí una consideración de carácter general. En la sentencia N.º 23-17-IN/20, esta Corte estableció que “*no puede haber un acto discriminatorio*” en meras diferencias existentes entre regímenes laborales aplicables a clases distintas de funcionarios públicos, porque la Constitución “*marca[] diferencias entre el personal*

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 55-16-IN/21, párrafo 33.

amparado por un contrato colectivo, los obreros y los demás servidores públicos” (véase también la sentencia N° 83-16-IN/21 y acumulados); de lo que se sigue que no hay “comparabilidad” entre los regímenes atinentes a cada uno de ellos. Es decir, no cabe inferir la existencia de un trato discriminatorio por el solo hecho de que, en algún aspecto, el régimen funcional de una cierta categoría de funcionarios públicos, en el caso presente, del de los docentes del Sistema Nacional de Educación, difiere del de otra.

123. Aunque esto sería suficiente para desestimar las alegaciones de inconstitucionalidad correspondientes al presente problema jurídico, conviene realizar las siguientes consideraciones particulares:

123.1. Respecto de (i) los artículos 8 y 12 (artículos 6.ii y 10.a de la ley reformada), relativos a la posibilidad de que los docentes accedan de manera gratuita a programas de desarrollo profesional, capacitación y profesionalización, aquellas son disposiciones que establecen normas de fin o de comportamiento (véase, párr. 99 *supra*), y que concretan lo establecido en el artículo 234 de la Constitución: “*Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público*”. Lo que se refleja también en el art. 23.q de Ley Orgánica del Servicio Público, donde se establece como derecho de los funcionarios públicos amparados por esa ley, “*Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado*”.

123.2. En cuanto (ii) al artículo 12.b (artículo 10.b de la ley reformada), concerniente a posibles incentivos monetarios por sus méritos, logros y aportes relevantes, en él se establece también una norma de fin o de comportamiento (véase, párr. 99 *supra*) adecuada para el desarrollo de la carrera docente –como ocurre en la carrera militar, por ejemplo– y que, además, estipula que los incentivos que los docentes podrían obtener son “*monetarios o no monetarios*”.

123.3. Por lo que respecta (iii) al artículo 12 (artículo 10.u de la ley reformada), esta otorga a los docentes el derecho de “[g]ozar de dos horas de permiso diario remunerado cuando a su cargo, responsabilidad y cuidado tenga un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, de alta complejidad o raras debidamente acreditada a través del documento otorgado por la Autoridad competente del cual se desprenda el tipo y porcentaje de discapacidad; estas horas de permiso no afectarán a las jornadas pedagógicas”. El contenido de esta disposición es similar al del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en el que se prevé, para los funcionarios públicos amparados por esa ley: “[...] *Previo informe de la unidad de administración del talento humano, las o los servidores públicos tendrán derecho a permiso de dos horas diarias para el cuidado de familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que estén bajo su protección y tengan discapacidades severas o enfermedades catastróficas debidamente certificadas*”.

123.4. Finalmente, (iv) la disposición transitoria trigésimo novena prescribe, *“En el plazo de 365 días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, la Autoridad Educativa Nacional adecuará espacios propicios para garantizar el acceso y disponibilidad a las docentes en estado de embarazo y en periodo de lactancia. Además, implementará centros de cuidado infantil para docentes según los distritos educativos”*. Esta disposición tiene un contenido similar al del artículo 23.p de Ley Orgánica del Servicio Público, que prevé el derecho de los funcionarios públicos amparados por esa ley a *“Mantener a sus hijos e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública”*. Este tipo de beneficio, según la jurisprudencia de la Corte, propende a satisfacer el derecho al cuidado de los funcionarios públicos, por lo que

[l]as instituciones públicas deberán disponer lugares dignos, específicos y condicionados para la lactancia, extracción y conservación de la leche materna, que se denominan “lactarios”. En los lugares donde trabajen mujeres en edad fértil se implementarán lactarios conforme las normas para la implementación y funcionamiento de lactarios del Ministerio de Salud Pública y las normas que rigen el servicio público³⁵.

124. En definitiva, por las razones expuestas en los párrafos anteriores, no se aprecia que los artículos 8 (en lo relativo al nuevo art. 6.ii) y 12 (en lo relativo al nuevo art. 10 letras a, b, y u) y la disposición transitoria trigésimo novena de la ley impugnada contengan normas que atenten contra el derecho a la igualdad y no discriminación y que, por tal razón, sean inconstitucionales.

VI. DECISIÓN

125. 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:

125.1. Declarar la constitucionalidad de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial N.º 434, de 19 de abril de 2021, por lo que respecta a los cargos de inconstitucionalidad recogidos en los problemas jurídicos primero, segundo, tercero, quinto y séptimo abordados en la presente sentencia.

125.2. Levantar las medidas cautelares ordenadas por la Sala de Admisión mediante auto de 20 de mayo de 2021, sin perjuicio de lo resuelto en los párrafos subsiguientes.

125.3. Declarar que los artículos 368 y 369 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 3-19-JP/20 y acumulados.

impugnada relativas al régimen de jubilación especial de los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, el artículo 12 (en lo relativo al nuevo art. 10.t) y las disposiciones reformatórias segunda, tercera y cuarta. Con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC, se concede a la Asamblea Nacional la oportunidad para que, en el plazo de treinta (30) días subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en estudios actuariales actualizados y específicos -elaborados en el lapso de seis meses que se indicará más adelante-. Durante ese plazo, la Asamblea podrá discutir y votar en dos debates sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en este párrafo, elaborados con base en estudios actuariales actualizados y específicos. Realizada la subsanación, es decir, luego del segundo debate, se continuará con el trámite legislativo correspondiente, lo que incluirá la decisión del presidente de la República sobre los textos aprobados por la Asamblea Nacional. El plazo dado a la Asamblea Nacional empezará a correr desde que la Asamblea cuente con los referidos estudios actuariales, lo que deberá ocurrir dentro de los siguientes seis meses a la notificación de esta sentencia. Efectuada la subsanación o cumplidos los tiempos señalados, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones legales señaladas en este párrafo. Hasta tanto, tales disposiciones no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

125.4. Deplorar que los órganos colegisladores omitan el cumplimiento de su deber de garantizar el principio de sostenibilidad de la seguridad social y, en particular, de contar dentro del trámite de formación de la ley con estudios actuariales actualizados y específicos que apoyen la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social. Ese tipo de práctica política carece de seriedad, ya que promueve el desarrollo de los derechos sociales de la población solamente de manera ilusoria, defraudando las aspiraciones legítimas de los asegurados. Así ocurre, en este caso, con los docentes del Sistema Nacional de Educación, un gremio que merece gozar de las mejores condiciones laborales posibles, no solo por su dignidad de personas, sino porque así lo exige el pleno desarrollo del derecho fundamental a la educación.

125.5. Declarar que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada. Con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC, se concede a la Asamblea Nacional la oportunidad para que, en el plazo de treinta (30) días subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en un análisis de factibilidad financiera -elaborados en el lapso de seis meses que se indicará más adelante-. Durante ese plazo, la Asamblea podrá discutir y votar en dos debates sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas

señaladas en este párrafo, elaborados con base en un análisis de factibilidad financiera ajustado a los parámetros establecidos en esta sentencia y realizado coordinadamente entre la Función Legislativa y la Función Ejecutiva. Realizada la subsanación, es decir, luego del segundo debate, se continuará con el trámite legislativo correspondiente, lo que incluirá la decisión del presidente de la República sobre los textos aprobados por la Asamblea Nacional. El plazo dado a la Asamblea Nacional empezará a correr desde que la Asamblea cuente con el referido análisis de factibilidad, lo que deberá ocurrir dentro de los siguientes seis meses a la notificación de esta sentencia. Efectuada la subsanación o cumplidos los tiempos señalados, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las señaladas disposiciones legales. Hasta tanto, ellas no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

125.6. Reprobar la actuación de la Asamblea Nacional y del presidente de la República en el trámite de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que aumentan el gasto público debido al aumento generalizado de las remuneraciones de los docentes del Sistema Educativo Nacional. Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores que termina por mermar el progreso del Sistema Educativo Nacional y por frustrar aspiraciones legítimas de los docentes del sistema.

125.7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.12
09:10:08 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 32-21-IN y 34-21-IN (acumulados)

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 30-18-IS/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 30-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte acepta parcialmente la acción de incumplimiento de la sentencia N.º 40-16-SIN-CC, relacionada con las tarifas de las tasas por la ocupación de espacio público en el cantón Balao. Para el efecto, se verifica que la regulación de las nuevas tarifas se realizó fuera de un plazo razonable.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 30 de julio de 2015, la compañía OTECEL S.A. presentó una demanda de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, y 18 de la *Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes perteneciente a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Balao*, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 495, de 7 de mayo de 2015 (ordenanza impugnada).

2. El 17 de julio de 2016, la Corte Constitucional emitió la sentencia N.º 040-16-SIN-CC, en la que aceptó la acción planteada, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la ordenanza impugnada, así como las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" del artículo 1 y primer inciso del artículo 3, y conminó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balao (Municipio de Balao) a adecuar en un plazo razonable la tarifas por el cobro de tasas que se contenían en la ordenanza impugnada, conforme los principios constitucionales del régimen tributario previstos en el artículo 300 de la Constitución.

3. El 7 de mayo de 2018, la compañía OTECEL S.A. (compañía accionante) planteó una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia N.º 040-16-SIN-CC.

4. En virtud del sorteo realizado el 16 de mayo de 2018, la sustanciación del caso correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza quien, el 4 de junio del mismo año, avocó conocimiento de la causa y concedió un término de cinco días para que el Municipio de Balao emita un informe sobre el fundamento de la acción, informe que se presentó el 14 de junio de 2018.

5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, tras un nuevo sorteo llevado a cabo el 9 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de esta causa al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, el 9 de abril de 2021, avocó conocimiento de la misma y solicitó un nuevo informe al Municipio de Balao, mismo que no ha sido presentado.

B. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

6. La sentencia N.º 040-16-SIN-CC, textualmente dispuso lo siguiente:

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad.

2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, declara la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balao, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 495 del 7 de mayo de 2015, de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en el artículo 1 y de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3, por tanto los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón Balao, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soporte de Antenas Comerciales: La implantación de estructuras fijas de soporte de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el Cantón Balao cuente con Aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonio Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente.

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al patrimonio nacional; en áreas y centros históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balao a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La compañía accionante solicita que la Corte Constitucional: (i) disponga al Municipio de Balao que adecúe las normas de la ordenanza vigente o que la deroguen integralmente, sustituyéndola por una normativa que cumpla con lo dispuesto en la sentencia N.º 40-16-SIN-CC, (ii) ordene la abstención de emitir ordenanzas con contenido similar o contrario a la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, (iii) ordene la destitución del alcalde y miembros del Consejo Municipal de Balao y, (iv) adopte, de ser necesario, a mecanismos compulsivos de cumplimiento.

8. Como fundamentos de sus pretensiones, la compañía accionante manifestó que:

8.1. El Municipio de Balao omitió reformar la ordenanza impugnada, lo que implicó la vigencia de disposiciones legales expedidas en “*ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo)*”.

8.2. Los órganos de la Municipalidad no han ajustado ni ha [sic] adecuado, en un plazo razonable, las normas de la Ordenanza Inconstitucional a los criterios y lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 040-16 [sic]. Ha transcurrido más de un año desde que la Ordenanza Inconstitucional fue declarada como tal sin que la Municipalidad y sus órganos hayan dado cumplimiento a la orden legítima de autoridad competente, en este caso, la Corte Constitucional [énfasis en el original].

9. La compañía accionante, además, afirmó que:

OTECEL y las restantes operadoras afectadas por la Ordenanza Inconstitucional han debido enfrentar procesos coactivos derivados de la aplicación de las normas inconstitucionales con las afectaciones patrimoniales consecuentes. Se ha producido una situación de grave afectación a los derechos de los sujetos sobre los que ha recaído la aplicación de la Ordenanza Inconstitucional y la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras solo cesará cuando la Municipalidad cumpla fehacientemente lo dispuesto en la Sentencia Constitucional.

D. Contestación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balao

10. Mediante documento presentado el 14 de junio de 2018, el alcalde y el procurador síndico del GAD de Balao solicitaron que se deseche la demanda ya que, en observancia

de la sentencia 040-16-SIN-CC, el 9 de enero de 2018, el Consejo Municipal del GAD de Balao aprobó una nueva ordenanza¹ que derogó la declarada como inconstitucional, y porque esta última habría dejado de ejecutarse en virtud de que:

[...] no obstante de que la ordenanza que es materia de la presente acción de incumplimiento, fue aprobada y publicada en el Registro Oficial, nunca fue ejecutada, ya que no se determinó la tasa que fue creada mediante la antes mencionada normativa; ni tampoco fue recaudada, conforme se lo puede establecer de las certificaciones suscritas por la Jefa de Comprobación y Rentas, y la Tesorera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balao.

II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. Como se transcribió en el párr. 6 *supra*, la parte dispositiva de la sentencia N.º 40-16-SIN-CC declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18, modificó los artículos 1 y 3 primer inciso de la ordenanza impugnada y conminó a la Municipalidad de Balao a que adecúe, en un plazo razonable, las referidas tarifas.

13. En relación con la alegación expuesta en el párrafo 8.1 *supra*, relacionada con la supuesta omisión del Municipio de Balao de reformar la ordenanza declarada inconstitucional, se advierte que toda declaratoria de inconstitucionalidad surte inmediatamente el efecto de invalidar la norma contraria a la constitución, sin necesidad de actuaciones adicionales, por lo que, respecto de la vigencia de la ordenanza declarada inconstitucional, no cabe examinar incumplimiento alguno².

14. También se verifica que, en el Registro Oficial N.º 272, de 28 de junio de 2018, se publicó la Ordenanza Derogatoria de la Ordenanza que Regula la Utilización u Ocupación del Espacio Público o de Estructuras, Postes y Tendidos de Redes Pertenecientes a Personas Naturales o Jurídicas Privadas dentro del cantón Balao³ (ordenanza

¹ Publicada en el Registro Oficial N.º 272, de 28 de junio de 2018.

² En este sentido, véase la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, párr. 19.

³ Expedida por el GAD de Balao el 9 de enero de 2018. Textualmente, esta Ordenanza Derogatoria señala: “EXPIDE: LA ORDENANZA DEROGATORIA DE LA ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDOS DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN BALAO. Art. 1.- Derogatoria.- Derogase la Ordenanza que Regula la Utilización u Ocupación del Espacio Público o de Estructuras, Postes y Tendidos de Redes Pertenecientes a Personas Naturales o Jurídicas Privadas dentro del cantón Balao, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 495 del 7 de mayo del 2015. Art. 2.- Vigencia.- Una vez que la Ordenanza que Regula la Utilización u Ocupación del Espacio

derogatoria), conforme lo informado por el Municipio de Balao (ver párrafo 10 *supra*). Además, se ha comprobado que las partes no alegaron la existencia de otras normas en las que se reintrodujeran las tasas declaradas como inconstitucionales. Por lo tanto, dado que la ordenanza impugnada ha sido derogada y no se evidencia la existencia de otra en la que se establezcan aquellas tarifas dejadas sin efecto, no es posible examinar un presunto incumplimiento por la falta de adecuación de tales tarifas. Tampoco se verifica incumplimiento alguno por la falta expedición de una nueva ordenanza que regule la referida tasa pues, como se indicó, la disposición contenida en la sentencia cuyo cumplimiento se exige solo determinó un deber de adecuación normativa de la tarifa y no el deber de expedir una nueva ordenanza que contenga determinada tasa.

15. Ahora bien, en relación con los cargos contenidos en los párrafos 8.2 y 9 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se incumplió la sentencia No. 40-16-SIN-CC por la época en que se emitió la ordenanza derogatoria?**

16. Al respecto, se observa que la sentencia se emitió el 27 de julio de 2016 y la ordenanza derogatoria se expidió el 9 de enero de 2018 y se publicó en el Registro Oficial el 28 de junio de 2018, es decir, luego de más de un año y seis meses. En relación con esta situación, se debe recordar que la sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso que la adecuación normativa se realice dentro de un plazo razonable.

17. La Corte no encuentra razón alguna que explique el tiempo transcurrido para emitir la ordenanza derogatoria y el GAD de Balao tampoco esgrimió argumentos para justificarlo. Por lo tanto, se concluye que el tiempo empleado fue mayor que el razonable y, por ende, corresponde declarar el cumplimiento defectuoso de la disposición en análisis⁴.

18. Ahora bien, la Corte no identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de este cumplimiento tardío⁵, por lo siguiente:

18.1. La nueva regulación debía sustituir una disposición que perdió vigencia con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad, es decir, la omisión no implicó que se aplicara una norma inconstitucional, como lo ratificó el Municipio en el párr. 10 *supra*.

18.2. La compañía accionante se refiere a los procedimientos coactivos realizados con ocasión de la norma declarada como inconstitucional (párr. 9 *supra*), pero no se advierte cómo la nueva regulación de las tarifas podía afectar dicha situación.

Público o de Estructuras, Postes y Tendidos de Redes Pertenecientes a Personas Naturales o Jurídicas Privadas dentro del cantón Balao, no ha sido aplicada, ni ejecutada en el territorio cantonal de Baleo; la presente derogatoria entrará en vigencia a partir de la aprobación; siN perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. Art. 3.- Publicación.- La presente Ordenanza derogatoria, publíquese en la Gaceta Oficial Municipal, y en el sitio web institucional y en el Registro Oficial”.

⁴ Al respecto, véase la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, párr. 34.

⁵ *Ibíd.*, párr. 35.

18.3. Tampoco “*la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras*” a la que se refiere la compañía accionante (párr. 9 *supra*) permite establecer un daño cierto y determinado.

19. Esta ausencia de efectos dañosos impide que esta Corte adopte medidas por el cumplimiento defectuoso de la sentencia N.º 040-16-SIN-CC. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional debe llamar la atención al GAD de Balao por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

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. Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento No. 30-18-IS.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia No. 040-16-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Balao.
- 3. Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Balao por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia No. 040-16-SIN-CC.
- 4.** Notifíquese, cúmplase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20 10:52:24 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0030-18-IS



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 981-16-EP/21
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 981-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en un auto que inadmitió un recurso de casación dentro de un proceso contencioso tributario. Para el efecto, se verifica que el auto impugnado no se pronunció sobre el fondo del recurso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 31 de mayo de 2010, la compañía VITANUTRIORGANIC S.A. (también, “la compañía accionante”) presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio de Rentas Internas (SRI) en la que se impugnó las resoluciones N.º 109012010RDEV007862, 109012010RDEV007863 y 109012010RDEV007861, de 4 de mayo de 2010, mediante las cuales se aceptó parcialmente la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) por compras locales para la comercialización de los bienes a exportar, correspondientes a los meses de abril, mayo y julio del año 2007¹. En la demanda, se alegó que las resoluciones impugnadas carecían de motivación porque no justificaron la aseveración de que varios de los pagos realizados no correspondían a costos de producción de los bienes a exportar, tomando en consideración la actividad comercial de la compañía (exportación de banano).
2. El 10 de febrero de 2016, dentro de la causa No. 09504-2010-0071, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en el cantón Guayaquil expidió sentencia en la que declaró sin lugar la demanda y ratificó la validez de las resoluciones impugnadas.
3. El 3 de marzo de 2016, la compañía accionante interpuso recurso de casación, sede en la que el proceso se identificó con el No. 17751-2016-0193. El 12 de abril de 2016, la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emitió auto por el que inadmitió el recurso de casación. Mediante auto de 18 de abril de 2016, se rechazó el recurso de ampliación presentado por la compañía accionante.

¹ En la demanda presentada se señaló la cuantía en USD 31.181,82.

4. El 13 de mayo de 2016, la compañía VITANUTRIORGANIC S.A. presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 14 de junio de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 3 de diciembre de 2020 y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La compañía accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

8. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

8.1. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto habría errado en su examen, al considerar que para admitir el recurso de casación por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación se debían cuestionar todas las razones contenidas en la sentencia recurrida.

8.2. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, previsto en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto habría realizado un examen sobre el fondo de las alegaciones del recurso de casación, excediendo las atribuciones correspondientes a la fase de admisión. Así, afirma que en las consideraciones 6.7.2, 6.7.3 y 6.10, el auto habría examinado la procedencia del cargo de casación y no el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

C. Informe de descargo

9. El 9 de diciembre de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó que la conjueza que emitió el auto impugnado ya no ejerce dichas funciones.

D. Alegaciones del SRI

10. El 31 de agosto de 2016², el SRI, como tercero interesado en la causa, solicitó que se desestime las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección por cuanto

² Hojas 18, 19 y 20 del expediente constitucional.

el auto impugnado no se habría pronunciado sobre el fondo de las alegaciones y porque las alegaciones de la compañía accionante cuestionarían la corrección de la decisión, lo que no es procedente en esta garantía jurisdiccional.

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 58 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

13. En relación al cargo contenido en el párrafo 8.1 *supra*, la entidad accionante asevera que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque el auto impugnado habría errado en su análisis al estimar que la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación requiere que se cuestione la motivación integral del fallo de primera instancia y no sólo de una de sus partes. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “examen de mérito”. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, este cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

14. Acerca del cargo sintetizado en el párr. 8.2 *supra*, la compañía accionante afirma que el auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, específicamente, su dimensión de acceso a la justicia, por cuanto se inadmitió su recurso mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, excediendo su competencia relativa a la admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, se observa que, si bien la entidad accionante ha señalado como derecho vulnerado la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, en aplicación del principio *iura novit curia*, se analizará el cargo en virtud del derecho al debido proceso –el que constituye un componente de la tutela judicial efectiva, conforme lo expone el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021– en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, toda vez que el auto cuestionado habría inobservado una regla de procedimiento consistente en que en la fase

de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró el auto impugnado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía VITANUTRIORGANIC S.A. por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?**

15. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la mencionada garantía al establecer que: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

16. Esta Corte, en su sentencia N.º 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original].

17. El cargo de la compañía accionante cuestiona el auto que inadmitió su recurso de casación por cuanto en los considerandos 6.7.2, 6.7.3 y 6.10 habría examinado el fondo de sus alegaciones, excediendo sus atribuciones correspondientes a la fase de admisión.

18. Para examinar la procedencia o no del cargo, conviene establecer lo siguiente:

18.1. En el recurso de casación, la compañía accionante alegó la infracción de los artículos 76.7.1 de la Constitución, 273 del Código Tributario, 276 del Código de Procedimiento Civil y 130.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, bajo la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

18.2. El auto impugnado resolvió inadmitir el recurso de casación, considerando lo siguiente:

La accionante determina el cargo que formula, señalando que la sentencia no contiene uno de los requisitos exigidos por la ley, que es el de la motivación. 6.4 A manera de introducción, la recurrente explica que en la parte considerativa de la sentencia, se “establece en reiteradas ocasiones”, que los comprobantes no considerados por la administración tributaria, fueron correctamente excluidos [para efecto de la devolución del IVA], debido a que no correspondían a costos de producción, y que a su vez, no procedía la devolución de los valores de comprobantes de servicio por la normativa vigente a la época, que no establecía este supuesto dentro de su texto. 6.4.1 Para justificar el cargo, la casacionista consigna breves pasajes de la sentencia y explica que en el desarrollo de su actividad (exportación de banano) ha causado impuesto al valor agregado por compras locales de bienes y servicios, necesarios para la comercialización de los bienes a exportar.

6.4.2 Agrega que “resulta indiscutible que, de estas disposiciones (que no determina) se deriva el derecho de mi representada para la gozar de la devolución del IVA [...] 6.4.3 Expone que el juzgador para la subsunción del caso seleccionó la norma contenida en el art. 72 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, que tiene como presupuesto fáctico que la actividad sea la de un fabricante. También señala que desde el inicio explicó que la empresa no fabrica nada y que los conceptos de producción en uno y en otro caso son diferentes. 6.4.4 La casacionista indica que “no existe en la motivación ofrecida por los juzgadores una justificación o explicación que permita aplicar el citado Art. 72 de la LORTI con los antecedentes de hecho” [...] 6.5 Es necesario tener presente que el análisis formal del recurso de casación, se limita a determinar si la impugnación es presentada con coherencia y cuenta con los elementos necesarios que permitan una decisión por parte de la sala de casación, y en consecuencia, corresponde constatar si las alegaciones presentadas por la recurrente se encuadran en la naturaleza de la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación [...] 6.7 Si bien es cierto que el o la casacionista debe señalar la o las partes de la sentencia en que se produce el vicio, conforme lo dispone el art. 297, inciso final del Código de Procedimiento Civil, la motivación de una sentencia debe ser analizada en su integridad y no por partes [...] 6.7.1 En la especie, de la lectura de los argumentos expuestos por la recurrente para fundamentar la impugnación, se evidencia una confusión respecto a la finalidad específica de cada causal. 6.7.2 Así, las alegaciones consignadas, antes que revelar una eventual falta de motivación, advierten un hipotético error de derecho, respecto a la aplicación de la norma sustantiva con la que se resuelve el caso, que al tenor de lo expuesto por la impugnante, es indebida. Y siendo así, lo procedente era invocar la causal y el vicio correspondientes. 6.7.3 Adicionalmente, como se explicó previamente, para la eficacia del recurso, el o la casacionista debe confrontar todas las razones dadas por el tribunal para pronunciarse en el sentido en que lo hizo. En la especie, se constata que las alegaciones presentadas por la casacionista, no atacan todas las razones (ratio decidendi) expuestas por el tribunal para resolver la causa. 6.7.4 Este desencuentro demerita el recurso, pues, a la postre el cargo deviene en insuficiente para afectar la resolución [...] 6.10 En consecuencia, la fundamentación del recurso de casación que se analiza no permite que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia efectúe el control de legalidad de la sentencia impugnada, y de haber sido el caso, se proceda a la correspondiente restauración del derecho, por lo que el recurso de [sic] torna inadmisibile.

19. De lo antes expuesto, esta Corte verifica que el auto impugnado se limitó a examinar las alegaciones del recurso, realizando un juicio de admisibilidad y no uno de fondo. Así, sobre la fundamentación de la causal quinta de casación —única alegada— concluyó que sería insuficiente y, por tanto, inadmisibile, por cuanto no se habrían cuestionado las razones centrales de la sentencia recurrida sino, únicamente, ciertas partes de las que no se aprecia con claridad la motivación del fallo, impidiendo que un tribunal de casación pueda pronunciarse sobre la procedencia del cargo y, que más bien, la alegación cuestiona un error de derecho, lo que corresponde a una causal diferente a la invocada. Por lo tanto, el auto impugnado actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.

20. En consecuencia, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía accionante.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 981-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:51:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0981-16-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2590-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 2590-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en una sentencia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que negó la pretensión de que se declare la nulidad de un laudo arbitral. Para tal efecto, se verifica que el ordenamiento jurídico no obligaba a un pronunciamiento de oficio sobre una eventual insuficiencia de la motivación del laudo arbitral.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 13 de junio de 2014, dentro del arbitraje N.º 50-2008, un Tribunal del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil emitió un laudo por el que se aceptaron las pretensiones de la compañía Promotora Inmobiliaria L.F.G. S.A. y, en consecuencia, se declaró la resolución del contrato de promesa de compraventa de un bien inmueble suscrito a favor del señor Mauricio Negrete Guerrero, así como se ordenó la retención de los pagos realizados y la desocupación y entrega del inmueble¹.

2. Contra esta decisión, el 13 de agosto de 2014 el señor Mauricio Negrete Guerrero presentó una demanda de nulidad; en ella alegó que el laudo arbitral habría incurrido en la causal contenida en el artículo 31.d de la Ley de Arbitraje y Mediación (*“El laudo se refiera a cuestiones no sometidas al arbitraje o conceda más allá de lo reclamado”*), ya que la compañía carecería de legitimación en la causa². El proceso se identificó con el No. 09100-2014-0165.

¹ Cabe señalar que en este mismo proceso arbitral previamente se emitió un laudo desestimatorio de las pretensiones por falta de legitimación en la causa de la compañía actora, el cual fue declarado nulo por la presidenta de Corte Provincial de Justicia del Guayas (caso N.º 4-2010), decisión ratificada en apelación por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (el caso, en esta instancia, se identificó con el N.º 284-2011).

² En la demanda se alegó que el contrato al que se refiere el laudo habría sido firmado con una compañía diferente a la que presentó la demanda arbitral, sin que esta última presentara documento alguno que demuestre su legitimación en la causa.

3. El 26 de mayo de 2015, el presidente subrogante de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emitió sentencia por la que negó las pretensiones de la demanda³. Mediante auto de 22 de junio de 2015, se negó la solicitud de aclaración y ampliación formulada por Mauricio Negrete Guerrero y, en auto de 16 de julio del mismo año, se negó, por improcedente, su recurso de apelación⁴.
4. Ante la negativa del recurso de apelación, Mauricio Negrete Guerrero planteó recurso de hecho, el que fue aceptado el 8 de septiembre de 2015, por el presidente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
5. El 21 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante, “la Sala Provincial”) avocó conocimiento del recurso de hecho. El proceso, en este Tribunal, fue identificado con el N.º 09113-2015-00073.
6. El 10 de octubre de 2016, la Sala Provincial expidió sentencia en la que negó el recurso de apelación y confirmó el fallo recurrido.
7. El 9 de noviembre de 2016, Mauricio Guerrero Negrete presentó una demanda de acción extraordinaria de protección.
8. Mediante auto del 14 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el accionante complete y aclare su demanda.
9. Con documento de 7 de febrero de 2017, el accionante cumplió con lo dispuesto por la Sala de Admisión, identificando como decisión judicial impugnada a la sentencia de apelación en el juicio de nulidad del laudo arbitral y como derechos constitucionales presuntamente vulnerados a la tutela judicial efectiva y a la vivienda, reconocidos en los artículos 75 y 66.2 de la Constitución.
10. En auto del 2 de enero de 2018, se admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección. Por sorteo del 17 de enero de 2018, la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó su conocimiento el 21 de mayo de 2018 y requirió el correspondiente informe de descargo.

³ En lo principal, señaló: “[...] la acción de nulidad intentada, fundamentada en la causal aludida por el ahora impugnante, no prospera de manera alguna, ya que al no existir la adecuación de la pretensión de la parte impugnante a la causal invocada para que proceda la nulidad del laudo arbitral objeto de esta acción de nulidad, u otras previstas en la ley de la materia como causal de nulidad, deviene en improcedente la acción planteada, pues no compete al suscrito analizar el fondo del laudo arbitral sino verificar la existencia o no [sic] de alguna de las causales señaladas en la Ley para su invalidez o nulidad”.

⁴ En lo principal, el auto señala: “[...] no se encuentra previsto expresamente este recurso para impugnar la resolución judicial dictada en la presente tramitación procesal y en aplicación de los principios de seguridad jurídica, que podría afectarse al concederse indebidamente un recurso no previsto expresamente y que podría desnaturalizar la esencia del arbitraje, el que es aceptado por las partes, quienes han convenido en someter sus controversias fuera de la jurisdicción ordinaria [...] se niega por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora de este proceso”.

11. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia del 11 de diciembre de 2020. En el auto de avoco también se requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

12. El accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

13. En la demanda, además de impugnar la sentencia de apelación, se formularon alegaciones contra la decisión del presidente subrogante de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y contra el laudo arbitral. Sin embargo, en el escrito por el que se aclaró y completó la demanda (ver párr. 9 *supra*) se precisó que la decisión impugnada era exclusivamente la que resolvió el recurso de apelación. Por lo tanto, en atención a la fundamentación por la que el accionante aclaró y completó su demanda, se considerarán los siguientes cargos:

13.1. La sentencia impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto no se habría pronunciado sobre la falta de motivación del laudo, lo que sería obligatorio en este tipo de acciones:

“[...] los jueces y jueza de la Corte Provincial estaban en la obligación de pronunciarse sobre la falta de motivación y no limitarse a realizar un análisis meramente taxativo de la ley de arbitraje que resulta insuficiente en su rol de garantes constitucionales. Consecuentemente, debían declarar de oficio, la nulidad del laudo arbitral por falta de motivación, ello en cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, para que el laudo arbitral cumpla con el estándar de deber de motivación.”⁵

13.2. La sentencia impugnada vulneró el derecho a la vivienda contenido en el artículo 66.2 de la Constitución porque no habría considerado que el laudo arbitral no se encontraba motivado y porque habría permitido que se ejecutorie un laudo que ordenó el desalojo de un inmueble por cuya adquisición el accionante habría pagado el precio pactado:

“La afectación a este derecho se produce por cuanto el recurso de hecho interpuesto ante la Corte Provincial no fue efectivo para garantizar el derecho de defensa por el cual el Tribunal Arbitral debía motivar su laudo arbitral. En ese sentido, una vez ejecutoriada la resolución del recurso de hecho, y con el laudo arbitral que no cumplió con el deber de motivación, se ordenó el desalojo de la vivienda en que el señor Negrete habitaba, cuyo precio global era de \$ 107,417.2, de la cual había cancelado ya el valor de la cuota inicial que corresponde a \$ 37,000.00 y todas las cuotas mensuales que se habían fijado, hasta la cuota 38 más intereses; valores de los cuales se dispuso su retención. [...]”⁶

⁵ Expediente constitucional, escrito de 19 de enero de 2021, hoja 15.

⁶ *Ibíd.*, hoja 15 reverso.

C. Informe de descargo

14. A pesar de habérselo requerido (ver párrafos 10 y 11 *supra*), no se presentó el correspondiente informe de descargo.

D. Alegaciones de la compañía Promotora Inmobiliaria L.F.G. S.A

15. Mediante documentos presentados el 30 de mayo de 2018 y el 19 de enero de 2021, Promotora Inmobiliaria L.F.G. S.A. solicitó a la Corte que se desestimen las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección por cuanto dicha demanda cuestionaría la corrección del laudo arbitral.

16. Además, menciona que la supuesta insuficiencia de la motivación del laudo no fue una cuestión alegada en la acción de nulidad, por lo que la sentencia impugnada no estaba obligada a pronunciarse al respecto.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

19. En atención al cargo contenido en el párrafo 13.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante por cuanto no se habría pronunciado sobre la motivación del laudo?

20. El cargo contenido en el párrafo 13.2 *supra* incluye dos razones para acusar a la sentencia impugnada de vulnerar su derecho a la vivienda: porque no habría advertido la falta de motivación del laudo arbitral y porque tal decisión permitió que ejecutorie un laudo en el que se dispuso el desalojo del inmueble por cuya adquisición habría pagado el precio pactado.

21. La primera razón se sustenta en los mismos hechos por los que se acusó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, hechos que serán examinados en el problema jurídico previamente formulado, por lo que no es necesario plantearse otro

adicional con los mismos fundamentos. Por otra parte, la segunda razón cuestiona, directamente, la corrección de la decisión judicial impugnada.

22. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio de nulidad de un laudo arbitral, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, tampoco permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución del problema jurídico

E. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante por cuanto no se habría pronunciado sobre la motivación del laudo?

23. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra reconocida en la Constitución de la República de la siguiente forma:

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

24. Además, en varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes: “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”.

25. En el caso, el accionante imputa a la sentencia que resolvió la apelación de la acción de nulidad del laudo arbitral una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto no habría realizado un examen respecto de la suficiencia de la motivación del laudo, pese a que esto sería obligatorio en este tipo de acciones, lo que habría afectado al segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva antes citados: el debido proceso, en su garantía de la motivación.

26. Para responder al problema jurídico planteado es necesario considerar el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación, que dispone lo siguiente:

Art. 31.- Cualquiera de las partes podrá intentar la acción de nulidad de un laudo arbitral, cuando:

a) No se haya citado legalmente con la demanda y el juicio se ha seguido y terminado en rebeldía. Será preciso que la falta de citación haya impedido que el demandado deduzca sus excepciones o haga valer sus derechos y, además, que el demandado reclame por tal omisión al tiempo de intervenir en la controversia;

b) No se haya notificado a una de las partes con las providencias del tribunal y este hecho impida o limite el derecho de defensa de la parte;

c) Cuando no se hubiere convocado, no se hubiere notificado la convocatoria, o luego de convocada no se hubiere practicado las pruebas, a pesar de la existencia de hechos que deban justificarse;

d) El laudo se refiera a cuestiones no sometidas al arbitraje o conceda más allá de lo reclamado; o,

e) Cuando se hayan violado los procedimientos previstos por esta Ley o por las partes para designar árbitros o constituir el tribunal arbitral.

Del laudo arbitral podrá interponerse ante el árbitro o tribunal arbitral, acción de nulidad para ante el respectivo presidente de la corte superior de justicia, en el término de diez días contado desde la fecha que éste se ejecutorió. [...].

27. Se debe tomar en cuenta que el accionante demandó la nulidad del laudo arbitral alegando la falta de legitimación en la causa de la compañía, con base en el artículo 31.d de la Ley de Arbitraje y Mediación; que las pretensiones de la demanda fueron negadas por el presidente subrogante de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; y que la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ratificó la decisión del presidente de la Corte Provincial.

28. Ahora bien, conviene resumir las razones en las que se basó la decisión de negar la nulidad del laudo arbitral. En primer lugar, consideró que el laudo no había incurrido en *extra petita* y, para ello, comparó el alcance del laudo con la demanda arbitral. En segundo lugar, detalló las actuaciones realizadas por el tribunal arbitral para concluir que no se vulneró el debido proceso. Finalmente, señaló que en una demanda de nulidad de un laudo arbitral no corresponde verificar la corrección de la decisión adoptada sino su validez, en función de las causales de nulidad invocadas por el accionante. A continuación, se detallarán las partes más relevantes de la sentencia, relativa a estos tres aspectos:

28.1. En relación a la inexistencia de *extra petita*, conviene tomar en cuenta lo siguiente:

El tribunal en el laudo arbitral expedido señala: lo siguiente: "Declarar con lugar la demanda y consecuentemente resuelto el contrato de promesa de compraventa del inmueble compuesto de lote, villa, parqueo privado y alicuota de condominio suscrito por los aquí litigantes y otro el 20 de mayo de 2004, así como el primer adéndum a dicho contrato suscrito el 26 de enero del 2005. Declarar que la demandante tiene derecho a retener a su favor como indemnización de perjuicios todos los valores que ha pagado el demandado, pues según los contratos se pactó que esa sería la cláusula penal. Ordenar que el demandado desocupe el inmueble materia de la controversia y lo entregue a la actora en el plazo de 3 meses. Con costas a cargo del demandado quien pagará el valor

del arbitraje." A fojas 115 consta el libelo de demanda en la que el accionante solicita: "La resolución del contrato de promesa de compraventa de un bien inmueble compuesto de lote, villa, parqueo privado y alicuota de condominio suscrito por las partes el 20 de mayo de 2004 y modificado mediante adendum suscrito el 26 de enero de 2005. La retención de todos los valores que a la fecha hubiera cancelado el Promitente comprador, conforme ha sido estipulada en la cláusula penal. La desocupación del inmueble y entrega del mismo a mi representada (propietaria del mismo), ambas inmediatas, en virtud de la resolución del contrato. El pago de los costos del presente arbitraje, valor que deberá incluir los honorarios de sus abogados patrocinadores." Por lo expuesto el tribunal arbitral no resolvió más allá de lo solicitado en la demanda, quedando desvirtuado por lo tanto la causal de nulidad alegada por Mauricio Negrete Guerrero.

28.2. Sobre el debido proceso, el siguiente extracto:

A fojas 119-121 constan las citaciones al demandado en legal y debida forma. A fojas 224 consta el señalamiento a la audiencia de sustanciación, comunicación que fue entregada en la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales el 20 de mayo de 2009, conforme obra a fojas 225 para la notificación del decreto de fecha 18 de mayo de 2009, que contiene la convocatoria a audiencia de sustanciación. A fojas 226-229 consta el acta de reanudación de audiencia de conciliación en la que el tribunal arbitral dispone que en cumplimiento a lo que prevé el artículo 22 de la Ley de Arbitraje y Mediación, dispone la práctica de las pruebas, solicitadas por la parte accionada y la parte actora dentro del término de 25 días, que correrán a partir de la notificación que se hará de la presente acta, proveyendo las pruebas solicitadas por la parte actora y demandada, la misma que fue notificada conforme consta a fojas 233. Por lo expuesto no existe inobservancia al debido proceso, pues en el proceso sustanciado y resuelto por el tribunal arbitral, se ha garantizado y respetado el debido proceso consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y se ha respetado el legítimo derecho a la defensa ya que el tribunal ha cumplido con la notificación a ambas partes de cada una de las diligencias procesales convocadas, razón por la cual se rechaza por improcedente lo alegado por la parte accionante en el libelo de su acción de nulidad presentada.

28.3. Sobre la diferencia entre la corrección y la validez del laudo, lo que sigue:

Es importante indicar que en la acción de nulidad, se ventilan cuestiones relativas a la validez del laudo, no pudiendo los juzgadores entrar a considerar el modo en que la controversia ha sido resuelta, es decir el fondo del asunto, pues caso contrario significaría aperturar una instancia de alzada no prevista en la legislación ecuatoriana, ejerciendo una facultad jurisdiccional de la que carecemos por mandato expreso de la ley. Por lo tanto el recurso de nulidad no está previsto para atacar los errores In iudicando, solamente las causales taxativamente estipuladas en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación.

29. Por lo expuesto, se concluye que la sentencia impugnada no consideró una eventual falta de motivación del laudo arbitral, principalmente, porque el accionante no alegó este presunto vicio en la demanda de nulidad del laudo arbitral.⁷

⁷ Expediente de instancia, hojas 493 y 494.

30. Sin embargo, la alegación del accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección fue que la acción de nulidad del laudo arbitral obliga a los órganos jurisdiccionales a pronunciarse, siempre, respecto de una eventual falta de motivación, con independencia de que así lo hubiera alegado el accionante o no. Es decir, según la tesis del accionante, la motivación de la sentencia impugnada sería incongruente, no en relación a los argumentos de las partes, sino respecto de una supuesta exigencia del ordenamiento jurídico.

31. El accionante no otorga ninguna razón que permita sustentar su tesis, es decir, que permita concluir que el ordenamiento jurídico obligue a los órganos jurisdiccionales que conocen de una acción de nulidad del laudo arbitral a pronunciarse sobre la suficiencia de la motivación del laudo. Por el contrario, la reciente jurisprudencia de la Corte ha establecido que la insuficiencia en la motivación no es una causal para que proceda una acción de nulidad del laudo arbitral. Específicamente, en la sentencia N.º 323-13-EP/19, de 19 de noviembre de 2019, la Corte señaló:

31. A este respecto, es preciso que la Corte Constitucional efectúe una aclaración, pues la sentencia constitucional No. 302-15-SEP-CC, determinó que existió vulneración de derechos por parte del juzgador de justicia ordinaria dentro de una acción de nulidad de laudo, por considerar que la falta de competencia y de motivación constituyen causales de nulidad que, aunque no están expresamente contempladas en el artículo 31 de la LAM, deben ser analizadas de oficio durante cualquier acción de nulidad. [...]

32. Sin embargo, este Organismo se aparta de este criterio por cuanto éste atenta contra la taxatividad que tienen las causales de la acción de nulidad y que constituyen un efecto del principio de intervención judicial mínima que precisamente limita la interferencia injustificada de la justicia ordinaria en el arbitraje. [...]

34. Derivado del reconocimiento constitucional a la naturaleza convencional y alternativa del arbitraje, su efectividad también depende un deber de respeto e independencia por parte de la justicia ordinaria hacia el arbitraje. Un control judicial indiscriminado, de oficio, transgrediría el carácter alternativo de este sistema y dejaría sin efecto a la voluntad de las partes. [...]

37. El hecho de que existan causales taxativas en la ley no constituye una carta abierta para el sistema arbitral, ni un desamparo para los usuarios de este sistema de justicia alternativa, pues como ya lo ha establecido la Corte Constitucional, existe el control constitucional de laudos arbitrales en caso de que estos violen el debido proceso u otros derechos constitucionales y que no exista el remedio procesal en la justicia ordinaria para subsanarlos, cuestión que, como lo ha manifestado este Organismo en múltiples decisiones, no implica que la Corte Constitucional pueda actuar como si fuese una instancia adicional y revise lo correcto o incorrecto de la decisión en relación a los hechos que dieron origen al proceso o el derecho ordinario a aplicar.

38. En consecuencia, por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional determina que las causales establecidas expresamente en el artículo 31 de la LAM deben ser agotadas cuando la vulneración que se pretende alegar en la acción extraordinaria de protección se enmarque en una de ellas. Sin que ello signifique que otras vulneraciones que no encuentren sustento en la acción de nulidad puedan ser presentadas de forma

directa ante esta Corte a fin de que estas tengan una tutela constitucional que las garantice [se han omitido referencias a notas al pie de página del original].

32. Por su parte, la sentencia N.º 31-14-EP/19 señaló:

50. Considerando lo expuesto, esta Corte no comparte el criterio vertido en la sentencia N.º. 302-15-SEP-CC14, mediante la cual se estableció que el juez que conoce la acción de nulidad del laudo puede resolver sobre causales no previstas en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación [...] Por tanto, se lo facultó para revisar el laudo por cuestiones como: [...] (ii) la falta de motivación en el laudo arbitral por la vulneración del derecho previsto en el literal 1), numeral 7 [...]

53. No obstante, bajo el criterio de la sentencia N.º. 302-15-SEP-CC, se requiere agotar la acción de nulidad del laudo en todos los casos y sin lugar a excepciones que permitan presentar directamente la acción extraordinaria de protección contra el laudo, puesto que se convirtió a la acción de nulidad en una vía adecuada y eficaz para solventar cualquier vulneración a derechos constitucionales o al debido proceso cometida durante el arbitraje o en la decisión, sin considerar que la vía diseñada para esto es la garantía jurisdiccional que nos ocupa.

54. En consecuencia, esta Corte reafirma que, para efectos de la aplicación del numeral 3 del artículo 61 de la LOGJCC y del artículo 94 de la CRE, la acción de nulidad debe ser agotada exclusivamente por cuestiones subsumibles en las cinco causales indicadas en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación previo a la interposición de la acción extraordinaria de protección contra el laudo, al menos que la vulneración de derechos no esté relacionada a las causales legalmente previstas y por tanto, no pueda ser enmendada a través de tal medio de impugnación.

55. Por lo tanto, cuando se presente la extraordinaria de protección de forma directa contra el laudo, la accionante tiene la carga de demostrar lo inadecuado e ineficaz de la acción de nulidad del laudo en función de lo expresado en el párrafo que antecede.

33. Por consiguiente, se verifica que, al dictar la decisión impugnada, el órgano jurisdiccional no tenía la obligación jurídica de pronunciarse de oficio sobre una eventual falta de motivación del laudo arbitral, porque la insuficiencia de la motivación no constituía una causal de nulidad de la que pudiera examinarse su procedencia, menos aún, en forma oficiosa.

34. Aquello, como se ha visto de la jurisprudencia previamente citada, no implica que una eventual vulneración de la garantía de la motivación del laudo arbitral no pueda ser examinada mediante acción extraordinaria de protección (lo que, en este caso, no ha sido cuestionado).

35. En consecuencia, se descarta que se haya violado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, por tanto, la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2590-16-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:51:24 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021; la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2590-16-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 6-17-IS/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 6-17-IS

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

SENTENCIA No. 6-17-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza el cumplimiento de una sentencia de acceso a la información pública por la supuesta entrega parcial de documentación, y desestima la acción al verificar que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puyango entregó la documentación requerida que disponía. La Corte enfatiza que no le corresponde ordenar la realización de un acto imposible como es la entrega de documentación que la entidad municipal no posee.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 3 de octubre de 2016, José Adalberto Flores Granda, Pedro José Aguilar Flores y María Isabel Córdova Apolo, en calidades de presidente, vicepresidente y miembro del “Frente de Defensa de los Derechos de Puyango”, respectivamente, (en adelante, “los accionantes”) presentaron una acción de acceso a la información pública en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puyango (en adelante, “GADM Puyango”)¹. En dicha acción, señalaron que a través de varios oficios solicitaron al GADM de Puyango distintos documentos e información relacionada con actividades, bienes, convenios de la institución, entre otros, respecto de los cuales no han recibido respuesta alguna².

¹ El proceso fue signado con el No. 11317-2016-00345.

² La documentación requerida fue: “**1.** Certificación en la que conste si la concejala suplente del Ing. Yandry Rojas Jaramillo (vicealcalde) laboró o labora en el [GADM de Puyango], la función que desempeñó o desempeña, remuneración que percibía o percibe, y bajo qué modalidad es o fue la contratación; **2.** Copia simple de la certificación presupuestaria como requisito sine qua non que acreditó la existencia de recursos para la expropiación que llevó adelante del terreno perteneciente al Sr. Luis Ganchoz ubicado en la vía a la costa, lugar donde se construyó la FERIA Ganadera; **3.** Copia certificada del memorando con el que sancionó al Ex Procurador Síndico del GAD de Puyango – Dr. William Suárez Loyola, por la denuncia por un ciudadano, motivo que causó la renuncia de este profesional. **4.** Certificación en la que conste si el terreno en el que se construye los tanques para el agua potable de Alamor, al momento de iniciar el trámite para el préstamo con el Banco del Estado, era propiedad del GAD de Puyango; **5.** Copia certificada de las autorizaciones de lotización y/o urbanización en propiedades del Sr. Jaime Peláez Córdova y Sra. Mariana Córdova Ramón, ambas propiedades ubicadas en la vía a Vicentino; **6.** Copia certificada de las facturas de desaduanización del contenedor de ayuda recibida por el Ministerio de Relaciones Exteriores del GAD de Puyango, según Convenio de Cooperación entre la Fundación Charity Anywhere y el GAD de Puyango; **7.** Copia simple de las actas de entrega recepción de los beneficiarios (ciudadanos de Puyango), de los bienes recibidos

2. El 27 de octubre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja, resolvió aceptar la demanda y dispuso que el GADM Puyango, en el término de 10 días, presente ante la judicatura la información solicitada *“a excepción de la contenida en el numeral 13 literales a), b), c) y d) y numeral 19 [de la demanda], por no haberse generado en la institución, ya que son expresiones -que como los mismos demandantes afirman-, ejecutadas por el Alcalde del GADM-PUYANGO, en un medio de comunicación, a título personal”*.

*mediante el Convenio de Cooperación entre la Fundación Charity Anywhere y el GAD de Puyango; 8. Certificación en la que conste la forma de pago al profesional que desaduanizó el contenedor de ayuda humanitaria entregada al GAD de Puyango por la Fundación Charity Anywhere; 9. Certificación en la que conste el costo y quién realizó el trámite de gestión con la Dirección Distrital de Aduanas de Guayaquil y la Dirección General de Aduanas, para obtener la liberación de abandono y autorización de salida en el sistema Ecuapass de la donación a favor del GAD de Puyango por parte de la Fundación Charity Anywhere; 10. Certificación en la que conste quién realizó el trámite de gestión de exoneración de tributos al comercio exterior, ante la Dirección Distrital de Aduanas de Quito y ante Director (sic) Distrital de Aduanas de Loja; 11. Certificación en la que conste cuál fue el valor total que le costó al GAD de Puyango la liberación aduanera del contenedor, y la forma de pago, esto es, si se la hizo en efectivo o a través de transferencia bancaria; 12. Copia certificada del cronograma de entrega elaborada por el GAD de Puyango, a los beneficiarios de los bienes entregados por la Fundación Charity Anywhere; 13. Certificación en la que con (sic) conste: **a)** De dónde se financiará las 500 casas que construirá en su administración, según publicación en el periódico EcotelPress, de viernes 26 de agosto de 2016, página 23; **b)** Cómo y de dónde se financiará y cuál es lugar (sic) de expropiación de las cuatro (4) hectáreas, para construir las 500 casas, según publicación en el periódico EcotelPress (...); **c)** Se encuentra plasmado en el POA y PAC del 2017, la expropiación de las cuatro hectáreas y la construcción de las 500 casas, según publicación en el periódico EcotelPress (...); **d)** Copia simple del estudio realizado por el Municipio de Puyango, para la producción de maíz, que estima “... que anualmente se podría cosechar 300 mil quintales de maíz”, según publicación en el periódico EcotelPress (...); **e)** Copia certificada de la Resolución que el Ministerio de Trabajo emitió para la clasificación y valoración de puestos, del [GADM Puyango], misma que debe haberse formulado en transcurso de su administración, es decir, a partir del 15 de mayo de 2014; 14. Copia certificada de la certificación presupuestaria que usted debió adjuntar al requerimiento para la clasificación y valoración de puestos, a las que se imputará el incremento salarial y de grados; 15. Copia certificada del Informe elaborado por la Dirección de Administración de Talento Humano del GAD de Puyango, de fecha 16 de mayo de 2014 que sustenta la contratación del Ing. Miguel Ángel Cárdenas Chamba, tal cual se estipula en la cláusula primera del contrato de servicios profesionales; 16. Certificación en la que conste: El avance del proyecto “Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable para la ciudad de Alamor, cantón Puyango, provincia de Loja”, con la Cooperación Financiera No Reembolsable de la República Popular China 2013-2017; 17. Copia certificada de la Resolución con la que declaró la emergencia para la contratación del servicio de transporte de camionetas y transporte de material pétreo, misma que debió haberse emitido en el año 2014 (...); 18. Certificación en la que conste: **a)** Si la póliza de fiel cumplimiento No. 603249, entregada por concepto del contrato para el “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE PARA LA CIUDAD DE ALAMOR”, está vigente, es decir, emitida por el plazo que prescribe el artículo 77 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; **b)** Si el contratista ha cumplido el plazo contractual; **c)** Si la obra al momento está paralizada, o se ha concedido alguna prórroga de plazo, de existir la prórroga por qué tiempo, y cuál es la causa que justifica; 19. Certificación en la que conste la figura jurídica que permitirá la transferencia de dominio del terreno expropiado al señor Luis Ganchoza, donde actualmente está la Feria Ganadera, a favor de la Asociación de Productores Agropecuarios de Puyango, tal cual su ofrecimiento público.”*

3. El 21 de noviembre de 2016, el GADM Puyango presentó documentación con el fin de dar cumplimiento a la sentencia³.
4. El 25 de noviembre de 2016, los accionantes solicitaron que se les conceda “*copias certificadas de la documentación entregada por los sentenciados, para proceder con la revisión de la misma y establecer si es la que hemos requerido*”⁴. Las copias de los documentos fueron conferidas por la judicatura, el 6 de diciembre de 2016.
5. El 14 de diciembre de 2016, los accionantes informaron al juez que el GADM Puyango no ha cumplido con la entrega de la documentación que consta en los puntos 4, 7, 12, 13 e), 14, 16, 18 c) y 19, de la demanda⁵. Por solicitud del GADM Puyango, el 3 de enero de 2017, la judicatura en cuestión otorgó a la entidad municipal un término de tres días para remitir la documentación faltante⁶.
6. El 11 de enero de 2017, el GADM Puyango remitió documentación con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la judicatura⁷. La judicatura en cuestión puso en conocimiento de los accionantes la documentación presentada para que se pronuncie al respecto⁸.
7. El 19 de enero de 2017, los accionantes presentaron acción de incumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 27 de octubre de 2016, en particular, por la falta de entrega de la documentación que consta en los puntos 7, 12, 13 e) y 14 de la demanda de acceso a la información pública.
8. El 30 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja, declaró el cumplimiento integral de la sentencia dictada el 27 de octubre de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. La sustanciación de la causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán, quien no avocó conocimiento.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 8 de junio de 2021 y solicitó que tanto el GADM Puyango como el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja, remitan un informe sobre el presunto incumplimiento.

³ Proceso No. 11317-2016-00345, fs. 102-198.

⁴ Id., fs. 203.

⁵ Id., fs. 205-206.

⁶ Id., fs. 210-211.

⁷ Id., fs. 212-233.

⁸ Id., fs. 234.

11. El 22 de junio de 2021, José Hernán Encalada Elizalde y Edwin Fabricio Jaramillo Hidalgo, en calidades de alcalde y procurador síndico del GADM Puyango, respectivamente, presentaron el informe requerido.
12. El 25 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja, remitió el informe requerido.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional de conformidad con lo previsto en los artículos 86 numeral 4 y 436 numeral 9 de la Constitución, y del artículo 22 inciso primero y numeral 4 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Frente de Defensa de los Derechos de Puyango

14. En su demanda, los accionantes indican que una vez revisada la documentación depositada ante la judicatura de instancia por parte de la entidad municipal, a su criterio, la sentencia de 27 de octubre de 2016 ha sido parcialmente cumplida por el GADM Puyango puesto que no se ha remitido la siguiente documentación:

Punto 7 de la [demanda]. - "Copia simple de las actas de entrega recepción de los beneficiarios (ciudadanos de Puyango), de los bienes recibidos mediante el Convenio de Cooperación entre la Fundación Charity Anywhere y el GAD de Puyango."

- *Incumplimiento: Los sentenciados por segunda ocasión distraen y desacatan a su autoridad al no entregar las actas de recepción de los beneficiarios, insistimos en que vivamente vuelven a depositar un listado en el que se aprecia nombres y firmas. El acta que solicitamos debe ser tal se describe (sic) en el Convenio suscrito entre el GAD de Puyango y la Fundación Charity Anywhere. (fojas 213 a la 225)*

Punto 12 de la [demanda]. - "Copia certificada del cronograma de entrega elaborada por el GAD de Puyango, a los beneficiarios de los bienes entregados por la Fundación Charity Anywhere."

- *Incumplimiento: Los sentenciados simplemente no entregan ningún cronograma, configurándose el desacato a la sentencia dictada por su autoridad.*

Punto 13 de la [demanda]. - "Certificación en la que con conste: Literal e). - Copia certificada de la Resolución que el Ministerio del Trabajo emitió para la clasificación y valoración de puestos, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de

Puyango, misma que debe haberse formulado en transcurso de su administración, es decir, a partir del 15 de mayo de 2014".

- *Incumplimiento: Los sentenciados no entregan la resolución ordenada en sentencia. No hemos solicitado certificación sino una Resolución, (foja 226).*

Punto 14 de la [demanda]. - "Copia certificada de la certificación presupuestaria que usted debió adjuntar al requerimiento para la clasificación y valoración de puestos, a la que se imputará el incremento salarial y de grados."

- *Incumplimiento: Los sentenciados simplemente no entregan la certificación presupuestaria requerida, desacatando deliberadamente la sentencia dictada por su autoridad, (foja 227).*

15. En escrito de 21 de febrero de 2017, los accionantes indican que mediante providencia de 30 de enero de 2017, la judicatura en cuestión declaró el cumplimiento integral de la sentencia de 26 de octubre de 2016 lo cual, a su criterio, es falso toda vez que la entidad municipal no habría entregado toda la documentación ordenada. De ahí que, insisten en el incumplimiento de los puntos 7, 12, 13 e) y 14 de la demanda y solicitan que se declare el incumplimiento por parte del GADM Puyango.

3.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puyango

16. En escrito de 22 de junio de 2021, el GADM Puyango manifestó que de la revisión del proceso judicial, la entidad municipal dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de acceso a la información pública.

17. Por otra parte, agrega lo siguiente:

Consta el Oficio No. DIR-FIN-GADMP-2017-075 de fecha 12 de septiembre de 2017, suscrito por el Ing. Hugo Jiménez Tapia, Director Financiero del GADM Puyango, dirigido al Sr. Carlos Manuel Apolo, Jefe de Rentas del GADM Puyango, mediante el cual dispone que previo a la entrega de la documentación solicitada se debe realizar el pago correspondiente al valor de \$175,50 (ciento setenta y cinco con 50/100 Dólares de América), por la cantidad de 351 fojas útiles que comprenden al expediente a entregar al señor José Adalberto Granda Flores. Lo dispuesto es en cumplimiento a lo que establece el artículo 1 de la "Reforma a la Ordenanza que Establece el Cobro de Tasas por Servicios Técnicos y Administrativos" y Resolución Administrativa N° 008-GADM-P-2015, concordante con lo ordenando mediante oficio Nro. 0539-2017-GADMP (...) de fecha 12 de septiembre de 2017, suscrito por el Ing. Carlos Patricio Granda, ex Alcalde del GADM Puyango, ante el pedido ciudadano realizado mediante oficio N° 026- FDDP-2017 de fecha 25 de agosto de 2017, en base a lo previsto en los artículos 18 de la Constitución de la República y artículos 1, 2, 4 y 5 de la LOTAIP.

18. Sin perjuicio de esto, la entidad municipal indica que no cuenta en sus archivos con las constancias de que la documentación referida fue entregada a José Adalberto Flores Granda.

19. Por último, el GADM Puyango cita los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, en lo principal, reconocen los requisitos que debe contener la solicitud de información pública y determinan que las entidades de la administración pública no están obligadas a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.

3.3. Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja

20. En escrito de 25 de junio de 2021 Marlon Sanctórum Montero, en calidad de juez de la judicatura a cargo de la ejecución de la sentencia, indicó que “[m]ediante auto de fecha 30 de enero del 2017, con el cual se remitió el proceso a la Corte Constitucional del Ecuador, el suscrito juzgador, se ha pronunciado sobre el cumplimiento de la entidad accionada, a la pretensión de los accionantes, por las razones ahí expuestas, y en las que me ratifico”.

4. Análisis constitucional

21. Previo a resolver la presente acción de incumplimiento, es necesario señalar que si bien mediante auto de 30 de enero de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja declaró el cumplimiento de la sentencia dictada el 27 de octubre de 2016, esto no impide que la Corte analice la presunta inejecución o ejecución defectuosa de la sentencia constitucional en cuestión. Ahora bien, al mismo tiempo, es importante enfatizar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, la cual procede frente a la inobservancia del deber de las y los jueces constitucionales de impulsar de oficio los procesos de garantías jurisdiccionales hasta llegar a su conclusión, así como de ejecutar directamente las sentencias que hayan dictado⁹.
22. Dicho esto, en la demanda de acción de incumplimiento, los accionantes alegan que una vez revisada la documentación entregada por el GADM Puyango ante la judicatura de instancia, la entidad municipal no habría remitido la siguiente documentación:

7. *Copia simple de las actas de entrega recepción de los beneficiarios (ciudadanos de Puyango), de los bienes recibidos mediante el Convenio de Cooperación entre la Fundación Charity Anywhere y el GAD de Puyango (...)*

12. *Copia certificada del cronograma de entrega elaborada por el GAD de Puyango, a los beneficiarios de los bienes entregados por la Fundación Charity Anywhere (...)*

13. (...) e) *Copia certificada de la Resolución que el Ministerio de Trabajo emitió para la clasificación y valoración de puestos, del [GADM Puyango], misma que debe*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1707-16-EP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 26.

haberse formulado en transcurso de su administración, es decir, a partir del 15 de mayo de 2014 (...)

14. Copia certificada de la certificación presupuestaria que [el alcalde de Puyango] debió adjuntar al requerimiento para la clasificación y valoración de puestos, a las que se imputará el incremento salarial y de grados...

23. Con base en la documentación que fue presentada por el GADM Puyango ante la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja, así como la información remitida por las partes procesales que consta en el expediente constitucional, esta Corte procederá a analizar la presunta ejecución defectuosa de la sentencia de 27 de octubre de 2016 por la supuesta falta de entrega de la documentación referida en el párrafo anterior.

4.1. Copia simple de las actas de entrega y recepción de las y los beneficiarios de ayuda humanitaria (punto 7 de la demanda)

24. Los accionantes manifiestan que el listado remitido por la entidad municipal no se realizó conforme el formato que exigía el convenio suscrito entre la entidad municipal y la Fundación Charity Anywhere para las actas de entrega-recepción.

25. En el presente caso, esta Corte observa que, más allá de la supuesta falta de entrega de la información ordenada, lo que los accionantes cuestionan es la forma cómo debía generarse los documentos que justificaban la entrega de la ayuda humanitaria con base en el convenio de cooperación referido.

26. Al respecto, a fojas 213-224 del expediente de instancia consta el listado que fue entregado por la entidad municipal con las y los beneficiarios de distintos sectores del cantón Puyango que recibieron la ayuda humanitaria con base en el convenio de cooperación entre el GADM Puyango y la Fundación Charity Anywhere. En dicho listado se incluye el detalle de la ayuda humanitaria entregada, así como los datos y las firmas de las y los beneficiarios.

27. Si bien la documentación remitida por la entidad municipal no se ajustaría al formato de las actas de entrega-recepción conforme el convenio de cooperación señalado, este Organismo observa que la entidad municipal remitió la documentación que disponía sobre la entrega de ayuda humanitaria. Por lo que, no se evidencia el incumplimiento del punto 7.

4.2. Copia certificada del cronograma de entrega de ayuda humanitaria (punto 12 de la demanda)

28. Los accionantes alegan que la entidad municipal no ha entregado “ningún cronograma, configurándose el desacato a la sentencia”. Ahora bien, a fojas 225 del expediente de instancia consta un documento denominado “Cronograma de

Ayuda Humanitaria”, entregado por la entidad municipal con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de 27 de octubre de 2016.

29. Esta Corte observa que dicho cronograma fue elaborado por el Patronato Municipal de Inclusión Social del GADM Puyango, y que en este se detalla la actividad, el lugar y tiempo (desde el 1 de junio hasta el 27 de noviembre de 2015) de la entrega de la ayuda humanitaria, con base en el listado de beneficiarios referido en los párrafos anteriores. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del punto 12, toda vez que la entidad municipal remitió la información solicitada.

4.3. Copias certificadas de la resolución que el Ministerio de Trabajo emitió para la clasificación y valoración de puestos del GADM Puyango (punto 13, literal e) de la demanda) y de la certificación presupuestaria para el requerimiento de clasificación y valoración de puestos (punto 14 de la demanda)

30. En su demanda, los accionantes indican que la entidad municipal no entregó la documentación ordenada y sólo remitió algunas certificaciones emitidas por dicha entidad.
31. De la revisión de la información entregada por el GADM Puyango, en efecto, esta Corte verifica que no se entregaron las copias certificadas solicitadas. Ahora bien, a fojas 226 y 228 del expediente de instancia, constan 2 certificaciones emitidas el 10 de enero de 2017 por el entonces director financiero del GADM Puyango, en las cuales se establece lo siguiente:

*... para realizar el incremento/revalorización de los servidores públicos del [GADM Puyango] para el ejercicio económico del año 2015, **no se asignó dicho incremento a una partida específica dentro del programa presupuestario**, tal acto se validó con el distributivo de sueldos y salarios aprobado por el Concejo del [GADM Puyango] el cual fue sometido a debate los días martes 09 y miércoles 10 de diciembre de 2014 en sesiones ordinaria y extraordinaria respectivamente¹⁰.*

*... para realizar el incremento/revalorización de los servidores públicos del [GADM Puyango] para el ejercicio económico del año 2015, **no se contó con resolución alguna de parte del Ministerio de Trabajo que determine los valores y la clasificación de puestos para el personal de servidores públicos del GADM PUYANGO**, tal acto fue validado con la Resolución No. MRL-2012-0021 del aquel entonces Ministerio de Relaciones Laborales, misma resolución que regía a las entidades del sector público en materia de remuneraciones. (El énfasis es propio)*

¹⁰ A fojas 227 del expediente de instancia también consta la certificación de 10 de enero de 2017 emitida por el secretario general del GADM Puyango en la cual indica que “*el Presupuesto para el Ejercicio económico del [GADM Puyango] 2015, fue discutido y aprobado en primer y segundo debate respectivamente en las sesiones ordinaria del martes 09 y extraordinaria del miércoles 10 de diciembre del 2014*”.

32. De las certificaciones remitidas por el GADM Puyango se desprende que la entidad municipal no posee la información requerida por los accionantes y dispuesta en la sentencia constitucional. En tal sentido, este Organismo verifica que la entrega de la información referida en los puntos 13 literal e) y 14 de la demanda, es inejecutable por razones de orden fáctico toda vez que la entidad municipal ha certificado que no cuenta con la misma por no haberse generado dicha información en el marco de los procesos de clasificación y valoración de puestos de dicha entidad.
33. Al respecto, este Organismo ha señalado que no le corresponde ordenar la realización de un acto imposible, como sería en el presente caso, la entrega de una documentación que la entidad municipal no posee¹¹. Si bien, ante la imposibilidad fáctica o jurídica de ejecutar una sentencia constitucional, la Corte Constitucional podría modificar las medidas de reparación por una medida equivalente conforme el artículo 21 de la LOGJCC¹², en el presente caso, dada la especificidad de la pretensión de los accionantes (entrega de documentación), no es posible disponer dicha modificación.
34. Tampoco es procedente la imposición de sanciones al sujeto obligado puesto que este Organismo no cuenta con elementos suficientes para determinar que la imposibilidad de generar y entregar dicha información tiene relación con algún acto ilícito imputable al GADM Puyango. Por último, es importante enfatizar que esto, de ninguna forma, impide que los accionantes ejerzan sus derechos de petición o de acción en las vías que consideren adecuadas, distintas a la acción de incumplimiento.
35. Por lo expuesto, toda vez que la entrega de la información que consta en los puntos 13 e) y 14 es inejecutable por razones de orden fáctico y que no es posible la modificación de la presente medida por una equivalente, la Corte Constitucional no puede declarar el incumplimiento de la sentencia de 27 octubre de 2016. Esto sin perjuicio de que los accionantes puedan acceder a la documentación entregada por el GADM Puyango que consta en los expedientes de instancia o solicitar copias de esta ante la judicatura.

5. Decisión

36. 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 constitucional No. 6-17-IS.
 2. Devolver el proceso al juzgado de origen.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 21.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 54.

37. Notifíquese, cúmplase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:53:47 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0006-17-IS



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2005-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 2005-16-EP

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

SENTENCIA No. 2005-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional determina que los autos de 19 y 26 de agosto de 2016, a través de los cuales se rechazó la solicitud de que se resuelva sobre el comiso de un vehículo en apelación, no son objeto de acción extraordinaria de protección. Por otro lado, la Corte analiza si la sentencia dictada el 4 de agosto de 2015 por el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi vulneró los derechos a la seguridad jurídica y propiedad de un tercero ajeno al proceso penal al declarar el comiso especial de su vehículo. Además, analiza si la sentencia dictada el 8 de octubre de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi vulneró el derecho a la defensa del accionante. La Corte acepta la acción y declara la vulneración de los derechos analizados.

1 Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 14 de febrero del 2015, agentes de policía durante un patrullaje en el cantón Montúfar, provincia del Carchi, identificaron que Milton Santiago Julio Ibarra conducía un camión marca Hino de placa No. ICI-0636¹ que movilizaba mercadería de origen extranjero sin contar con la documentación reglamentaria exigida por la ley². El conductor estaba acompañado por Jordy Wilmar Ayala Pavón y Emerson Leonardo Pavón Mosquera, este último menor de edad. En el suceso, un segundo vehículo marca Ford de placa No. IBB-4041, conducido por Alexander Fabricio Congo Congo, impactó y obstaculizó la marcha de una de las patrullas para impedir el procedimiento y la detención del camión de placa No. ICI-0636³.
2. El 7 de mayo de 2015, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Montufar dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Milton Santiago Julio Ibarra, Alexander Fabricio Congo Congo y Jordy Gilmar Ayala Pavón, como autores del delito de contrabando tipificado en el Art. 301 numeral 2 del Código

¹ A fs. 25 y 93 consta que este vehículo era de propiedad de José Iban Congo García.

² La mercadería superaba las diez remuneraciones básicas unificadas del trabajador y consistía en espuma de carnaval, fósforos, cigarros, cigarrillos, y accesorios para canes.

³ Estos hechos constan en las sentencias de primera y segunda instancia (fs. 67-73 y 81-85 del expediente del proceso No. 04253-2015-0056). Además, según la sentencia de segunda instancia el vehículo de placa No. ICI-636 era de propiedad del Fideicomiso S.C.

Orgánico Integral Penal (en adelante, “COIP”). Además, el juez ordenó la retención del vehículo de placa No. ICI-0636.

3. El 4 de agosto de 2015, el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi resolvió declarar culpable a Milton Santiago Julio Ibarra como autor del delito de contrabando tipificado en el Art. 301 numeral 2 del COIP, imponiéndole la pena privativa de libertad de tres años y una multa de USD 15.000. El Tribunal también declaró culpable a Alexander Fabricio Congo Congo como cómplice del mismo delito, imponiéndole la pena privativa de libertad de un año y una multa de USD 5.500. Por otro lado, ratificó la inocencia de Jordy Gilmar Ayala Pavón. Además, el Tribunal ordenó el decomiso de toda la mercadería y comiso especial del camión marca Hino de placa No. ICI- 0636, así como de la camioneta marca Ford de placa IBB-4041.
4. El 6 de agosto de 2015, José Ibán Congo García pidió *“ser escuchado en la audiencia de impugnación que presente cualquiera de las partes procesales ante la Corte Provincial de Justicia del Carchi”*, para solicitar la devolución del vehículo de su propiedad marca Hino de placa No. ICI-0636, alegando que no ha sido procesado ni declarado culpable de algún delito.
5. El 7 de agosto de 2015, Alexander Fabricio Congo Congo interpuso recurso de apelación respecto de la sentencia dictada el 4 de agosto de 2015, el cual fue concedido mediante providencia del 14 de agosto de 2015.
6. El 8 de octubre de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi resolvió ratificar el estado de inocencia de Alexander Fabricio Congo Congo y dejar sin efecto el comiso de la camioneta marca Ford de placa No. IBB-4041, al verificar que este vehículo no tuvo implicación en el delito de contrabando. En lo demás, dispuso que se esté a lo dispuesto en la sentencia de primera instancia.
7. El 16 de agosto de 2016, José Ibán Congo García presentó un escrito ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán provincia del Carchi, señalando: *“INSISTO en mi petición de apelación formulada en forma oportuna, y solicito el derecho a ser oído ante el Superior en resguardo de mis derechos”*; al escrito adjuntó documentación para respaldar la propiedad del vehículo marca Hino de placa No. ICI-0636. El 19 de agosto de 2016, el referido Tribunal negó el pedido por improcedente.
8. El 24 de agosto de 2016, José Ibán Congo García presentó un nuevo escrito en el que insistió que *“se sirva remitir las actuaciones procesales, a fin de que sea el Superior quien se pronuncie en legal y debida forma sobre mi pretensión”*. El 26 de agosto de 2016, el Tribunal rechazó la petición y previno que, de persistir este tipo de actuaciones, se oficiaría al Consejo de la Judicatura con el fin de que se tome los correctivos pertinentes.

9. El 15 de septiembre de 2016, José Ibán Congo García presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2015 y de los autos de 19 y 26 de agosto de 2016.
10. El 13 de diciembre de 2018, José Ibán Congo García presentó un escrito ante la Sala de segunda instancia solicitando ser escuchado debido al recurso de apelación planteado el 6 de agosto de 2015.
11. El 21 de diciembre de 2018, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi resolvió negar el pedido al considerar que la sentencia se encuentra ejecutoriada y ejecutada, y al establecer que el compareciente solo solicitó ser escuchado en calidad de tercero perjudicado, pero no interpuso recurso alguno.
12. El 28 de diciembre de 2018, José Ibán Congo García solicitó la revocatoria de la providencia de 21 de diciembre de 2018 e insistió en su petición del 13 de diciembre de 2018. El 14 de enero de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi ordenó que se esté a lo dispuesto previamente.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. Mediante auto de 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 15 de septiembre de 2016.
14. El 31 de enero de 2017, la causa fue sorteada a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien no realizó actuación alguna en el proceso.
15. El 9 y 19 de enero de 2018, José Ibán Congo García solicitó que se resuelva la causa. El 22 de febrero de 2018, María Imelda Congo Sura informó que el accionante era su esposo y que falleció. Además, solicitó se continúe con la resolución de la causa ya que la declaratoria del comiso continúa afectando a su familia.
16. El 25 de junio de 2018, María Imelda Congo Sura presentó documentación relacionada con el fallecimiento del accionante y mencionó que, además de lo alegado previamente, se vulneró el derecho a la propiedad.
17. El 18 de julio y el 15 de agosto de 2018, María Imelda Congo Sura solicitó se convoque a audiencia. El 19 de marzo, 5 de abril, 22 de mayo y 25 de septiembre de 2019, María Imelda Congo Sura insistió en que se convoque a la audiencia. Además, señaló que su esposo falleció sin contar con una sentencia sobre lo impugnado en esta causa, y agregó que también ha tenido que cancelar el garaje por la retención judicial, correspondiente al monto de tres dólares diarios.
18. Luego de posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, 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.

19. El 4 de diciembre de 2019, el 3 de febrero, 27 de febrero y 11 de marzo de 2020, María Imelda Congo Sura insistió en que se resuelva la causa y sostuvo que se confiscó un bien privado pese a que no existía sentencia condenatoria en contra del propietario, así como alegó que no se escuchó al propietario antes de declarar el comiso.
20. Mediante providencia de 8 de junio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán provincia del Carchi que remita su informe de descargo en el término de diez días.
21. El 21 de julio y 1 de diciembre de 2020, y el 1 de junio de 2021, María Imelda Congo Sura presentó escritos solicitando que se resuelva la causa.
22. El 24 de junio de 2021, la jueza sustanciadora agregó al expediente los escritos presentados por María Imelda Congo Sura y ordenó que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi remita su informe de descargo.
23. El 1 y 6 de julio de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán provincia del Carchi y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, respectivamente, presentaron su informe de descargo.

2 Competencia

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

3 Fundamentos de las partes

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

25. En su demanda, José Ibán Congo García alega que fue propietario del vehículo marca Hino de placa No. ICI-0636, el cual fue comisado mediante sentencia de 4 de agosto de 2015, pese a que él no tuvo ninguna vinculación con el proceso. Menciona que dentro del proceso presentó varios escritos para ser escuchado, dado que se declaró el comiso de su vehículo.
26. Sostiene que, a pesar de haber presentado su recurso de apelación y haber solicitado ser escuchado en la audiencia de segunda instancia para que se resuelva sobre el comiso de uno de los vehículos, la Sala ignoró dicho pedido y ni siquiera notificó al

compareciente de la convocatoria a la audiencia de apelación. De esta manera, alega que no fue escuchado, vulnerándose el derecho al debido proceso en las garantías de defensa y de motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica. Asimismo, sostiene que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto no existe una respuesta de la justicia que resuelva el problema jurídico planteado.

27. Además, señala que el poder punitivo no puede afectar los derechos de un tercero, que no es parte procesal ni tuvo relación con los hechos investigados, contraviniendo el artículo 622 numeral 8 del COIP.
28. María Imelda Congo Sura, viuda de José Ibán Congo García, agrega que también se vulneró el derecho a la propiedad y solicita que se considere, para la resolución de la causa, las sentencias No. 2008-13-EP/19, 478-14-EP/20, 843-14-EP/20 de la Corte Constitucional.
29. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados y que se ordene la reparación integral para que se emita una resolución motivada sobre el comiso del vehículo.

3.2 Posición de las autoridades judiciales accionadas

3.2.1 Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán provincia del Carchi

30. Los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán provincia del Carchi señalan que mediante auto de 26 de agosto del 2016 “*no acepta[ron] la pretensión [del accionante] en virtud de que el Tribunal ya se había pronunciado con anterioridad en el mismo sentido, esto es, mediante el auto dictado el 19 de agosto de 2016*”. Agregan que dichos autos “*se hallan debidamente motivados, con suficiente argumentación jurídica y necesaria razonabilidad, de cómodo entendimiento para el peticionario*”. Mencionan que estos autos hacen referencia a que:

José Ibán Congo García a través de su patrocinador Dr. Estuardo Salvador, pretendía que este Organismo de Justicia retrotraiga lo actuado y remita ‘nuevamente’ el proceso a fin de que su cliente sea escuchado más de un año después de que la Sentencia dictada por el Superior y que resolvió los recursos interpuestos en esta causa, ya se encontraba ejecutoriada, circunstancia ésta por demás alejada de los principios básicos del derecho y carente de asidero jurídico y constitucional alguno, más todavía cuando el mismo señor Abogado Estuardo Salvador [...] [sabía] que la Sentencia se hall[a] ejecutoriada por el Ministerio de la Ley, sin perjuicio de lo cual [...] solicitó ser escuchado en una etapa procesal ya precluida, tal como se analizó en el mismo auto impugnado. Razón por la cual, en base a los principios de buena fe y lealtad procesal, los suscritos Jueces, en los autos que el legitimado activo impugna hemos actuado en estricto apego legal, constitucional y procedimental, acorde al debido proceso y la seguridad jurídica como pilares fundamentales del derecho y en torno a nuestras

actuaciones, constituyéndose claramente el actuar del profesional que interpone la Acción, en un posible abuso del derecho [...].

31. Los jueces también mencionan que, antes de la sentencia del Tribunal, José Ibán Congo García no compareció solicitando el vehículo y que fue luego de emitida la sentencia de primera instancia, que el compareciente, con fecha 6 de agosto de 2015, presentó un escrito, en el cual se evidencia que *“en ningún momento el señor José Congo García apeló de la sentencia con respecto al comiso del vehículo como lo refiere en la demanda de acción de protección”*. Así, sostienen que el accionante no presentó el recurso de apelación que le correspondía, según el artículo 325 del Código de Procedimiento Civil.

32. Añaden que en virtud de la referida petición de José Ibán Congo García y debido *“a la interposición del recurso de apelación por uno de los sujetos procesales, el Tribunal dispuso mediante auto de fecha 14 de agosto de 2015 [...] la incorporación al expediente del escrito presentado por José Ibán Congo García, se concede la apelación y se dispone tomarse en cuenta los correos electrónicos para las notificaciones, entre ellos el del abogado defensor del accionante [sic]”*. De esta manera, los jueces sostienen que:

el Tribunal atendiendo la petición del señor José Congo García incorporó al expediente su requerimiento de ser escuchado en la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, razón por la cual el correo electrónico de su abogado patrocinador fue incorporado al acta de notificaciones para los fines legales consiguientes ante el Tribunal de la Corte Provincial. Es pertinente hacer notar que el accionar del Tribunal Penal, frente a la petición del señor José Congo García, fue la jurídicamente pertinente al incorporar al proceso su petición, en virtud que a quien le correspondía decidir escuchar o no al ciudadano indicado era al Tribunal de Alzada, ya que ante ellos solicitaba presentarse para exponer su pretensión, en tal virtud, este Tribunal de Garantías Penales no podía decidir u ordenar que el Tribunal Superior proceda a escucharlo por carecer de absoluta competencia.

33. Por lo expuesto, mencionan que el Tribunal no vulneró derecho constitucional alguno y solicitan se analice *“el caso detenidamente, a fin de verificar si existió vulneración de derechos constitucionales y de ser el caso, se singularice a quienes hayan incurrido en aquello”*.

3.2.2 Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi

34. Los jueces de la Sala de apelación informan que el juez ponente de la causa ya no se desempeña como funcionario judicial. Respecto de lo alegado por la parte accionante, los jueces sostienen que:

De acuerdo con los Arts. 7, 157 y 163 del Código Orgánico de la Función Judicial, se establecen las reglas de la, por ello, [sic] la competencia de los jueces de la Corte Provincial está radicada en el Art. 208 del cuerpo legal citado, cuyas atribuciones según el numeral 1º, le corresponde: ‘Conocer, en segunda instancia, los recursos de

apelación y nulidad, incluso los que provengan de sentencias dictada[s] en proceso[s] contravencionales y los demás que establezca la ley’. Como en el caso que nos ocupa, la persona procesada Alexander Fabricio Congo Congo ha interpuesto recurso de apelación de la sentencia que ha dictado el Tribunal de Garantías Penales del Carchi, La Sala ha avocado conocimiento de la causa previo el sorteo legal correspondiente. Atendiendo además lo prescrito en el Art. 652 del Código Orgánico integral Penal referente a las reglas generales de la Impugnación y que en su numeral 1, se establece que: ‘Las sentencias, resoluciones o autos definitivos serán impugnables solo en los casos y formas expresamente determinados en este Código’.- Por lo mismo, el recurso de apelación procede en los casos establecidos en el Art. 653 ibídem que para el caso que nos ocupa correspondía a la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales del Carchi [...]. En el caso sub judice, si bien el señor José Ibán Congo García, ha manifestado que ha comparecido en calidad de tercero perjudicado, fundado en lo dispuesto en el Art. 323 del Código de Procedimiento Civil, vigente para el tiempo de la emisión de la sentencia, que prescribe: ‘Apelación es la reclamación que alguno de los litigantes u otro interesado hace al juez o tribunal superior, para que revoque o reforme un decreto, auto o sentencia del inferior’. Como se acaba de manifestar el señor José Ibán Congo García no ha interpuesto recurso de apelación, lo que solicita es ser escuchado en la audiencia de impugnación que presenta cualquiera de las partes procesales ante la Corte Provincial, lo que queda en una mera expectativa. En el caso sub judice, el accionante pese al derecho que ha dicho que le asistía, no ha comparecido a esta instancia teniendo pleno conocimiento de que la causa se encontraba en la Corte Provincial, tampoco comparece a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación interpuesto por Alexander Fabricio Congo Congo, quien estuvo asesorado por el abogado del accionante Estuardo Salvador Salvador, porque como ustedes pueden observar, su fundamentación la hace solo en base al recurso de apelación interpuesto, por Alexander Fabricio Congo Congo lo que demuestra la mala fe al litigar por parte del defensor.

35. Agregan que:

desde que el proceso ingresó a la Sala de la Corte Provincial, hasta que se llevó a efecto la audiencia de fundamentación de recurso de apelación, el señor José Ibán Congo García, no ha comparecido solicitando se lo escuche en esta instancia. Hasta que el Dr. Estuardo Salvador Salvador suscribe un escrito a nombre de José Iban Congo García, el jueves 13 de diciembre del año 2018, sin procuración judicial violando el Art. 41 del Código General de Procesos, ni legitimación de su petición, es decir, luego de casi tres años de dictada la sentencia por este Tribunal, solicitando audiencia para que se lo escuche, cuando la Sala estaba vedada de hacerlo, toda vez que ya perdimos la competencia de la causa como lo rescribe [sic] el Art.164 del Código Orgánico de la Función Judicial.

36. Los jueces de la Sala concluyen que “la acción extraordinaria de protección va dirigida a los autos emitidos por el Tribunal de Garantías Penales del Carchi, pues de ninguna manera se refieren a la sentencia ni autos emitidos por esta Sala”, por lo que señalan que la Sala no ha vulnerado derechos constitucionales.

4 Consideraciones previas

4.1 Legitimación activa

37. La acción extraordinaria de protección fue originalmente presentada por José Ibán Congo García, quien sostuvo que no fue parte del proceso penal No. 04253-2015-0056 pero que debía ser escuchado como tal, debido a que se declaró el comiso sobre un bien de su propiedad⁴. Mediante escritos de 22 de febrero y 25 de junio de 2018, María Imelda Congo Sura señaló que el accionante era su esposo y que él falleció, y solicitó se continúe con la tramitación de la causa. Esta Corte Constitucional considera que María Imelda Congo Sura se encuentra legitimada en la presente causa al haber sido cónyuge de José Ibán Congo García, conforme se desprende de la documentación remitida e incorporada a fojas 28-41 del expediente constitucional. A continuación, la Corte se referirá a la parte accionante de forma indistinta como “José Ibán Congo García” o “el accionante”.

4.2 Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección

38. En la demanda, el accionante impugna la sentencia de primera instancia y los autos de 19 y 26 de agosto de 2016; estos últimos negaron la solicitud de que se escuche a la parte accionante en el recurso de apelación. Asimismo, el accionante señala que no fue notificado de la convocatoria a audiencia de apelación, no fue notificado de la sentencia de segunda instancia y no se consideró su petición de ser escuchado en apelación para pronunciarse sobre el comiso de su vehículo. Al respecto, este Organismo ha determinado que, excepcionalmente, se pueden analizar vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende claramente la intención del accionante de impugnarlas⁵. En ese sentido, esta Corte considera pertinente realizar el análisis de la vulneración de los derechos señalados también respecto de las actuaciones de segunda instancia, en particular, de la sentencia de apelación dictada el 8 de octubre de 2015.

39. Por otro lado, respecto de los autos dictados 19 y 26 de agosto de 2016, el artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC establece que procede la acción extraordinaria de protección en contra de autos que tengan el carácter de definitivos⁶. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 838-16-EP/21 de 9 de junio de 2021, párr. 20.5.2: “Si alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión. Esto implica que la noción de “parte” relativa a la legitimación en la causa en una acción extraordinaria de protección debe ser más amplia que la usual en el Derecho Procesal, atendiendo a los fines de la acción extraordinaria de protección (en forma similar a lo que ocurre con el requisito de agotamiento de recursos, donde el concepto de “recursos” incluye diversos mecanismos procesales, entre ellos, el ejercicio de acciones como la de nulidad de sentencia ejecutoriada o la de nulidad del laudo arbitral)”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 16.

⁶ Constitución de la República del Ecuador, art. 94; y, LOGJCC, art. 58.

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 proceso⁷.

40. En este caso, los autos dictados 19 y 26 de agosto de 2016 no resolvieron sobre la materialidad de las pretensiones ni impidieron que continúe el proceso. De hecho, fueron dictados luego de la sentencia de segunda instancia de 8 de octubre de 2015, la cual resolvió la materialidad de las pretensiones y puso fin al proceso pues no se refleja que alguna parte haya presentado otro recurso con posterioridad a dicha sentencia. En ese sentido, los autos de 19 y 26 de agosto de 2016 no son susceptibles de ser impugnados en esta acción, por lo que esta Corte solo analizará las sentencias de primera y segunda instancia dictadas dentro del proceso penal.

4.3 Sobre la obligación de agotar los recursos ordinarios y extraordinarios

41. 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”*. En consecuencia, uno de los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección es el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.
42. Si bien, dentro del proceso penal cabían varios recursos como el de apelación y casación, la parte accionante alega que no ha sido parte del proceso penal. De ahí que esta Corte considera que la falta de interposición de otros recursos no se debe a la negligencia del accionante, pues existían posibles impedimentos de legitimación⁸, generando que los recursos no sean adecuados ni eficaces para el caso en concreto. Esto considerando además que, según se alega, la parte accionante no fue notificada de las actuaciones de apelación. Por lo que, en la especie, no es posible exigir a la parte accionante el agotamiento de otros recursos. En consecuencia, la Corte Constitucional no observa obstáculo para la procedencia de la acción y para que se realice el análisis de la causa.

5 Análisis constitucional

43. La parte accionante identifica como vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de defensa y de motivación, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad. Debido a que lo alegado sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación está relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de defensa, esta Corte examinará dichos cargos en el marco de la garantía de defensa.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 44.

⁸ COIP, Art. 654: *“El recurso de apelación podrá interponerse por los sujetos procesales [...]”*. Art. 657.- *“El recurso de casación podrá interponerse por los sujetos procesales [...]”*.

Por otro lado, el accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad. Considerando los cargos del accionante, esta Corte realizará el análisis de ambos derechos de forma conjunta. En ese sentido, a continuación, se analizará (5.1.) si las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y (5.2) si las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y propiedad.

5.1 Derecho al debido proceso en la garantía de defensa, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literales a) y c) de la Constitución

44. En el artículo 76 numeral 7 literales a) y c) de la Constitución se establece que “*Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*” y que el derecho a la defensa incluye “*Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones*”. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la defensa es un componente esencial del debido proceso, mediante el cual se garantiza que ninguna persona sea privada de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones. El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo⁹.
45. El accionante alega que se vulneró el derecho a la defensa por cuanto solicitó ser escuchado en apelación, pero que no fue notificado para comparecer a la audiencia de apelación ni tampoco fue notificado con la sentencia de segunda instancia.
46. De la revisión del proceso se refleja que en la sentencia de primera instancia dictada el 4 de agosto de 2015 por el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi se declaró el comiso del vehículo marca Hino de placa No. ICI- 0636, color blanco. Frente a esto, el 6 de agosto de 2015, José Ibán Congo García, al considerarse afectado por la sentencia de primera instancia debido a la declaración de comiso del vehículo marca Hino de placa No. ICI- 0636, modelo GH1JMUA, color blanco, solicitó “*ser escuchado en la audiencia de impugnación que presente cualquiera de las partes procesales ante la Corte Provincial de Justicia del Carchi*”, para pedir la devolución del vehículo de su propiedad. En este escrito, el accionante designó como abogado patrocinador a Patricio Alfredo Carvallo Dávila y el correo electrónico patriciocarvallodavila@hotmail.com para recibir notificaciones¹⁰.
47. El 7 de agosto de 2015, Alexander Fabricio Congo Congo presentó recurso de apelación¹¹. Mediante providencia de 14 de agosto de 2015, el Tribunal señaló:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2008-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párrs. 22 y 23.

¹⁰ F. 77 del expediente de primera instancia.

¹¹ F. 78-79 del expediente de primera instancia. En el recurso de apelación consta como abogado designado el señor Ivonn Raúl Bolaños Otoyá.

Agréguese al proceso los escritos que antecede [sic] presentados por los señores: José Ibán Congo García; y, Alexander Fabricio Congo Congo. En lo principal, de conformidad con lo dispuesto en los Art. 653 y 654 del Código Orgánico Integral Penal y por haberse interpuesto el Recurso de Apelación de la Sentencia dentro del término legal en la presente causa, se lo concede para ante la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, debiéndose para el efecto remitir los autos a dicha Judicatura. Tómese en cuenta el correo patriciocarvallodavila@hotmail.com [...] para notificaciones en Segunda Instancia¹².

48. El 11 de septiembre de 2015, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi emitió una providencia en la que avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, señaló que oportunamente se convocará a audiencia. En la razón de notificación no se refleja que esta providencia haya sido notificada al correo designado por José Ibán Congo García¹³. Mediante auto de 15 de septiembre de 2015, la Sala convocó a la audiencia de apelación. Dicho auto tampoco fue notificado al correo designado por José Ibán Congo García¹⁴.
49. El 21 de septiembre de 2015, Alexander Fabricio Congo Congo designó como abogado patrocinador a Estuardo Salvador Salvador y solicitó se difiera la audiencia¹⁵. El 22 de septiembre de 2015, mediante providencia, la Sala de apelación tomó en cuenta la designación y difirió la audiencia; dicha providencia tampoco fue notificada al correo designado por José Ibán Congo García¹⁶. La audiencia de apelación se desarrolló el 6 de octubre de 2015 y, según el acta, no se refleja que José Ibán Congo García haya comparecido a la audiencia¹⁷.
50. Mediante sentencia de 8 de octubre de 2015, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi resolvió sobre el recurso de apelación presentado por Alexander Fabricio Congo Congo, y no se pronunció sobre el pedido de José Ibán Congo García relativo al comiso del vehículo de placa No. ICI-0636. Esta sentencia tampoco fue notificada a José Ibán Congo García¹⁸.
51. Esta Corte observa que, a pesar de que el tribunal de primera instancia se pronunció sobre el escrito presentado por José Ibán Congo García y dispuso se considere su correo designado para notificaciones en segunda instancia, la Sala de apelación desconoció ese escrito y no notificó al accionante de las distintas actuaciones procesales. Si bien se reconoce que el recurso de apelación presentado en la causa por Alexander Fabricio Congo Congo tuvo como único objeto la revisión de la decisión respecto de su estado de inocencia y las penas impuestas sobre él, existía el pedido de un tercero interesado, el cual no podía ser ignorado por la Sala. Cabe señalar que, en este caso, el accionante compareció al haberse declarado el comiso

¹² F. 79 del expediente de primera instancia.

¹³ F. 2 del expediente de segunda instancia.

¹⁴ F. 2 vuelta del expediente de segunda instancia.

¹⁵ F. 4 del expediente de segunda instancia.

¹⁶ F. 5 del expediente de segunda instancia.

¹⁷ F. 6-7 del expediente de segunda instancia.

¹⁸ F. 8-13 del expediente de segunda instancia.

de un vehículo de su propiedad, por lo que es claro que existía un interés directo en la decisión así como una potencial afectación de la decisión en su contra. En ese sentido, a la Sala no solo le correspondía resolver el recurso de apelación de Alexander Fabricio Congo Congo, sino que también dar contestación a lo solicitado por el tercero que alegaba haber sido perjudicado.

52. Es por esto que, luego de varios meses y años, el 16 y 24 de agosto de 2016, 13 y 28 de diciembre de 2018, José Ibán Congo García presentó varios escritos señalando que nunca fue notificado de las actuaciones de apelación y que esto debe ser subsanado por lo que solicitó que se devuelva el expediente para que se resuelva sobre su recurso de apelación. En estos escritos, Jose Ibán Congo García designó al abogado Estuardo Salazar Salazar y compareció a través suyo¹⁹.
53. Al respecto, cabe referirse a dos cuestiones. Primero, de la revisión del proceso no se refleja que el accionante haya presentado en sí mismo un recurso de apelación, sino que solicitó ser escuchado “*en la audiencia de impugnación que presente cualquiera de las partes procesales*”, por lo que este caso no se trata de la omisión de pronunciarse sobre algún recurso, sino sobre la omisión de escuchar y contestar las pretensiones de un tercero perjudicado. Segundo, si bien a partir del escrito de 16 de agosto de 2016, el accionante compareció con el mismo abogado que representó a Alexander Fabricio Congo Congo en el recurso de apelación —tal como lo afirma el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi en sus informes de descargo— esto no deslinda a la Sala de apelación de su obligación de escuchar y contestar las pretensiones de un tercero en el proceso. Esto considerando además que antes del escrito de 16 de agosto de 2015 fue otro el abogado patrocinador del accionante, conforme se señala en el párrafo 46 *supra*. Por lo expuesto, no se evidencia justificación para que la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi ignore la petición de José Ibán Congo García como tercero perjudicado, no le notifique de las distintas actuaciones de apelación y no se pronuncie sobre sus pretensiones.
54. En ese sentido, esta Corte constata que el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán sí atendió el pedido del accionante, a diferencia de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi que no lo atendió y por lo tanto vulneró el derecho a la defensa del accionante lo cual se concretó en la sentencia ejecutoriada de segunda instancia dictada el 8 de octubre de 2015.

¹⁹ F. 14-16, 20-21 del expediente de segunda instancia. Los pedidos realizados en estos escritos fueron negados mediante providencias de 19 y 26 de agosto de 2016 dictadas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán provincia del Carchi (fs. 120-121, 26 y 27 del expediente de primera instancia), y las providencias de 21 de diciembre de 2018 y 14 de enero de 2019, dictadas por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi (fs. 17-18 y 21 del expediente de segunda instancia). Esto al considerar que la sentencia de segunda instancia se encuentra ejecutoriada y ejecutada, y que el accionante no interpuso recurso de apelación.

5.2 Derechos a la seguridad jurídica y propiedad, reconocidos en los artículos 82 y 66 numeral 26 de la Constitución, respectivamente

55. 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”. El derecho a la seguridad jurídica implica “brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”²⁰.
56. Esta Corte ha señalado que, sobre este derecho, “[...] no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales” [énfasis añadido]²¹. Así, “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, afectación que [en] el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal”²².
57. El accionante afirma que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haberse declarado el comiso penal del vehículo de placa No. ICI-0636, pese a que él no tuvo ninguna vinculación con el proceso, lo que generó a su vez una vulneración del derecho a la propiedad. Al respecto, procede determinar si las autoridades judiciales inobservaron el ordenamiento jurídico acarreando como resultado una afectación de derechos constitucionales, en particular del derecho a la propiedad.
58. El comiso es una pena por el cometimiento del hecho ilícito²³ que la autoridad judicial²⁴ “[...] impone una vez demostrada la culpabilidad, es decir, como consecuencia jurídica de una acción u omisión penalmente reprimida”²⁵. Esto en concordancia con el artículo 51 del COIP que establece que “la pena es una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones u omisiones punibles”.
59. Así, entre las penas restrictivas de los derechos de propiedad, se encuentra el comiso penal contemplado en el artículo 69 numeral 2 del COIP que dispone: “Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 005-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

²³ COIP, artículo 69.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 843-14-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 43.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0004-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

habrá comiso en los tipos penales culposos". De esta manera, la Corte Constitucional ha señalado que *"al declarar el comiso especial se impone una pena en perjuicio de quien es declarado responsable del delito en una sentencia condenatoria"*²⁶.

60. Cabe precisar que a partir del 24 de diciembre de 2019 entró en vigencia una reforma al COIP, la cual establece la posibilidad de comisar bienes de terceras personas bajo supuestos específicos²⁷. Así, previo a dicha reforma, *"no cabía la posibilidad de comisar bienes de terceras personas, sino que el comiso se encontraba limitado a los derechos de propiedad de las personas responsables del cometimiento de una acción u omisión penalmente reprimida"*²⁸. En virtud que la referida reforma no es aplicable en la especie, para declarar el comiso del vehículo en el presente caso se debía verificar si su propietario tuvo alguna participación en el delito.
61. A f. 25 del expediente de primera instancia consta el registro de datos del vehículo de placa No. ICI-0636²⁹, y a f. 93 del mencionado expediente consta la copia certificada de la matrícula vehicular de dicho automotor³⁰. En estos documentos se refleja que el propietario del vehículo es José Iban Congo García. Además, del expediente se observa que el vehículo de placa No. ICI-0636 fue retenido en virtud de lo dispuesto en la audiencia de evaluación y preparación de juicio de 7 de mayo de 2015, en la cual se dictó el auto de llamamiento a juicio en contra de Milton Santiago Julio Ibarra, Alexander Fabricio Congo Congo y Jordy Gilmar Ayala Pavón³¹.
62. Mediante sentencia de primera instancia dictada el 4 de agosto de 2015, el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi resolvió declarar culpable a Milton Santiago Julio Ibarra y a Alexander Fabricio Congo Congo; ratificar el estado de inocencia de Jordy Gilmar Ayala Pavón; y, declarar el comiso especial del camión de placa No. ICI- 0636³². En la sentencia de segunda instancia, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi ratificó el estado de inocencia de Alexander Fabricio Congo Congo y no se pronunció sobre el comiso del vehículo de placa No. ICI- 0636³³.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1322-14-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 39.

²⁷ Art. 69: "[...] *En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de:* [...] f) *Los bienes, fondos o activos y productos en propiedad de terceros, cuando estos hayan sido adquiridos con conocimiento de que proceden del cometimiento de un delito o para imposibilitar el comiso de los bienes de la persona sentenciada*" (énfasis añadido).

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1916-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 61.

²⁹ Además, en dicho registro constan las siguientes especificaciones: camión marca Hino, color blanco, motor No. J08CTT20793, chasis No. JHDGH1JMU6XX10812, año 2006 y modelo No. GH1JMUA.

³⁰ Constan en la matrícula vehicular las siguientes especificaciones: camión marca Hino, color blanco, motor No. J08CTT20793, chasis No. JHDGH1JMU6XX10812, año 2006 y modelo No. GH1JMUA.

³¹ Fs. 2-4 del expediente de primera instancia.

³² Fs. 67-74 del expediente de primera instancia.

³³ Fs. 8-13 del expediente de segunda instancia.

63. Así, la Corte Constitucional observa que José Ibán Congo García, quien demostró ser propietario del vehículo de placa No. ICI-0636, no fue vinculado al proceso penal y no fue parte del proceso. El comiso penal, al ser una pena por el hecho delictivo, “*recae sobre el derecho de propiedad (bienes) de las personas responsables del cometimiento de una acción u omisión penalmente reprimida*”³⁴. No obstante, en la sentencia de primera instancia se declaró el comiso sin tomar en consideración que las personas condenadas no eran propietarias del vehículo. Conforme se señaló en los párrafos 58 al 60 *supra*, para declarar el comiso, la autoridad judicial debe verificar que los bienes sean de propiedad de algún partícipe de la infracción penal³⁵. De lo contrario, se estaría afectando derechos de terceros, que no tienen por qué asumir las consecuencias de un hecho delictivo que no cometieron. Así, se verifica que en la sentencia de primera instancia no se observó la normativa referente al comiso penal, en particular, el artículo 51 del COIP y su relación con el artículo 69 numeral 2 del mismo Código.
64. Ahora bien, en concordancia con lo señalado en los párrafos 56 y 57 *supra*, para determinar si la inobservancia por parte de las autoridades judiciales de la normativa jurídica relativa al comiso penal acarreó como resultado una afectación de preceptos constitucionales capaz de constituir una violación al derecho a la seguridad jurídica, corresponde que esta Corte determine si tal inobservancia produjo una violación del derecho a la propiedad.
65. La Constitución del Ecuador reconoce en el artículo 66 numeral 26, como parte de los derechos de libertad, el derecho a la propiedad “*en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas*”. Este derecho, comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para lo cual la privación de este derecho a una persona debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley³⁶. En el mismo sentido, los artículos 321 y 323 de la Constitución garantizan el derecho a la propiedad en todas sus formas, prohibiendo la confiscación. La privación del derecho a la propiedad sólo procederá en ciertos supuestos como cuando se declara la utilidad pública o el interés social de un bien previa justa valoración e indemnización, así como cuando se declara el comiso en materia penal de conformidad con la ley y garantizando el debido proceso.
66. La Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la propiedad:

[...] podría ser objeto de un análisis en la dimensión constitucional, cuando los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1916-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 58.

³⁵ Cabe señalar que pueden existir situaciones excepcionales, con su debido respaldo normativo adicional, como es el caso del comiso de objetos ilegales, de bienes de propiedad del Estado o cuando se desconoce el propietario de mercancías en el ámbito aduanero.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0146-14-SEP-CC de 01 de octubre de 2014 (caso No. 1773-11-EP), pág. 27.

*legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global con los procedimientos y reglas contenidos en las leyes y que merecen una elucubración no meramente instrumental, sino esencial del derecho*³⁷.

67. Así, ciertas vulneraciones al derecho a la propiedad pueden ser analizadas en el ámbito constitucional. Sin embargo, el análisis de este derecho, dentro de una acción extraordinaria de protección *“sólo cabría, como cualquier otro derecho constitucional, si se determina que el juez de forma directa e inmediata por acción u omisión violó el derecho a la propiedad dentro de un proceso ordinario”*³⁸.
68. Conforme se señaló en los párrafos que anteceden, en el caso bajo análisis se declaró el comiso de un bien cuyo propietario no era la persona que fue declarada culpable dentro del proceso penal, pues José Ibán Congo García consta como propietario del vehículo de placa No. ICI-0636 y él no fue declarado responsable del hecho delictivo. Por lo que en la sentencia de primera instancia se declaró el comiso especial sobre un bien que no pertenecía a la persona que fue declarada culpable.
69. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 179-17-SEP-CC, señaló que para ordenar el comiso de los bienes debe existir *“una sentencia condenatoria en contra del propietario del bien comisado, a fin de evitar una práctica confiscatoria y la vulneración del derecho constitucional a la propiedad”*³⁹. En el caso, fue la sentencia dictada el 4 de agosto de 2015 por el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi la que declaró el comiso de un vehículo con base en el artículo 69 del COIP, sin que exista una sentencia condenatoria en contra del propietario.
70. Cabe señalar que si bien a esta Corte no le corresponde analizar si fue correcta o no la interpretación y decisión judicial, ya que los jueces están facultados a aplicar e interpretar la normativa jurídica según corresponda, este caso no versa sobre la propiedad de un bien respecto del cual las partes procesales presentaron sus argumentos, aportaron pruebas y la autoridad judicial resolvió de forma fundamentada. En esta causa, luego de haber determinado la materialidad de la infracción y la culpabilidad de dos personas en primera instancia, se estableció como pena el comiso de un vehículo cuyo propietario no era alguna de las personas que fue declarada culpable. Así, se atribuyeron las consecuencias jurídicas por el cometimiento de una infracción penal al propietario del vehículo, quien no fue procesado ni declarado responsable del hecho delictivo, generando una privación injustificada de su propiedad. Siendo así, la alegada vulneración de derechos constitucionales no se limita a la inconformidad con la declaración de comiso, conforme señalan los jueces accionados en su informe, pues en este caso las autoridades judiciales dictaron una sentencia confiscatoria que afectó a un tercero

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 021-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010 (caso No. 0585-09-EP), pág. 6.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 85.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 179-17-SEP-CC de 14 de junio de 2017 (caso No. 0124-14-EP), pág. 11.

que no fue declarado responsable del acto delictivo y, por ende, no le correspondía asumir la pena de un delito que no cometió.

71. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 2174-13-EP/20, señaló que el comiso, al ser una pena como consecuencia del delito, debe necesariamente ser declarada en sentencia condenatoria para no generar un enriquecimiento injusto por parte del Estado⁴⁰. En este caso, si bien se declaró el comiso especial en sentencia condenatoria, el comiso no recayó sobre un bien cuyo propietario sea la persona que cometió el delito, sino que la pena fue impuesta en contra de un tercero, generando una situación de incertidumbre respecto de todos los bienes incautados en un proceso penal que no pertenecen a los procesados.
72. De esta manera, esta Corte verifica que la inobservancia del ordenamiento jurídico respecto de las normas de comiso penal, acarreó como resultado una privación injustificada del derecho a la propiedad del accionante, quien no fue declarado responsable del hecho delictivo. En consecuencia, la sentencia de primera instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica, acarreando también la vulneración del derecho a la propiedad. En relación con la sentencia de segunda instancia, este organismo no encuentra una vulneración directa de los derechos a la seguridad jurídica y propiedad, ya que en esta no existió pronunciamiento alguno sobre el vehículo de placa No. ICI- 0636, conforme se señaló en el párrafo 62 *supra*.

5.3 Consideraciones adicionales sobre la reparación integral

73. La Corte Constitucional ha establecido que, como reparación integral dentro de una acción extraordinaria de protección, es posible adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar a la autoridad judicial impugnada cuando “*la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, [pues en ese caso] el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado*”⁴¹. Esto sucede en el presente caso, ya que a lo largo de esta sentencia se ha determinado —además de la vulneración de derecho a la defensa— que la inobservancia de la regulación del comiso penal generó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y del derecho a la propiedad, y la consecuencia de esta vulneración debe llevar a que se deje sin efecto la declaración del comiso y se repare al titular de los derechos vulnerados devolviendo el vehículo en cuestión. Además, con esto se subsana la afectación del derecho a la defensa del accionante, quien no fue escuchado en cuanto a su pedido relacionado con el comiso de su vehículo.
74. Finalmente, esta Corte observa que, debido a que han transcurrido varios años desde la declaración del comiso especial, es posible que el vehículo de placa No. ICI-0636 haya sufrido deterioro, o que haya sido enajenado. Además, es posible que el tiempo en que el propietario estuvo privado del uso del vehículo le haya generado daños, tal

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párrs. 75 y 82.

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 843-14-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 56.

como el pago de garaje u otros. En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte⁴², procede ordenar la determinación de la reparación económica descrita, si corresponde. La determinación de los montos de la reparación que corresponda se realizará a través de la vía contenciosa administrativa, en aplicación del artículo 19 de la LOGJCC y de lo establecido en las sentencias No. 04-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC.

6 Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección No. 2005-16-EP.
- 2.** Declarar que la sentencia dictada el 4 de agosto de 2015 por el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi vulneró el derecho a la seguridad jurídica, lo que acarreó la vulneración del derecho a la propiedad; derechos reconocidos en los artículos 66 numeral 26 y 82 de la Constitución.
- 3.** Declarar que la sentencia dictada el 8 de octubre de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi vulneró el derecho a la defensa, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literales a) y c) de la Constitución.
- 4.** Como medida de reparación:
 - i.** Dejar sin efecto únicamente la declaración del comiso en la sentencia de primera instancia dictada el 4 de agosto de 2015 por el Tribunal Segundo de Garantías Penales del Carchi, respecto del vehículo de placa No. ICI-0636, marca Hino, color blanco, motor No. J08CTT20793, chasis No. JHDGH1JMU6XX10812, año 2006 y modelo No. GH1JMUA.
 - ii.** Disponer la devolución del vehículo de placa No. ICI-0636, marca Hino, color blanco, motor No. J08CTT20793, chasis No. JHDGH1JMU6XX10812, año 2006 y modelo No. GH1JMUA a la cónyuge y herederos de José Ibán Congo García, según corresponda. Esto sin perjuicio de que la justicia ordinaria pueda determinar si un tercero aparece como legítimo propietario.
 - iii.** Ordenar que el expediente sea enviado al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que determine, a favor de la cónyuge y herederos de José Ibán Congo García, la indemnización que corresponda respecto de los daños generados por la declaración del

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 843-14-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 58.

comiso del vehículo de placa No. ICI-0636, marca Hino, color blanco, motor No. J08CTT20793, chasis No. JHDGH1JMU6XX10812, año 2006 y modelo No. GH1JMUA, en relación con lo señalado en el párrafo 74 *supra*. Además, para esto se debe tomar en cuenta los daños generados en caso de que exista imposibilidad de cumplir la medida de reparación ii) de esta sentencia.

El responsable de la indemnización es el órgano de gobierno y de administración de la función judicial, sin perjuicio del derecho de repetición que se ejerza en contra de los jueces de primera y segunda instancia que ocasionaron las vulneraciones de derechos que se identificaron en esta sentencia.

76. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:49:10 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2005-16-EP

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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 281-17-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 281-17-EP

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

SENTENCIA No. 281-17-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza si una sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo, dentro de un proceso de honorarios profesionales, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Corte desestima la acción al no encontrar vulneración al derecho mencionado.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 21 de marzo de 2013, Mariana Azucena Alcívar Alcívar y Edurne Jessenia Zambrano Ponce presentaron una demanda de honorarios profesionales en contra de Rómulo Aurelio Bustos Rodríguez.
2. Mediante sentencia de 25 de noviembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo¹, declaró parcialmente con lugar la demanda y sin lugar las excepciones, y ordenó al demandado que pague a las actoras la cantidad de \$ 6.983,55 más los intereses legales. Respecto de esta decisión, Rómulo Aurelio Bustos Rodríguez solicitó aclaración y ampliación, recursos que fueron negados en auto de 14 de diciembre de 2016.
3. El 21 de diciembre de 2016, Rómulo Aurelio Bustos Rodríguez interpuso recurso de casación, el cual fue negado por improcedente mediante auto de 23 de diciembre de 2016.
4. El 24 de enero de 2017, Rómulo Aurelio Bustos Rodríguez (en adelante, “el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 25 de noviembre de 2016, y los autos emitidos el 14 y 23 de diciembre de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. En auto de 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión conformada por las y los entonces jueces constitucionales Pamela Martínez de Salazar, Ruth Seni Pinoargote

¹ El proceso fue signado con el número 13353-2013-0056.

y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 281-17-EP.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, 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 2 de julio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de diez días, a fin de que el juez de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo emita su correspondiente informe motivado.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y de motivación reconocidos en los artículos 75, 82, y 76 numerales 1 y 7 literal l) de la Constitución.
10. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante sostiene que en la sentencia de 25 de noviembre de 2016 no existe

motivación alguna de lo aportado por el suscrito como prueba, evidenciándose únicamente en pocas líneas un somero y cuestionable análisis de la prueba aportada por los demandantes, en la que de manera sorprendente, se hace alusión a mi confesión judicial, pregunta 11, para justificar por parte de la Juez de alzada lo injustificable, sobre el alegado pacto de un 15% de honorarios, cuando claramente conteste (sic) a dicha pregunta otra cosa, que para obtener el pago de los valores que me adeudaba el IESS, tuve que contratar otros abogados.

11. A criterio del accionante, la sentencia vulneró la garantía de motivación

cuando sólo en pocas líneas se pretende desmerecer las excepciones propuestas, siendo el fallo una simple transcripción de lo actuado en este proceso sin que existan los presupuestos que configuran lo que es una sentencia debidamente MOTIVADA, ya que en la resolución dictada declarándose parcialmente con lugar la demanda y sin lugar

las excepciones, se ha dispuesto el pago de valores por honorarios en un porcentaje del 15%, teniendo como referencia según consta en el Considerando Sexto de su sentencia, el contrato de honorarios que data del 23 de abril del 2003, celebrado entre la Ab. Jessenia Zambrano Ponce y la Dra. María Alexandra García Benavides. Dicho contrato es ajeno al presente litigio, no obstante al ser valorado como prueba, inobservó y vulneró el principio relacionado a que el contrato sólo hace fe para las partes que lo suscriben y sólo esas partes quedan obligadas, acorde lo determina el Art. 1454 y 1561 del Código Civil, no obstante inmotivada y contraria e incompatiblemente es valorado para con un tercero como el recurrente, quien no firma ni suscribe el referido contrato, en el que además es preciso destacar que en ninguna de sus partes se hace referencia al demandado en esta causa (sic).

12. Adicionalmente, el accionante considera que se vulneró la garantía de motivación toda vez que el juez accionado no habría analizado la cláusula del contrato relativa a su vigencia. A juicio del accionante, se debió desestimar como prueba el contrato en cuestión,

pues el que invoca el prenombrado contrato, no es el mismo que el del suscrito que fue el proceso No. 13353-2002-0107 y que concluyó mediante sentencia del 01 de AGOSTO del 2007, de lo que se evidencia que nuestra alegación de PRESCRIPCIÓN es por demás viable y debió aceptarse y no rechazarse sin argumentos ni motivación.

13. A decir del accionante, el juez accionado

no liga correctamente la invocación de artículos relacionados a la prescripción 2421 y 2423 del Código Civil, ni los referentes a lo relacionado con los CONTRATOS Arts. 1454 y 1561 del Código Civil, pues se considera como fundamento del 15% de honorarios, un contrato pactado por las demandantes con otra persona y no con el suscrito. La falta de motivación deviene así en un arbitrario empleo de las normas procesales citadas para intentar sustentar una decisión incomprensible. Esta falla de sindéresis interna del fallo, nos hacen concluir que las premisas que sustentan la decisión no se compaginan entre sí; resulta en una conclusión absurda y provoca en consecuencia que lo sentenciado sea totalmente inmotivado.

14. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta que este derecho fue violado toda vez que varias disposiciones legales fueron irrespetadas, y como consecuencia de esto, se vulneró también el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas.
15. La pretensión del accionante es que se dejen sin efecto las providencias impugnadas y que se dicte una nueva sentencia dentro del juicio de honorarios.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

16. Mediante escrito de 19 de julio de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo indicó que en la sentencia de primera instancia se declaró la validez procesal, se analizaron las pruebas conforme el ordenamiento jurídico vigente, y se motivó la decisión de fondo.

17. Respecto a la interposición del recurso de casación en contra de la sentencia de primera instancia, la jueza señala que dicho recurso no cabe conforme “*el artículo 847 del Código de Procedimiento Civil, [que dispone] que las acciones de pagos de honorarios causan ejecutoria, y no procede recurso extraordinario de casación*”.

18. Para finalizar, la jueza indica que la acción presentada no tiene asidero legal

dado que tanto la resolución, como los autos impugnados que devienen de la causa No. 13353-2013-0056 se fundamentan en la tutela de los derechos de las partes, con respecto al ordenamiento vigente para esta causa, por lo que se considera que tanto la sentencia como en el devenir del proceso ha sido sustentada en respeto al debido proceso con la aplicación del Código de Procedimiento Civil y Código de Trabajo como normas que regían al momento de su presentación, por tanto, se ha observado lo que dispone el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador y de las normas vigente como se deja en evidencia en este informe.

4. Análisis constitucional

19. Si bien el accionante identifica como decisiones judiciales impugnadas a las providencias emitidas el 25 de noviembre de 2016, y el 14 y 23 de diciembre de 2016, únicamente ha presentado argumentos relativos a la sentencia de 25 de noviembre de 2016. De ahí que esta Corte analizará únicamente la sentencia de primera instancia.

20. Por otra parte, el accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y de motivación. Sin embargo, de la revisión de la demanda se observa que el accionante presenta argumentos respecto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

21. Por lo que, respecto a las supuestas violaciones a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, no existen argumentos que señalen cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que vulneró dicho derecho (base fáctica), ni se demuestra cómo, de forma directa e inmediata, ocurrieron las vulneraciones (justificación jurídica). De ahí que, sobre tales derechos, la demanda no cumple con los requisitos mínimos para considerar que existe una argumentación completa² a fin de que la Corte realice un análisis al respecto. En consecuencia, la Corte analizará únicamente las alegadas vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

22. Ahora bien, sobre la vulneración a la garantía de motivación, el accionante en su demanda se refiere: (i) al análisis realizado por el juez respecto a su confesión judicial relativo al pacto de un 15% de honorarios; (ii) a la valoración efectuada en la sentencia sobre el contrato celebrado entre Jessenia Zambrano Ponce y María

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

Alexandra García Benavides el cual, a su criterio, es ajeno al presente litigio, por lo que debió ser desestimado como prueba; (iii) a que su alegación de la prescripción debió ser aceptada; y, (iv) a la incorrecta invocación de los artículos referentes a la prescripción y a los contratos constantes en el Código Civil producida por la consideración del contrato como fundamento del 15% de honorarios.

23. Sobre los argumentos indicados en el párrafo anterior, la Corte Constitucional enfatiza que no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones o resolver el fondo de la controversia, más aún cuando no se trata de una acción que provenga de una garantía jurisdiccional. No es labor de la Corte analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial. La Corte sólo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones a derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada³. De ahí que esta Corte no se pronunciará sobre dichos argumentos pues además de exceder la competencia de este Organismo, no contienen una base fáctica ni una justificación jurídica que demuestre cómo, de forma directa e inmediata, se produjeron las vulneraciones en la sentencia impugnada.

24. Por lo dicho, realizando un esfuerzo razonable⁴, la Corte se limitará a analizar si la sentencia impugnada se encuentra motivada.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que “[e]l derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Esta garantía obliga a las juezas y jueces, al menos, a enunciar las normas o principios en los que se funda su decisión y a explicar la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho⁵.

26. A criterio del accionante, esta garantía fue vulnerada por cuanto se desecharon sus excepciones en “*pocas líneas*” y porque la sentencia es una “*simple transcripción de lo actuado*” sin que se cumplan los presupuestos mínimos de una sentencia motivada.

27. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte encuentra que, en primer lugar, el juez accionado describió los fundamentos de la demanda, se refirió a la citación del demandado, al desarrollo de la audiencia de conciliación, y declaró la validez procesal al considerar que no se omitieron las solemnidades sustanciales establecidas en el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 61.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

28. A continuación, el juez realizó un análisis sobre la contestación a la demanda. Específicamente, el juez desechó la excepción de la prescripción con base en la valoración de las pruebas como el contrato suscrito entre las partes y la comunicación emitida por el demandado. Para efectuar dicha valoración, el juez citó y fundó su decisión en los artículos 113, 115, 117, 273 del Código de Procedimiento Civil⁶. De la revisión del contrato, el juez concluyó que

el pacto de los honorarios profesionales fue del 15% de lo que se reciba; y el accionado reconoce en su documento de fojas 40 que recibió dicho pago en el mes de marzo del 2012, habiéndose presentado la demanda el día 21 de marzo del 2013; y el demandado fue citado legalmente con la demanda el 23 de septiembre del 2013, conforme obra a fojas 26, esto es, no han transcurrido los tres años que indica el Art. 2421 del código civil (sic), invocado por el accionado, con lo que se ratifica que no existe la prescripción alegada por el demandado.

29. Luego, el juez analizó el proceso ordinario en el que las actoras habrían prestado patrocinio legal al demandado, estableció que se estipuló el 15% de honorarios profesionales y declaró parcialmente con lugar la demanda en los siguientes términos:

Obra de autos copias fotostáticas certificadas del proceso en el que consta el asesoramiento y patrocinio legal del juicio por parte de las accionantes, lo que permitió que el demandado cobrara el 14 de marzo del 2012, la cantidad de USD 47,557.02, según obra a fojas 520 y 521 y que el propio accionado reconoce al contestar la pregunta 11 de la confesión judicial, la misma que obra a fojas 524 y 525; y el 15 % de honorarios profesionales pactados de lo que reciba el demandado no solo deviene por lo que ya se ha analizado en los considerandos anteriores, sino también se encuentra justificado dicho porcentaje con los juramentos deferidos de las accionantes y que obran a 494 a 497, sin que la parte accionante haya justificado los daños y perjuicios que reclama en su demanda. Los juzgadores somos garantistas de los derechos de las partes procesales, debemos emitir nuestro fallo basados en la verdad procesal conforme al Art. 27 del Código Orgánico de la Función Judicial y por mandato del Art. 66, numeral 17 de la Constitución de la República, "Se reconoce y garantizar a las personas:...17.-...Nadie ser obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley", por lo que apegada a las regla de la

⁶ Art. 113.- "Es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en el juicio, y que ha negado el reo. El demandado no está obligado a producir pruebas, si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa. El reo deberá probar su negativa, si contiene afirmación explícita o implícita sobre el hecho, el derecho o la calidad de la cosa litigada. Impugnados en juicio una letra de cambio o un pagaré a la orden, por vía de falsedad, la prueba de ésta corresponderá a quien la hubiere alegado".

Art. 115.- "La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. El juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas".

Art. 117.- "Sólo la prueba debidamente actuada, esto es aquella que se ha pedido, presentado y practicado de acuerdo con la ley, hace fe en juicio".

Art. 273.- "La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella".

sana crítica, y lo preceptuado en el Art. 273 del Código de Procedimiento Civil, y a la obligatoriedad de decidir únicamente sobre los puntos sobre los que se trabó la Litis; concordante con las garantías establecidas por el Art. 76, numerales 1 y 7, literal I); amparando la seguridad jurídica del Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en armonía con los principios en que se sustenta la administración de justicia (sic) acorde a los artículos 25, 27 y 28 del Código Orgánico de la Función Judicial, y por las consideraciones legales, constitucionales y jurisprudencial invocadas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se declara parcialmente con lugar la demanda y sin lugar las excepciones, ordenándose que el demandado DOCTOR ROMULO AURELIO BUSTOS RODR GUEZ pague a las Actora DOCTORA MARIANA AZUCENA ALCIVAR ALCIVAR DE LOZANO y ABOGADA EDURNE JESSENIA ZAMBRANO PONCE la cantidad de SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES 55/100 DÓLARES (\$ 6.983,55), con los intereses legales a partir del 14 de marzo del 2012, más los intereses de mora a partir del 23 de septiembre del 2013, fecha de la citación con la demanda al demandado, más el 12 por ciento del IVA que serán remitidos al Servicio de Rentas Internas.

30. Esta Corte observa que el juez de primera instancia analizó los argumentos planteados en la demanda, así como aquellos señalados en la contestación de la demanda. Para tal efecto, el juez valoró las pruebas aportadas al proceso (el contrato suscrito entre las partes, la confesión judicial del demandado y una comunicación remitida por el demandado), enunció las normas que consideraba aplicables (artículos 113, 115, 117, 273 del Código de Procedimiento Civil, y 2421 del Código Civil⁷) y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
31. Por lo tanto, se verifica que el juez accionado, contrario a lo manifestado por el accionante, no se limitó a realizar “una simple transcripción de lo actuado”. De hecho, el juez explicó los motivos por los cuales desechó la excepción de prescripción planteada por el demandado en el proceso ordinario, las razones por las cuales consideró que las partes procesales habían estipulado el pago del 15% de honorarios profesionales respecto del proceso laboral que, el ahora accionante, entabló en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo el patrocinio legal de Mariana Azucena Alcívar Alcívar y Edurne Jessenia Zambrano Ponce.
32. En cuanto a la alegación del accionante de que sus excepciones fueron desechadas en “pocas líneas”, resulta oportuno resaltar que este Organismo ya ha expresado que el cumplimiento de esta garantía no depende de una extensión determinada de la decisión judicial, pues lo importante es el cumplimiento de los parámetros mínimos antes señalados, ya que la extensión de ningún modo asegura que una decisión se encuentre o no motivada⁸.

⁷ Art. 2421.- “Prescriben en tres años los honorarios de abogados, procuradores; los de médicos y cirujanos; los de directores o profesores de colegios y escuelas; los de ingenieros; y en general, de los que ejercen cualquiera profesión liberal, y siempre que no estén comprendidos dentro de las disposiciones del Código del Trabajo”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 638-15-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 28.

33. A la luz de lo anterior, esta Corte Constitucional no encuentra que la decisión judicial impugnada haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 281-17-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

35. Notifíquese, cúmplase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:55:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0281-17-EP



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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