

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS :	
439-17-EP/23 En el Caso No. 439-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada ...	3
666-17-EP/23 En el Caso No. 666-17-EP Acéptese parcialmente las pretensiones de la demanda de la acción extraordinaria de protección N° 666-17-EP.....	21
1068-17-EP/23 En el Caso No. 1068-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1068-17-EP	37
1984-17-EP/23 En el Caso No. 1984-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por Alfredo Corral Borrero.....	50
2840-17-EP/23 En el Caso No. 2840-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada No. 2840-17-EP/23	58
3268-17-EP/23 En el Caso No. 3268-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 3268-17-EP	67
3330-17-EP/23 En el Caso No. 3330-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 3330-17-EP	72

	Págs.
3391-17-EP/23 En el Caso No. 3391-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3391-17-EP	80
677-18-EP/23 En el Caso No. 677-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 677-18-EP.....	91
1389-19-EP/23 En el Caso No. 1389-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1389-19-EP.....	99



Sentencia No. 439-17-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 439-17-EP

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

SENTENCIA No. 439-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si en el marco de una acción de repetición, la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha y la sentencia del 8 de diciembre de 2016 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneran el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Salud Pública. La Corte Constitucional concluye que dichas autoridades judiciales no vulneraron el derecho la seguridad jurídica y realiza precisiones respecto al requisito de procedibilidad de la investigación previa, prevista en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para poder activar la acción de repetición contra servidoras y servidores públicos por violaciones de derechos.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 27 de agosto de 2014, Luis Fernando Benalcázar, en calidad de procurador judicial de la Ministra de Salud, Carina Isabel Vance Mafla, de manera conjunta con los abogados de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública, Nancy Ayala Andrade, Graciela Moya Monteros y Denisse Andino Egüez (“MSP”), presentaron una acción de repetición en contra de los doctores Luis Aníbal Pullas Zuleta, Lida Mercedes Ojeda Miraba, Luis Vilca Molina, Myriam Magdalena Rubio Albán, Ángel Enrique Zapata Sánchez, Wilson Galo Castro Orellana, Jorge Andrade Gaibor, Edith Dalila Martínez Pazmiño y Guillermo Estuardo Novoa Uquillas¹ (en conjunto “los doctores”).
2. El conocimiento de la causa le correspondió al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, mismo que el 2 de abril de 2015 resolvió rechazar la demanda que contenía la acción de repetición presentada por el MSP.²

¹ Mediante dicha demanda de repetición, donde se pretendía el pago de la cuantía de USD 62.000, 00, el MSP consideró que los doctores demandados eran los presuntamente responsables del acaecimiento del hoy occiso, Pedro Miguel Vera Vera. Dicha causa de repetición se derivó de la sentencia Vera Vera y otra vs. Ecuador, dictada el 19 de mayo de 2011, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En dicha sentencia se obligó al Estado ecuatoriano a reparar materialmente a los familiares del señor Pedro Miguel Vera Vera, en atención a las violaciones de derechos declaradas en la misma.

² En lo principal, la autoridad judicial de primera instancia señaló: “El Tribunal advierte que las personas citadas eran médicos residentes y autoridades administrativas en los Hospitales que atendieron al señor

3. El 21 de abril de 2015, el MSP y la Procuraduría General del Estado (“PGE”) interpusieron recursos de apelación, respectivamente. El 8 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió negar dichos recursos de apelación de la acción de repetición. Ante dicha decisión el MSP interpuso el recurso de aclaración que fue negado mediante auto de fecha 17 de enero de 2017.³

Vera Vera, la imputación de responsabilidades no solo procede con la identificación de personas y las funciones que desempeñaban, sino que corresponde analizar de qué manera sus actuaciones en el tratamiento y atención brindada al señor Vera Vera, incidieron en su posterior deceso y si los mismos fueron efectuados además con dolo o negligencia grave.- De acuerdo con esto último, a efecto de establecer si en el presente caso existe lugar o no a la repetición en contra de los demandados, es necesario examinar si las acciones ejecutadas por los entonces agentes públicos, fueron realizadas con dolo o culpa grave; tal supuesto constante en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] La institución jurídica de la repetición tiene por objeto la determinación de una responsabilidad eminentemente de carácter civil, siendo que, el elemento de la culpa esta inherente a dicho concepto, lo cual tiene su fundamento en que uno de los requisitos de la responsabilidad civil es la imputabilidad, ello toda vez que el acto o actos cometidos tienen que ser contrarios a la ley y en consecuencia imputables a su autor/es, lo que además recae en el campo de la denominada culpa extracontractual o aquiliana, que tiene su fundamento en el quebrantamiento del orden público por la violación de la ley, la cual a decir del Tribunal es la que se tendría que examinar si es la que ocurrió dentro del presente caso [...] Sobre este último literal se analiza que la acción es la actividad positiva que puede dar lugar no solo a la determinación de responsabilidad civil sino incluso penal, mientras que la omisión, que en el presente caso la aplicable sería la intencional, es aquella que el agente estatal la efectúa con el ánimo de obtener un resultado dañoso.- De lo revisado, no solo basta con establecerse o no de que el deceso del señor Pedro Miguel Vera Vera fue el resultado de un accionar irregular del agente público, sino que además dicho accionar se lo efectuó con la intención de irrogar daño, ya sea por la acción u omisión del agente público. [...] En el transcurso de todo el proceso la parte actora no ha logrado establecer con precisión las actividades que cada uno de ellos ejecutaron en el desempeño de sus cargos respecto a la atención médica brindada al señor Pedro Miguel Vera Vera; y, menos aún que dichos agentes estatales procedieron con culpa grave o dolo, ello tomándose en cuenta de que el Estado debió realizar en el presente caso una investigación más prolija luego del deceso del señor Pedro Miguel Vera Vera [...] resultando así que la investigación previa a la presentación de la presente demanda de repetición, efectuada por el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA resulte, insuficiente para establecer responsabilidades de todos los entonces agentes estatales, actualmente demandados.- La garantía de la presunción de inocencia a favor de los demandados, hacía necesario a la entidad demandante que establezca irrefutablemente la existencia del dolo o culpa grave realizada por los agentes estatales; cosa que en la especie está totalmente ausente...” (sic). El proceso fue signado con el No. 17811-2014-0259G.

³ De igual modo, señalaron que: “Parecería ser que el Ministerio apelante considera, prácticamente, que se daría una especie de responsabilidad por el mero hecho de haber estado presente al momento que ocurrieron los hechos, es decir que los médicos presentes en los hospitales “Doctor Gustavo Domínguez Z.” ubicado en Santo Domingo de los Colorados, y “Eugenio Espejo” de la ciudad de Quito, donde ocurrieron las complicaciones a la salud del Sr. Pedro Miguel Vera Vera [...] Tal criterio deviene en prácticamente absurdo y nada tiene que ver con establecer la responsabilidad a efectos de la acción de repetición, la cual obviamente es materia de prueba, y depende no simplemente en determinar qué médicos estuvieron de turno tales días, sino más bien de establecer las actuaciones u omisiones de cada uno de acuerdo a los roles médicos que en tales momentos les correspondía realizar, única manera de establecer si actuaron con dolo o culpa. [...] No acepta los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Salud Pública ni por la Procuraduría General del Estado, toda vez en éstos no existe fundamentación alguna, ni se desprende de los mismos concreta o exactamente, con qué parte o argumentos de la sentencia impugnada las instituciones apelantes no están de acuerdo y por qué, aspectos éstos que este Tribunal de apelación no puede suplir, dado que se refiere a determinar o no la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tal como lo señala el objeto y ámbito

4. El 14 de febrero de 2017, el MSP (o “la entidad accionante”) propuso la acción extraordinaria de protección en contra de: (i) la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, que resolvió rechazar la demanda de acción de repetición; (ii) la sentencia del 08 de diciembre de 2016 que resolvió negar el recurso de apelación de la acción de repetición; y, (iii) el auto de aclaración de 17 de enero de 2017, que negó el pedido de aclaración de la entidad accionante; ambos pronunciamientos dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”).
5. Mediante auto de fecha 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la presente causa.
6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole su conocimiento a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 25 de abril de 2022 y dispuso que la Sala accionada al Tribunal Distrital remita el informe de descargo correspondiente. El 4 de mayo de 2022, los jueces del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha presentaron el informe correspondiente.

II. Competencia

7. 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 (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Acto jurisdiccional impugnado

8. De la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que los actos jurisdiccionales impugnados, son los siguientes: (i) la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, que resolvió rechazar la demanda de acción de repetición; (ii) la sentencia del 8 de diciembre de 2016 que resolvió negar el recurso de apelación de la acción de repetición; y, (iii) el auto de aclaración de 17 de enero de 2017, que negó el pedido de aclaración de la entidad accionante; ambos pronunciamientos dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

de la acción de repetición en el artículo 67, en correlación con el artículo 73, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.” El proceso fue signado como recurso No. 17741-2015-0637.

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. Los accionantes alegan la vulneración de los principios de aplicación e interpretación de los derechos (art. 11.1.3.4.5.8 y 9 de la CRE), y de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE). En consecuencia, solicitan dejar sin efecto los pronunciamientos judiciales impugnados y se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados.
10. De la lectura integral de la demanda, se observa que el MSP sostiene principalmente que, *“de manera evidente se determina que no existe la tutela efectiva, imparcial y expedita por parte de los Señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y, de la Corte Nacional de Justicia, en su orden, a favor del Estado Ecuatoriano al rechazar la demanda que contenía la Acción de Repetición presentada por el Ministerio de Salud Pública, quedando así el interés público y estatal en total indefensión, desnaturalizando el verdadero espíritu de las normas contenidas los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respecto de la repetición contra servidoras y servidores públicos por violación de derechos en concordancia con el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República; sin considerar de los abundantes elementos constantes del proceso, la obligación constitucional respecto de que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y, la responsabilidad que conlleva su acción u omisión.”*
11. A continuación, la entidad accionante cita fragmentos de la sentencia Vera Vera y otra vs. Ecuador, dictada el 19 de mayo de 2011, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), para concluir que, de la misma *“se evidencia que jamás se hace referencia a una investigación previa (...)”*. Adicionalmente, indica que, al admitirse su demanda de acción de repetición a trámite por considerarla *“clara y completa”*, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo aceptó *“de manera categórica y determinante (...) que el Ministerio de Salud Pública, cumplió con los requisitos de ley, sin que se le pueda exigir como lo hace en la sentencia notificada el 17 de abril del 2015, un requisito adicional como lo es una ‘investigación prolija’ y que no consta en la ley; simplemente al no existir este requisito, no debió haberse admitido a trámite la de repetición de este portafolio”*.
12. Sobre la tutela judicial efectiva, sostuvo que *“la sentencia del Tribunal Distrital considera al fallar (...) que la investigación del Ministerio resultó insuficiente cuando la misma fue realizada al tenor del artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que reitero, claramente establece que: Art. 69- Investigación previa a la demanda- La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas*

presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.” (énfasis del texto original)

13. En el mismo sentido, indica que “[dicho] aspecto no fue observado, analizado ni revisado por la Corte Nacional de Justicia, ahí que niegan los recursos de apelación interpuestos”.
14. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y los derechos de las partes, la entidad accionante sostiene que tanto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo como la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia han inobservado “el cumplimiento de las normas y al Derecho de Repetición; y a la [LOGJCC], en especial, el artículo 69”.
15. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que tanto en (i) la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, que resolvió rechazar la demanda de acción de repetición; como en (ii) la sentencia del 8 de diciembre de 2016 que resolvió negar el recurso de apelación de la acción de repetición, se exigió “*un accionar y requisitos no constantes en la ley, lo cual ha afectado el derecho a la seguridad jurídica del Estado Ecuatoriano (sic) a través del Ministerio de Salud Pública; con esta inobservancia no se instituyeron las condiciones ineludibles para anticipar las consecuencias jurídicas de la inobservancia de las normas referidas y de la garantía del derecho del Estado Ecuatoriano a repetir con sus funcionarios. Con lo cual se ha puesto en juego la garantía constitucional a la seguridad jurídica*”.
16. Respecto a los principios de aplicación e interpretación de los derechos, la entidad accionante transcribe el contenido normativo de disposiciones legales y constitucionales.

4.2. De las autoridades judiciales accionadas

17. El 4 de mayo de 2022, Remigio Sacoto Aguilar, Patricio Calderón Imbaquingo, y Jaime Enríquez Yépez, en calidad de jueces del Tribunal Tercero Escrito, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, presentaron su informe de descargo ante la jueza constitucional sustanciadora. En lo principal, sostienen lo siguiente:
 - i. *La sentencia de 02 de abril de 2015, las 16h55, suscrita por el abogado Fabián Patricio Racines Garrido, la abogada María Antonieta Rivera Fierro y el doctor Ramiro Fernando Ortega Cárdenas, que rechazó la demanda planteada por el Ministerio de Salud Pública, no fue emitida por quienes conformamos actualmente el Tribunal Tercero Escrito, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el*

Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, doctores Remigio Sacoto Aguilar, Patricio Calderón Imbaquingo, y Dr. Jaime Enríquez Yépez, jueces del citado Tribunal, quienes avocamos conocimiento con fecha 29 de abril de 2022, por el citado auto, puesto en conocimiento por Oficio No. 378- CCE-ACT-TNM-2022.

- ii. *La sentencia de 02 de abril de 2015, las 16h55, suscrita por el abogado Fabián Patricio Racines Garrido, la abogada María Antonieta Rivera Fierro y el doctor Ramiro Fernando Ortega Cárdenas, establece los hechos, las pretensiones de las partes, analizándose los argumentos de las partes y resolviéndose conforme a ellas. (...) demuestra expresamente su lógica, al mencionar la interrelación que se identifica con la línea de causalidad que mantiene una sentencia, la misma quedó configurada con la presencia de una causa (premisas fácticas), vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión –esta última, conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión. Tanto más que realizado el ejercicio argumentativo, cumple con el requisito de lógica, coherencia e interrelación, entre las premisas fácticas del caso concreto, justificadas interna y externamente, ligadas a las normas válidas que se aplicaron con la conclusión final, constante la parte resolutive, de la decisión judicial.*

- 18.** La Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a pesar de haber sido legalmente notificada con oficio No. 379-CCE-ACT-TNM-2022, no compareció al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni envió el informe motivado solicitado en providencia de 25 de abril de 2022.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación del problema jurídico

- 19.** La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental⁴. No obstante, cuando la Corte no evidencie una argumentación completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.
- 20.** En relación al auto de 17 de enero de 2017, que negó el pedido de aclaración, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia -conforme a lo expuesto en el párrafo 7 *ut supra*- pese a que la entidad accionante enuncia la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica, en torno a dicha decisión, esta Corte no evidencia una argumentación mínimamente completa⁵, incluso realizando un

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

esfuerzo razonable, por lo cual, no se abordarán los cargos en torno a dicho pronunciamiento.

21. De lo expuesto en el acápite anterior, si bien el MSP menciona que tanto la sentencia del 2 de abril de 2015, como la sentencia del 8 de diciembre de 2016 vulneran los principios constitucionales de aplicación e interpretación de los derechos; esta Corte no evidencia, incluso realizando un esfuerzo razonable⁶, una argumentación mínima sobre las presuntas vulneraciones. Además, se estima necesario precisar que la posible vulneración de los referidos principios tampoco se observa vinculada a la posible trasgresión de derecho constitucional alguno⁷. En función de lo expuesto, no se abordarán dichos cargos.
22. Por otro lado, de la lectura integral de la demanda, se observa que la entidad accionante sostiene el mismo cargo para alegar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica.
23. Dicho cargo radica en que, tanto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo como la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, habrían inobservado las normas que regulan la acción de repetición en la LOGJCC “*en especial [el] artículo 69*”, pues dichas autoridades judiciales habrían exigido una “*investigación prolija*” en donde se determine la existencia de dolo o culpa grave por parte de los doctores, que no se encuentra prevista en la LOGJCC. En atención a que el referido cargo identificado constituye el núcleo argumentativo de todos los derechos alegados como vulnerados, este Organismo pasará a atenderlo solo a través del derecho a la seguridad jurídica, toda vez que se ajusta más a los presupuestos de dicho derecho⁸. De este modo, se procede a realizar el examen correspondiente en orden al siguiente problema jurídico:

¿La sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha y la sentencia del 8 de diciembre de 2016 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, violan el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante?

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21: “... la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 29 y sentencia No. 838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 17.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 18. “Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.

- 24.** El artículo 82 de la CRE 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”.
- 25.** Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁹.
- 26.** Cabe precisar que, a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, 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 la afectación de preceptos constitucionales¹⁰.
- 27.** En atención al caso concreto, la entidad accionante aduce que las autoridades judiciales demandadas habrían inobservado las normas que regulan la acción de repetición en la LOGJCC, “*en especial el artículo 69*”. En ese sentido, sostiene que “*la sentencia del Tribunal Distrital considera al fallar (...) que la investigación del Ministerio resultó insuficiente cuando la misma fue realizada al tenor del artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (...) aspecto [que] no fue observado, analizado ni revisado por la Corte Nacional de Justicia, ahí que niegan los recursos de apelación interpuestos*”.
- 28.** Previo a analizar la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica en atención a la supuesta inobservancia de las normas que regulan la acción de repetición en la LOGJCC, este Organismo considera oportuno realizar ciertas precisiones en torno al juicio de repetición.
- 29.** Al respecto, este Organismo ha destacado la doble finalidad de la acción de repetición¹¹. Por un lado, esta acción especial busca recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro, busca prevenir conductas antijurídicas atribuibles a funcionarios del Estado.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; No. 431-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y No. 23-20-CN y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 71-17-EP/22, de 28 de noviembre de 2022, párr. 33.

30. A su vez, en la sentencia No. 71-17-EP/22, este Organismo enlistó los requisitos que deben converger para poder activar el ejercicio de la acción de repetición¹², fijando los siguientes:

a) que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de derechos;

b) que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima¹³;

*c) que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido **como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada**¹⁴;*

*d) para casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, **a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días**. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución; y¹⁵;*

e) si no se llega a determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado debe presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad.¹⁶ (énfasis añadido)

31. Debido a que la principal alegación de la entidad accionante, para sostener la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, consiste en la inobservancia de las normas que articulan la acción de repetición en la LOGJCC, con especial énfasis en el artículo 69, por cuanto las autoridades judiciales impugnadas habrían considerado a la investigación previa realizada por la entidad accionante como “*insuficiente*”; a consideración de este Organismo, es preciso detenerse en los requisitos c) y d), enlistados en el párrafo precedente.

¹² Ibidem, párr. 35.

¹³ LOGJCC: “Artículo 70. – Demanda. - La demanda de repetición deberá contener: [...] Se adjuntará a la demanda: El justificativo de pago por concepto de reparación material realizado por el Estado”.

¹⁴ LOGJCC: Art. 67.

¹⁵ LOGJCC: Art. 69.

¹⁶ Los requisitos en mención no podrán ser inobservados por las entidades públicas que inicien la acción o por la Procuraduría General del Estado, puesto que su incumplimiento ocasionaría su improcedencia. Así, la investigación previa constituye un requisito **necesario** para la acción de repetición, por lo que su ausencia acarrearía la inadmisión de la acción; y con ello, la imposibilidad del Estado para restituir los valores pagados como concepto de reparación integral. En este punto, la Corte recuerda que, de conformidad con el art. 11, numeral 9 de la CRE, el Estado debe ejercer de forma inmediata el derecho de repetición y su obligación de reparar materialmente una violación de derechos.

- 32.** De la lectura de los artículos 67¹⁷ y 69¹⁸ de la LOGJCC, se evidencia que el legislador ha fijado entre los elementos de procedibilidad de la acción de repetición la exigencia de la identificación de los funcionarios o ex funcionarios públicos, presuntamente responsables de la violación de derechos, como una condición previa que habilite la activación de la acción de repetición. Esta obligación se encuentra a cargo de la máxima autoridad de la institución pública que actúa como legitimada activa y debe cumplirse mediante la consecución de una investigación previa a la presentación de la respectiva demanda. Por su parte, el fin de la investigación previa, prescrita en la LOGJCC, radica en la identificación de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, para que estos reintegren los recursos erogados por parte del Estado a favor de la víctima, por concepto de reparación material. Este proceso investigativo no podrá extenderse por más del término de 20 días.
- 33.** En otras palabras, sobre la particularidad de la investigación previa, como requisito de procedibilidad de la acción de repetición, el propio artículo 69 de la LOGJCC apunta, entre otros, al procedimiento administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, como uno de los mecanismos idóneos para llevar a cabo investigaciones con el fin de determinar la identidad de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, sin que ello implique que la investigación previa deba equipararse siempre a un procedimiento administrativo sancionatorio. En ese sentido, este Organismo evidencia que el artículo 69 de la LOGJCC, no solo reconoce al procedimiento administrativo sancionatorio como un mecanismo suficiente para cumplir la obligación de la entidad pública de determinar la identidad de los presuntos

¹⁷ LOGJCC: “Art. 67.- Objeto y ámbito.- La repetición tiene por objeto declarar y **hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones**, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. Se considera como servidoras y servidores públicos a las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo también se aplica para las servidoras y servidores judiciales. La acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado.” (énfasis añadido)

¹⁸ LOGJCC: “Art. 69.- Investigación previa a la demanda.- La máxima autoridad de la entidad **deberá determinar, previa a la presentación de la demanda**, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de **dicha institución estará obligada a identificar** al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.

De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición.

En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición.

La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda.” (énfasis añadido)

responsables de la violación de derechos constitucionales, sino que refuerza el criterio de que la obligación estatal de realizar “investigación previa” debe cumplirse previo a la presentación de la demanda de acción de repetición.

- 34.** Al respecto esta Corte estima necesario recordar que ni la consecución de los fines de la acción de repetición señalados en el párrafo 29 *ut supra*, ni la celeridad que se prevé del proceso investigativo administrativo restringido al término de 20 días, exime a la máxima autoridad de la institución pública, de garantizar y velar por el cumplimiento de las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la CRE. Dicho proceso administrativo no puede desconocer la norma constitucional¹⁹ relativa al debido proceso que irradia tanto a los procesos de orden judicial como administrativos²⁰, no obstante, tampoco se puede desatender la necesidad de ponderar el interés público para determinar efectivamente a todos los implicados en las acciones u omisiones que generaron la vulneración de derechos -que ocasionaron el pago de la reparación material- dentro de dicha investigación previa. En otras palabras, la investigación previa, de orden administrativo, que busca determinar la identidad de los funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas, debe ser tomada en consideración por la autoridad judicial encargada de resolver la acción de repetición. Es así que, en el marco del juicio de repetición, de orden civil patrimonial, son los jueces de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, los competentes para “*declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones*”²¹, con base en la investigación previa que se adjuntó a la demanda correspondiente.
- 35.** En atención a lo expuesto, esta Corte reafirma que, una vez que la entidad pública ha procedido a cancelar los valores correspondientes a la reparación, es necesario que se inicie un proceso investigativo que precautele en su tramitación las garantías del debido proceso, y que concluya –con base al acervo probatorio aportado al procedimiento- con la identificación del o los servidores públicos a cargo de las obligaciones incumplidas que hayan generado la vulneración de derechos constitucionales.
- 36.** En adición a las consideraciones manifestadas, esta Corte observa que en la norma vigente a la época en que se presentó la demanda de acción de repetición del caso concreto²², se reconocen los derechos y garantías procesales de los presuntos responsables en el marco de los procedimientos administrativos, como lo es el proceso de investigación previa que funge como requisito de procedibilidad de la acción de repetición. Entre estos, se incluyen los derechos como el de ser notificado de los hechos que se imputan y de las infracciones que tales hechos pueden constituir; a formular alegaciones y utilizar medios de defensa; a la presunción de inocencia

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020, párr. 50

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-15-CN/19, de 19 de mayo de 2019, párr. 15.

²¹ LOGJCC: Art. 67

²² Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002. Estado actual: reformado.

mientras no se logre demostrar lo contrario; y, a una decisión debidamente motivada²³.

- 37.** Teniendo en cuenta todo lo expuesto, este Organismo advierte que, para que el requisito de la investigación previa se entienda cumplido por la máxima autoridad de la institución pública al presentar la demanda de acción de repetición en contra de algún funcionario o ex funcionario público, dicha investigación previa debe: (i) haber determinado, ya sea mediante informe o dictamen motivado de índole administrativa²⁴, la identificación del presunto responsable de las obligaciones

²³ Esta Corte estima pertinente citar a modo de ejemplo, el marco normativo que regulaba el debido proceso vigente al momento de la causa bajo análisis. ERJAFE: “Art. 200.- *Derechos del presunto responsable. Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos: A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia. A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes.*”

Art. 201.- *Medidas de carácter provisional.- Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante resolución motivada a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.*

Art. 202.- *Presunción de inocencia.*

1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. 2. Los hechos declarados y probados por resoluciones judiciales penales firmes deberán ser considerados por la Administración Pública Central respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. 3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. 4. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

Art. 203.- *Resolución.1. La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.3. La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.”*

²⁴ COA: “Art. 120.- *Acto de simple administración. Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta.*”

Art. 122.- *Dictamen e informe. El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará*

expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento.

Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos.

Art. 123.- *Alcance del dictamen o informe. El dictamen o informe se referirá a los aspectos objeto de la consulta o del requerimiento; a las materias objeto de la competencia del órgano emisor y a los aspectos que incumben a la profesión, arte u oficio, de los servidores públicos que lo suscriben.*

Art. 124.- *Contenido del dictamen o informe. El dictamen o informe contendrá: 1. La determinación sucinta del asunto que se trate. 2. El fundamento. 3. Los anexos necesarios. Los dictámenes contendrán, además, de forma inequívoca, la conclusión, pronunciamiento o recomendación.*

incumplidas que hayan generado la violación o violaciones de derechos; y (ii) haber garantizado el cumplimiento de las garantías del debido proceso²⁵, a través de un proceso de orden administrativo correspondiente. Así, debido a que la investigación previa constituye un requisito necesario para activar la acción de repetición, su

Art. 217.- Impugnación. En la impugnación se observarán las siguientes reglas: 1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación. 2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código. 3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa. 4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo. Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa”.

²⁵ CRE: Art. 76.- *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria. 5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora. 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto. f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento. g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor. h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto. j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo. k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto. l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.*

ausencia o el incumplimiento de los parámetros fijados en este pronunciamiento, acarrearían la improcedencia de la demanda de la acción de repetición.

- 38.** Adicionalmente, este Organismo estima pertinente reiterar que las consideraciones que anteceden no aplican si el proponente es “cualquier persona”²⁶ en los términos del artículo 68 de la LOGJCC, pues en estos casos, el artículo 68 de la LOGJCC prevé que una vez presentada la demanda, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente:

deberá comunicar inmediatamente a la máxima autoridad de la entidad correspondiente para que asuma el patrocinio de la causa. La máxima autoridad de la entidad y la Procuradora o Procurador General no podrá excusarse de participar en el procedimiento de repetición. En caso de que la máxima autoridad de la entidad no demande la repetición o no asuma el patrocinio de la causa cuando la acción ha sido interpuesta por un particular, se podrá interponer una acción por incumplimiento en su contra. (sic)

- 39.** Del mismo modo, si el proponente de la acción de repetición es la Procuraduría General del Estado en los términos del artículo 69 de la LOGJCC, cuando no haya podido “determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición”, tampoco serán aplicables las consideraciones de este pronunciamiento, respecto a la improcedencia de la acción por falta de investigación previa.

- 40.** Ahora bien, para atender el cargo de la entidad accionante relativo a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, esta Corte observa que, para llegar a la conclusión de “*rechaza[r] la demanda presentada por el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA*”, dicha autoridad judicial aplicó: **(i)** el artículo 68 de la LOGJCC, para resolver la excepción de falta de legitimación activa de los doctores²⁷; **(ii)** el artículo 69 de la LOGJCC, para referirse a la excepción de los doctores respecto a la falta de una investigación previa o proceso administrativo donde se establezca su responsabilidad; **(iii)** el artículo 67 de la LOGJCC para referirse al objeto y ámbito de la acción de repetición²⁸ y a la obligación

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 71-17-EP/22, de 28 de noviembre de 2022, párr. 36.

²⁷ Expediente de primera instancia No. 17811-2014-0259G, foja 960. Al respecto resolvieron que “*el Tribunal constata que la presente demanda ha sido presentada por la máxima autoridad de la entidad responsable, en este caso el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA y además se ha contado con la participación de la Procuraduría General del Estado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en consecuencia se desecha la excepción de falta de legítimo actor o de legitimación activa*”.

²⁸ Expediente de primera instancia No. 17811-2014-0259G, reverso de foja 960. Al respecto la autoridad judicial impugnada señaló que “*14.1. El objeto y ámbito de la acción de repetición, de conformidad con el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es: ‘Art. 67.-*

de, no solo identificar servidores públicos y sus funciones, sino de analizar “*de qué manera sus actuaciones en el tratamiento y atención brindada al señor Vera Vera, incidieron en su posterior deceso y si los mismos fueron efectuados además con dolo o negligencia grave*”²⁹.

- 41.** A partir de lo expuesto, se evidencia que el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha resolvió rechazar la demanda de acción de repetición mediante la sentencia del 2 de abril de 2015, aplicando, entre otros, los artículos de la LOGJCC que configuran dicha acción, contrario a lo alegado por la entidad accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección. Es así que, al verificar que la afirmación de la entidad accionante carece de fundamento, no se advierte vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica en torno a dicho cargo.
- 42.** Por otro lado, respecto a la alegación de la entidad accionante sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica presuntamente configurada mediante la sentencia del 08 de diciembre de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte observa que dicha autoridad judicial concluyó con la negación de los recursos de apelación interpuestos por el MSP y la PGE con base en la aplicación de los artículos 67 y 73 de la LOGJCC³⁰. Al respecto, señaló que:

No acepta los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Salud Pública ni por la Procuraduría General del Estado, toda vez que en éstos no existe fundamentación alguna, ni se desprende de los mismos concreta o exactamente, con qué parte o argumentos de la sentencia impugnada las instituciones apelantes no están

Objeto y ámbito.- La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.- 14.2. Doctrinariamente la acción de repetición es: `...un mecanismo judicial de naturaleza civil por su carácter retributivo patrimonial, dirigido a recuperar para el Estado, del servidor o ex servidor público del particular en ejercicio de funciones públicas, obrante dolosa o culposamente en la expedición del acto, en la producción del hecho o en la omisión que dio lugar a la indemnización resarcitoria patrimonial asumida por el Estado, la devolución de tales sumas que haya tenido que sufragar, ya sea como consecuencia de una condena, conciliación o por otra forma de terminación del conflicto.` (...)- 14.3. Entre los elementos de procedibilidad de la acción de repetición señalados en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se evidencian que para que proceda la repetición debe comprobarse la existencia de dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la condena al Estado en reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos, a los cuales solo añadiremos, la existencia de nexo causal entre el hecho antijurídico y los demandados, elementos todos ellos necesarios para hacer/los responsable/s de los daños causados, respecto de los hechos ocurridos en torno a la atención médica dada al señor Pedro Miguel Vera Vera, con las consecuencias irrogadas en su contra y su madre la señora Francisca Mercedes Vera Valdez, entre el 13 y 22 de abril de 1993.”

²⁹ Expediente de primera instancia No. 17811-2014-0259G, foja 961.

³⁰ LOGJCC: “Art. 73.- Recursos. - De la sentencia se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.”

*de acuerdo y por qué, aspectos éstos que este Tribunal de apelación no puede suplir, dado que se refiere a determinar o no la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tal como lo señala el objeto y ámbito de la acción de repetición en el artículo 67, en correlación con el artículo 73, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...]*³¹

- 43.** De ese modo, se evidencia que la autoridad judicial demandada se ha pronunciado exclusivamente sobre la procedencia del recurso de apelación dentro del proceso de acción de repetición No. 17811-2014-0259G, en atención a las normas que regulan dicho proceso, contenidas en la LOGJCC. Con base en lo expuesto, no se advierte vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica en torno a dicho cargo.
- 44.** En virtud de la revisión de las decisiones judiciales impugnadas, se desprende que tanto el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, como la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, identificaron y aplicaron las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas según el ordenamiento jurídico vigente, que estimaron pertinentes para resolver la acción de repetición y su recurso de apelación correspondiente, sin que se identifique que haya existido una

³¹ Expediente de segunda instancia No. 17741-2015-0637. Fojas 44-45. Previo a abordar dicha decisión, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señaló que *“QUINTO.- 5.1.- Parecería ser que el Ministerio apelante considera, prácticamente, que se daría una especie de responsabilidad por el mero hecho de haber estado presente al momento de que ocurrieron los hechos, es decir que los médicos presentes en los hospitales “Doctor Gustavo Domínguez Z.” ubicado en Santo Domingo de los Colorados, y “Eugenio Espejo” de la ciudad de Quito, donde ocurrieron las complicaciones a la salud del Sr. Pedro Miguel Vera Vera, al ser atendido por una herida de bala a la altura del pecho en el costado izquierdo que recibió el 12 de abril de 1993 durante su detención por miembros de la Policía Nacional, y su posterior fallecimiento, devendrían en “automáticamente responsables” de los daños causados y a ellos debe atribuírseles la responsabilidad por el mero hecho de haber estado de turno o presentes en esos momentos, o en el caso del Dr. Luis Patricio Pullas Zuleta, por haber sido Director del Hospital “Doctor Gustavo Domínguez Z.”, de Santo Domingo de los Colorados, en esa fecha. 5.2.- Tal criterio deviene en prácticamente absurdo y nada tiene que ver con establecer la responsabilidad a efectos de la acción de repetición, la cual, obviamente es materia de prueba, y depende no simplemente en determinar qué médicos estuvieron de turno tales días, sino más bien de establecer las actuaciones u omisiones de cada uno de acuerdo a los roles médicos que en tales momentos les correspondía realizar, única manera de establecer si actuaron con dolo o culpa. Esta Sala especializada está de acuerdo con la autorizada doctrina administrativa citada en la sentencia impugnada, cuando se señala que: “La imputación de la responsabilidad al Estado radica en la existencia de un daño antijurídico, causado por la acción u omisión de un agente suyo, que supone la respectiva reparación, que incluso puede fundarse en un régimen objetivo -por ejemplo, el del daño especial-, situación que dista de aquella en que se halla el agente demandado en acción de repetición, pues para hacerlo responsable es necesario indagar por su conducta, esto es, hacer un análisis subjetivo de la conducta, para determinar si actuó con dolo o culpa grave, pues de no ser así, aunque se haya declarado la responsabilidad del Estado por los hechos, no procede condena en contra de su agente, no cualquier culpa hace responsable al funcionario frente al Estado. Debe tratarse de dolo o culpa grave, para que se comprometa al patrimonio del agente. Otro grado de culpa en el obrar del funcionario lo asume patrimonialmente la entidad estatal, que no podrá, por tanto, repetir lo pagado al ciudadano afectado. Implícitamente la norma establece que la administración está dispuesta a perdonar al funcionario, o mejor, a asumir, los daños que su conducta, originada en otro tipo de culpa -leve o levísima- cause a los particulares.”*

inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades judiciales accionadas que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por ello, no se verifica vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

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

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

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída Soledad García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

043917EP-5201c



Caso Nro. 0439-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 666-17-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 666-17-EP

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

SENTENCIA No. 666-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional examina si las sentencias que desestimaron una acción de protección vulneraron los derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía de la motivación. Luego del correspondiente análisis se verifica que la sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación pues no analizó las alegadas violaciones de sus derechos constitucionales.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 13 de mayo de 2016, Johnnie Nahín Jorge Álava, en calidad de liquidador de la compañía Agrícola Ayalán Sociedad en Predios Rústicos en Liquidación, presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (también, “MAGAP”)¹ y solicitó que se declare la vulneración de los derechos de su representada a la propiedad, a la no confiscación, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la defensa. Como medida de reparación solicitó que se revoque la resolución N.º295, emitida el 22 de agosto de 2012 por el MAGAP, mediante la cual se declaró de interés social y de ocupación inmediata la Hacienda “Ayalán”, ubicada en la parroquia rural El Morro, del cantón Guayaquil. La compañía accionante afirmó que la resolución N.º 295 se equivocó en la identificación del predio, ya que debía referirse a un lote contiguo denominado de manera semejante, de propiedad de la compañía VALORIANI S.A., con una superficie mayor a la de su propiedad. Además, señaló que se habrían realizado actos confiscatorios debido a la disposición de ocupación inmediata.
2. Mediante auto de 24 de mayo de 2016, la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil se inhibió de conocer la causa² y dispuso que sea remitida a uno de los jueces del cantón Playas. La causa fue recibida el 14 de junio de 2016 por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas³.

¹ Lo que dio origen al juicio N.º 09208-2016-04309.

² Para ello, se fundamentó en la resolución N.º 301-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura, que estableció la competencia territorial de las unidades judiciales del cantón Playas.

³ El auto de calificación de la demanda, emitido el 21 de junio de 2016, se negaron las medidas cautelares solicitadas por Johnnie Nahín Jorge Álava.

3. El 28 de junio de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas (también, “la Unidad Judicial”) emitió resolución oral, reducida a escrito el 30 de junio de 2016, en la que rechazó e inadmitió la acción presentada. En la audiencia, la compañía accionante apeló de la decisión⁴.
4. El 12 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emitió una sentencia en la que confirmó la sentencia de primera instancia.
5. El 1 de febrero de 2017, el liquidador de la compañía Agrícola Ayalán Sociedad en Predios Rústicos en Liquidación (también, “la compañía accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inhibición (ver párr. 2 *supra*) y de las sentencias de primera y segunda instancia.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 25 de abril de 2017, dispuso que la compañía accionante aclare y complete su demanda. El 17 de mayo del 2017, la compañía accionante presentó un escrito con el fin de cumplir lo requerido.
7. Mediante auto de mayoría, emitido el 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
8. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 7 de abril de 2021, en la que requirió los correspondientes informes de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

9. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes y se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.
10. Como fundamento de sus pretensiones, tanto en su demanda inicial como en su escrito que completó y aclaró su demanda, esgrimió los siguientes *cargos*:
 - 10.1. El auto de inhibición vulneró lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución y 7 de la LOGJCC⁵, por cuanto fundamentó su decisión en la resolución N.º 301-2015, emitida el 5 de octubre de 2015 por el Pleno del Consejo de la Judicatura, en lugar de considerar lo dispuesto en la Constitución y la ley.
 - 10.2. La sentencia de primera instancia vulneró su derecho a la defensa, contemplado en el artículo 76.7.a de la Constitución, por cuanto no habría considerado sus alegaciones relativas que: i) la calificación de la demanda no

⁴ Mediante escrito de 5 de julio de 2016, la compañía se ratificó en su recurso de apelación.

⁵ Dichas normas se refieren a la competencia de la jueza o el juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos.

le fue notificada en el correo electrónico que señaló (no obstante, manifiesta que se enteró de esta calificación de manera extraprocesal); y, ii) no se habría notificado en la causa al Registrador de la Propiedad de Guayaquil.

- 10.3.** La sentencia de segunda instancia vulneró su derecho a la defensa, constante en el artículo 76.7.a de la Constitución, por cuanto al confirmar la sentencia subida en grado habría convalidado las supuestas vulneraciones relativas a la falta de notificaciones referidas en el párrafo anterior.
- 10.4.** Las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la propiedad, previstos en los artículos 75, 76.7.1 y 321 de la Constitución, por cuanto no habrían analizado su alegación referente a que el inmueble objeto de la resolución N.º 295, es de su propiedad y no de la compañía VALORIANI S.A.
- 10.5.** Las sentencias impugnadas vulneraron los principios que rigen las garantías jurisdiccionales, contenidos en los artículos 86 (numerales 2.a y 3) y 87 de la Constitución, por cuanto no habrían considerado las medidas cautelares que solicitó.
- 10.6.** Finalmente, manifiesta que durante el proceso se vulneraron los siguientes derechos y principios:
- 10.6.1.** Como consecuencia de que no habría recibido asistencia de los operadores de justicia, se vulneraron sus derechos a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, a acceder a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características, contenidos en el artículo 52 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los artículos 75, 76 (numerales 1, 3 y 7, literales b, k y l) y 82 de la Constitución.
- 10.6.2.** Como consecuencia de que el MAGAP, mediante la resolución N.º 295, le habría desposeído de su propiedad, se vulneraron sus derechos: i) a la salud, a la alimentación, a erradicar la pobreza, a promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, a proteger el patrimonio natural del país y a una cultura de paz y a la seguridad integral, establecidos en el artículo 3 (numerales 1, 5, 7 y 8) de la Constitución; ii) del buen vivir, establecidos en los artículos 12, 13, 14, 15, 30, 31, 32, 33, 340 y 341 de la Constitución; iii) de libertad, contenidos en el artículo 66 numerales (22, 23, 26 y 27) de la Constitución; iv) de la naturaleza, al hábitat y a la vivienda digna, contenidos en los artículos 71, 72, 73, 74 y 375 de la Constitución; v) a adecuar las normas jurídicas a los derechos, contenido en el artículo 84 de la Constitución; vi) a la no confiscación, constante en el artículo 323 de la Constitución; vii) a vivir en armonía con la naturaleza,

contemplado en el artículo 275 de la Constitución; y, viii) a la soberanía alimentaria, contenido en los artículos 281 y 282 de la Constitución.

10.6.3. Los principios constantes en el artículo 85 de la Constitución, por cuanto se habría aplicado el Plan de Fomento de Acceso a Tierras a los productores familiares en el Ecuador sin habersele socializado dicho instrumento.

10.6.4. El “derecho a contar con la cartografía geodésica para el diseño del catastro rural” de su propiedad, contenido en la disposición transitoria decimoséptima de la Constitución, por cuanto el Municipio de Guayaquil contaría con información errada sobre su propiedad y le habría negado el acceso a la misma.

10.6.5. Los principios de aplicación de los derechos, contenidos en los artículos 10 y 11 de la Constitución; así como lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la LOGJCC.

C. Informes de descargo

11. El 14 de abril de 2021, el actual titular de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas describió la sustanciación del juicio en primera instancia, citó parcialmente la sentencia de primer nivel y afirmó lo siguiente:

CUARTO.- De lo narrado, queda demostrado que este Juzgador Franco Andree Tinoco Aguirre, no ha vulnerado los derechos constitucionales del accionante por cuanto no me encontraba en funciones en aquel entonces, y en la sustanciación del proceso llevada a efecto por el abogado, José Pablo Cabrera, respetó cada uno de los pasos y tiempos que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece para la sustanciación de la garantía jurisdiccional, denominada acción de protección. Con respecto a la [sic] resuelto por el abogado José Pablo Cabrera Moreira, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas, no me podría pronunciar al respecto, por cuanto parte de su sana crítica y criterio subjetivo.

12. A pesar de habersele requerido (ver párrafo 8 *supra*), el tribunal de apelación no envió su informe de descargo.

II. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Cuestión previa

14. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
15. En la sentencia N.º 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
16. En la sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia últimamente referida se señaló que: “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.
17. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de: i) el auto de inhibición de 24 de mayo de 2016, ii) la sentencia de primera instancia; y iii) la sentencia de apelación. Al respecto, se observa que las decisiones judiciales impugnadas referidas en los literales ii) y iii) son objeto de acción extraordinaria de protección, por lo que corresponde analizar si el auto de inhibición de 24 de mayo de 2016 constituye una decisión judicial que puede ser objeto de esta garantía jurisdiccional.
18. Para el efecto, en la sentencia N.º 1502-14-EP/19, párrafo 16, la Corte Constitucional señaló que:

estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.
19. Así, se observa que el auto de inhibición no se pronunció sobre las pretensiones del juicio de origen (elemento 1.1). Además, esta decisión no impidió la continuación del juicio (elemento 1.2), puesto que el juicio de origen continuó hasta la emisión de las sentencias (ver párrafos 3 y 4 *supra*), mismas que también fueron impugnadas en la presente acción. Por tanto, no se configura el supuesto (1).

20. En cuanto al supuesto (2), en la citada sentencia N.° 154-12-EP/19, esta Corte manifestó lo siguiente:

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

21. En el presente caso, tampoco se configura el supuesto (2), ya que no se identifica algún elemento que permita concluir que el auto de inhibición pueda generar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales de la compañía accionante, toda vez que, como se indicó anteriormente, sus pretensiones fueron conocidas y resueltas por los jueces competentes.
22. En tal virtud, este Organismo verifica que el auto inhibitorio no puso fin al proceso ni causó un gravamen irreparable, por lo que no es objeto de la presente acción. En consecuencia, corresponde analizar los cargos esgrimidos respecto de las sentencias de primera y segunda instancia.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. 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 fundamental⁶.
24. Respecto del primer argumento mencionado en los párrafos 10.2.i) y 10.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho a la defensa de la compañía accionante porque no habrían considerado la alegada falta de notificación del auto de calificación de la demanda en el correo electrónico que señaló?**
25. La restante alegación mencionada en los párrafos 10.2.ii) y 10.3 *supra*, se refiere a una presunta vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación en todo el proceso al Registrador de la Propiedad de Guayaquil. Al respecto, debe considerarse que la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que puede ser propuesta por determinadas personas (quienes fueron o debieron ser parte del juicio original), por lo que no se puede alegar “*la vulneración de derechos de terceros [...] [pues] resultaría contrario al régimen previsto para la mencionada garantía jurisdiccional*”⁷. En definitiva, no corresponde formular un problema jurídico sobre esta alegación.

⁶ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1439-16-EP/21, párrafo 27.

26. En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 10.4 y 10.5 *supra*, la compañía accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, a la propiedad y la inobservancia de las garantías que rigen las garantías jurisdiccionales, por cuanto: i) las sentencias impugnadas no habrían analizado las vulneraciones de sus derechos constitucionales por cuanto el inmueble objeto de la resolución 295 es de su propiedad y no de la compañía VALORIANI S.A.; y, ii) no se habrían pronunciado sobre las medidas cautelares solicitadas. Si bien la compañía accionante ha señalado varios derechos como vulnerados, se advierte que se proporciona una justificación común en cuando que no se habría analizado la vulneración de sus derechos y la petición de medidas cautelares, por lo tanto, se considera suficiente analizar las alegaciones en virtud del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no habrían analizado sus argumentos relativos al otorgamiento de medidas cautelares ni sobre la violación de sus derechos constitucionales?**
27. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un 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.
28. Con relación al cargo constante en el párrafo 10.6.1 *supra*, se advierte que la compañía accionante alega la vulneración de sus derechos ya que no habría recibido un servicio de suficiente calidad; sin embargo, no se refiere a ningún aspecto concreto al que se impute la vulneración de derechos. Por otro lado, en los cargos sintetizados en los párrafos 10.6.2, 10.6.3, 10.6.4 y 10.6.5 *supra*, la compañía accionante dirige sus alegaciones a actuaciones y omisiones del MAGAP y del Municipio de Guayaquil, por lo que los cargos carecen de base fáctica pertinente para una acción extraordinaria de protección. En consecuencia, aun realizando un esfuerzo razonable, no se encuentra un argumento claro en relación con estas alegaciones de la compañía accionante, por lo que no es posible formular un problema jurídico respecto de los mismos.

V. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: **¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho a la defensa de la compañía accionante porque no habrían considerado la**

alegada falta de notificación del auto de calificación de la demanda en el correo electrónico que señaló?

29. El artículo 76.7 literal a) de la Constitución, dispone:

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

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

30. En relación con el derecho a la defensa, esta Corte señaló, en su sentencia N.° 1568-13-EP/20 de 6 de febrero de 2020, lo siguiente:

*17.1. El derecho a la defensa es un **principio constitucional** que está rodeado de una serie de **reglas constitucionales de garantía** (art. 76.7 de la Constitución y sus literales); por ejemplo, la garantía de la persona de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, o la de recurrir el fallo o resolución en que se decida sobre sus derechos.*

17.2. Si bien el derecho a la defensa es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de indefensión, es decir, de vulneración del derecho a la defensa.

*17.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho a la defensa y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de **reglas de trámite**.*

17.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio del derecho a la defensa. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el principio del derecho a la defensa, es decir, se haya producido la real indefensión de una persona, lo que de manera general –pero no siempre– ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía de aquel derecho.

17.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho a la defensa se produzca no es requisito que se haya violado una regla de trámite de rango legal, bien puede haber situaciones de indefensión atípicas.

31. Dado que la compañía accionante señaló que las sentencias impugnadas no habrían considerado que no se le notificó la calificación de su demanda en el correo electrónico pertinente, se debe verificar si este hecho se produjo, si contravino una regla de trámite y si esto implicó la indefensión de la compañía accionante.

32. En cuanto al lugar en el que debía ser notificada la compañía accionante, en el expediente de primera instancia consta que su representante estableció para el efecto tanto una dirección física como una electrónica, de la siguiente forma:

8. *Las notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla judicial 2.810, ubicada en los bajos de la Corte provincial de Justicia del Guayas y/o al correo electrónico luisdanieltorresnaranjo@hotmail.com, autorizando expresamente al Abogado [sic] Luis Daniel Torres Naranjo, a presentar cuanto escrito fuere pertinente en defensa de los intereses de mi representada.*

33. La demanda de acción de protección fue calificada mediante auto de 21 de junio de 2016. En la razón de notificación de dicha providencia consta lo siguiente: “*JORGGE [sic] ALAVA JOHNNIE NAHIN, P, L, D, Q, R, DE LA COMPAÑIA AGRICOLA AYALAN SOCIEDAD EN PREDIOS RUSTICOS EN LIQUIDACION [sic] en el correo electrónico cn6811@gmail.com; luisdanieltorresnaranjo@hotmail.com del Dr./Ab. CARLOS LUIS NARANJO TORRES*”.
34. La regla de trámite que se habría vulnerado está contenida en el artículo 8.4 de la LOGJCC, que dispone:

Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento. - Serán aplicables las siguientes normas: [...]

4. Las notificaciones se harán por los medios más eficaces que estén al alcance de la jueza o juez, de la persona legitimada activa y de la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión. De ser posible se preferirán medios electrónicos.

35. Así, en la notificación cuestionada se identifican dos errores: no había motivo alguno para que la notificación se realice al correo cn6811@gmail.com y en la razón de notificación se identificó como abogado defensor de la parte accionante a Carlos Luis Naranjo Torres cuando lo correcto era Luis Daniel Torres Naranjo. Sin embargo, estos errores no impidieron que el auto también fuera notificado al domicilio efectivamente designado para el efecto, es decir, al siguiente correo electrónico: luisdanieltorresnaranjo@hotmail.com. En conclusión, dado que la compañía accionante sí fue notificada en el correo electrónico señalado como su domicilio a efectos de notificaciones, se descarta que esta actuación haya transgredido una regla de trámite ni vulnerado el derecho a la defensa de la compañía accionante.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no habrían analizado sus argumentos relativos al otorgamiento de medidas cautelares ni sobre la violación de sus derechos constitucionales?

36. El art. 76.7.1 de la Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos: “[...] *No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...]*”.
37. Según los párrs. 61 y 71 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se

funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso) como en lo fáctico (debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso). También, menciona que la garantía se vulnera, entre otros supuestos, cuando una de sus argumentaciones es meramente aparente, es decir, cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación suficiente, pero está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Entre estos vicios se encuentra el de *incongruencia frente a las partes* que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]”⁸.

- 38.** Además, en el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, se debe considerar que la mentada sentencia N.º 1158-17-EP/21, en su párrafo 103.1, recogió el siguiente criterio:

[...] la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”⁹.

- 39.** El cargo de la compañía accionante controvierte las sentencias impugnadas por cuanto no se habrían pronunciado sobre: i) su petición de medidas cautelares; y, ii) la violación de sus derechos constitucionales.
- 40.** Respecto de la razón (i), conviene recordar que la decisión de la concesión o no de medidas cautelares, cuando son presentadas de manera conjunta con una garantía jurisdiccional, se debe adoptar en la primera providencia del caso¹⁰. Toda vez que, en el presente caso la Unidad Judicial las negó en el auto de calificación de la demanda¹¹ por considerar que no cumplían con los requisitos de daño grave e inminente constantes en el artículo 27 de la LOGJCC, el argumento en análisis se torna en irrelevante, ya que las sentencias impugnadas no tenían la obligación de pronunciarse al respecto.
- 41.** Por otro lado, para determinar si la alegada vulneración del derecho se produjo según la razón (ii) *supra*, la sentencia de primera instancia manifestó lo siguiente:

[...] Cabe mencionar que de acuerdo al libelo [sic] de la demanda [...] argumenta que su representada está dentro de los predios denominados Ayalán, lo cual se contradice con lo manifestado en la misma demanda. De la prueba analizada en su conjunto y de las exposiciones realizadas por los sujetos procesales no se evidencia alguna vulneración de ningún derecho Constitucional, como son el derecho a la defensa, al debido proceso, a la tutela efectiva, a la no confiscación, habida cuenta que el Ministerio de Agricultura

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹⁰ Artículo 32 de la LOGJCC: “[...] las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares, de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción”.

¹¹ Hoja 32 del expediente de primera instancia y nota al pie 3 *supra*.

Ganadería Acuicultura y Pesca, con la finalidad de cumplir sus fines Institucionales puede proceder a declarar de utilidad pública o interés social y nacional, y conforme se ha probado se [sic] instaurado el juicio de expropiación que aún no ha sido resuelto, por ello este Juez no puede considerar que existe alguna vulneración de derecho, por cuanto existe un proceso en trámite, y por cuanto tampoco sería esta la acción la adecuada para hacerlo. [...].

42. De la cita realizada, se observa que la Unidad Judicial consideró la alegación de la compañía accionante y la desestimó al valorarla como contradictoria, lo que le llevó a concluir que no existió vulneración de sus derechos constitucionales.
43. En consecuencia, se descarta la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de primera instancia.
44. Ahora bien, a fin de verificar la alegada vulneración al derecho de la compañía accionante respecto de la sentencia de apelación, es pertinente repasar su contenido. La sentencia de apelación, luego de reproducir el contenido de la demanda de acción de protección y las actuaciones de las partes en la audiencia de instancia, citó el artículo 88 de la Constitución y los artículos 40 y 42 numerales 1 y 2 de la LOGJCC y afirmó lo siguiente:

OCTAVO.- Del estudio de las actuaciones habidas en esta causa a criterio de los infrascriptos Juzgadores no ha existido violación a los derechos constitucionales del accionante, sino que se trata de un asunto de mera legalidad, sin que obre de autos prueba que demuestre que éstos han iniciado el trámite de impugnación mediante la vía judicial ordinaria, sin que se haya demostrado que esta vía no fuere la adecuada ni eficaz.

45. De la cita precedente, se evidencia que la sentencia de apelación se limitó a afirmar que en la causa no se vulneraron derechos constitucionales, que no se demostró que se haya iniciado una acción de impugnación en contra de la resolución N.º 295 y que no se justificó que la vía constitucional era la adecuada. En definitiva, en esta sentencia se afirmó que la vía pertinente era la ordinaria, sin referirse a los argumentos de la compañía accionante para establecer o no la vulneración de sus derechos constitucionales¹².
46. Por lo tanto, se incumple el requisito de examinar la existencia o no de vulneraciones de derechos, señalado en el párrafo 38 *supra*, para considerar a la sentencia suficientemente motivada.
47. En consecuencia, esta Corte constata la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de segunda instancia.

¹² En sentido similar, esta Corte, en su sentencia N.º 2783-17-EP/22, de 13 de julio de 2022, párrafo 35, ha sostenido que: “La omisión en la que incurrieron los jueces de la Sala [analizar la vulneración de derechos constitucionales] es contraria a los establecidos [sic] en las sentencias No. 01-16-PJO-CC y No. 1158-17-EP/21, en las cuales se establecieron que en garantías jurisdiccionales, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación, si previamente se constató la falta de existencia de vulneración de derechos constitucionales”.

VI. Decisión

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

1. Declarar la vulneración del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar parcialmente las pretensiones de la demanda de la acción extraordinaria de protección N.º 666-17-EP.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 12 de enero de 2017, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, emitida dentro de la acción de protección N.º 09208-2016-04309.
 - 3.2. Ordenar que un nuevo tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas resuelva el recurso de apelación interpuesto por Johnnie Nahín Jorge Álava, en calidad de liquidador de la compañía Agrícola Ayalán Sociedad en Predios Rústicos en Liquidación.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 666-17-EP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. **666-17-EP/23**, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. El compañía accionante alega que a través del auto de inhibición de 24 de mayo de 2016, dictado por la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, así como de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas (**Unidad Judicial**) de 30 de junio de 2016, y la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (**Sala**) de 12 de enero de 2017 (**decisiones impugnadas**)¹, se vulneraron sus derechos: **i**) a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); **ii**) a la defensa (art. 76.7 CRE); **iii**) al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1); **iv**) a la propiedad (art. 321 CRE); y, **v**) a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante, y declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE). En consecuencia, como medida de reparación, se dispuso **retrotraer** el proceso para subsanar la falta de pronunciamiento de los derechos alegados como vulnerados por parte de la Sala.
4. En el presente voto salvado, me remito a los argumentos expuestos por la Unidad Judicial en la sentencia de primera instancia 30 de junio de 2016:

*“De la prueba analizada en su conjunto y de las exposiciones realizadas por los sujetos procesales **no se evidencia alguna vulneración de ningún derecho Constitucional**, como son el derecho a la defensa, al debido proceso, a la tutela efectiva, a la no confiscación, habida cuenta que el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, con la finalidad de cumplir sus fines Institucionales puede proceder a declarar de utilidad pública o interés social y nacional, y conforme se ha probado **se instaurado el juicio de expropiación que aún no ha sido resuelto**, por ello este Juez no puede considerar que existe alguna vulneración de derecho, por cuanto existe un proceso en trámite, y por cuanto **tampoco sería esta la acción la adecuada para hacerlo**. Adicionalmente con toda la documentación aparejada considero que la vía adecuada para que los accionantes realicen su reclamo al que se crean asistidos es la vía judicial ordinaria, y no la vía de la Acción de Protección [...]”*²

5. En cuanto a los argumentos planteados, en la sentencia de apelación de 12 de enero de 2017, por la Sala:

¹ Las decisiones impugnadas dictadas tanto por la Unidad Judicial como por la Sala negaron la acción de protección al considerar que ésta no constituye la vía expedita para resolver la pretensión de los accionantes.

² Sentencia dictada por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Playas de 30 de junio de 2016.

*“Es decir que en esta clase de proceso hay que establecer si el acto u omisión de la autoridad ha causado vulneración a los derechos fundamentales del accionante tutelados por la Constitución, lo cual amerita hacer una relación lógica entre el acto impugnado y la manera como éste puede haber afectado los derechos que ha invocado la legitimada activa, teniendo en cuenta además que los Juzgadores tenemos la obligación de hacer respetar las normas constitucionales.- [...] OCTAVO.- Del estudio de las actuaciones habidas en esta causa a criterio de los infrascritos Juzgadores no ha existido violación a los derechos constitucionales del accionante, sino que se trata de un asunto de mera legalidad [expropiación del predio por utilidad pública]”.*³

6. Considero que la Unidad Judicial se pronunció adecuadamente sobre las pretensiones de la compañía accionante, que solicitó, a través de la acción de protección, la revocatoria de la Resolución No. 295 de 23 de agosto de 2012 emitida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, en la cual se declaró el interés social y de ocupación inmediata del predio denominado “Hacienda Ayalán”. Una vez resuelto este asunto, se determinó que no existe violación de derechos constitucionales y que esta no es la vía idónea para resolver la pretensión de la entidad accionante. Además, que estaba pendiente el proceso ordinario correspondiente.
7. Por otro lado, la Sala confirmó el criterio de instancia, al verificar que el asunto controvertido correspondía a un asunto de “mera legalidad” y que no se vulneraron derechos constitucionales. Además, la compañía accionante ya habría activado la vía ordinaria que es la adecuada para resolver los conflictos que resulten de los procesos de expropiación.
8. Hay que tomar en cuenta que, según el artículo 66, número 26, de la Constitución, la propiedad no es un derecho absoluto, sino que cumple una función social y ambiental. Una de las posibles limitaciones constitucionalmente permitidas a este derecho es la expropiación por razones de utilidad pública o interés social y nacional, con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo (funciones sociales y ambientales). Pero esta intervención del Estado se debe hacer previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley (art. 323 CRE), para lo que existe un procedimiento judicial adecuado (arts. 781 al 806 del Código de Procedimiento Civil; arts. 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública).
9. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. **666-17-EP** debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.02.09
8:59:39 -0500

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

³ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, sentencia de 12 de enero de 2017.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 666-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

066617EP-5243b



Caso Nro. 0666-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitrés; y, el voto salvado fue suscrito el día lunes trece de febrero de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

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



AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1068-17-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 1068-17-EP

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

SENTENCIA No. 1068-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el marco de una acción de protección. Después de realizar el análisis de la sentencia, se concluye que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, por lo tanto, se desestima la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 17 de enero de 2017, Cecilia Mariana Díaz López y otros¹ presentaron acción de protección² en contra del rector de la Universidad Nacional de Loja, del presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la Universidad Nacional de Loja CIFI-UNL y del presidente del Consejo de Educación Superior. Este proceso fue signado con el No. 11371-2017-00014³.

¹ Iliana Natacha Ramírez Sanmartín, Wilson Rolando Chalco Sandoval, Rodrigo Medardo Abad Guamán, Johana Cristina Muñoz Chamba, Franco Estuardo Figueroa Castillo, Flor Noemi Celi Carrión, Talía del Rocío Quizhpe Salazar, Edison Fabián Miranda Raza, Héctor Podalirio Velepucha, Abraham Boanergers Crespo Córdova, Johnny Fernando Granja Tráves, Fanny Karina León Loaiza, Byron Gonzalo Palacios Herrera, María Luisa Díaz López, Pablo Fernando Ordóñez Ordóñez.

² En su acción de protección, los accionantes alegaron la vulneración, entre otros, del derecho a la seguridad jurídica porque consideraban que la parte demandada desconoció el concurso de méritos y oposición llevado a cabo; así como los nombramientos suscritos y otorgados a los accionantes.

³ Los accionantes indicaron que el 22 de junio de 2015, el Consejo de Educación Superior CES, mediante Resolución No. RPC-SE-04-No.009-2015, resolvió ordenar la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja, designando en la misma resolución a la correspondiente Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL que actuaría en la Universidad Nacional de Loja. Dicha comisión elaboró un Plan de Intervención que fue aprobado por el Consejo de Educación Superior, en el cual se estableció como una de las prioridades de la intervención para mejorar las condiciones de la Universidad Nacional de Loja, llenar las vacantes de docentes titulares, que cumplan los estándares de formación profesional que exige la Ley Orgánica de Educación Superior. En ejecución de dicho Plan de Intervención, mediante oficio circular signado con el No. 065-CIFI-UNL-10-02-2016, solicitó a los diferentes directores de área de la UNL, que remitan las necesidades de personal académico existentes en las diferentes carreras, para establecer cuáles eran las vacantes de docentes que debían ser cubiertas a través de un concurso de mérito y oposición. El presidente de la comisión, mediante medidas urgentes No. 51 y 52 expidió y reformó el reglamento para convocar a concurso de mérito y oposición, en donde constaba el cronograma de actividades a desarrollar, el cual culminaba con la proclamación de resultados y declaración de ganadores del concurso. El 19 de agosto de 2016, el presidente de la comisión, mediante medida urgente No. 100 procedió a notificar los resultados del concurso a los ganadores, entre estos a los accionantes. Mediante

2. El 7 de febrero de 2017, el juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, rechazó la acción de protección presentada. Ante esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación⁴.
3. El 4 de abril de 2017, el Tribunal de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (en adelante, “**la Sala**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y revocó la sentencia de primera instancia⁵. Ante esta decisión, Gustavo Villacís Rivas, en calidad de rector de la Universidad Nacional de Loja interpuso recurso de aclaración.
4. El 17 de abril de 2017, la Sala rechazó⁶ el recurso de aclaración interpuesto por Gustavo Villacís Rivas.
5. El 21 de abril de 2017, Gustavo Villacís Rivas⁷, (en adelante “**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 4 de abril de 2017 y el auto que negó el recurso de aclaración de fecha 17 de abril de 2017

medida urgente No. 110 contenida en el oficio No. 890-CIFI-UNL de fecha 20 de septiembre de 2016 se dispuso la emisión inmediata de los nombramientos de los ganadores del concurso y la CIFI UNL posesionó a los docentes que fueron declarados ganadores en los concursos, finalmente procedieron a suscribir sus acciones de personal que contenían sus nombramientos definitivos. Sin embargo, los accionantes indican que no se ha entregado de manera “*inmediata*” ni se han “*ejecutado*” sus nombramientos, no se les ha permitido el ejercicio de sus cargos como docentes titulares 1 y agregado 1, no se les ha entregado la carga horaria correspondiente, ni se ha dado aviso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de su ingreso a sus cargos. Ante dichas omisiones, los accionantes plantearon su acción de protección.

⁴ Dentro del recurso de apelación interpuesto por los accionantes, los mismos hacen constar que: “*hasta la fecha no se hayan (sic) indicios de haber pretendido solucionar la situación de los docentes de la universidad, y se les haya negado el ejercicio de su cargo vulnera los derechos a la seguridad jurídica (...) la sentencia impugnada pretende desconocer las cualidades de los actos administrativos dictados dentro del concurso de méritos y oposición en el que participamos y resultamos ganadores, en desconocimiento de nuestros derechos fundamentales*”.

⁵ “(...) 1.- *Aceptar la apelación interpuesta por los accionantes y revocar la sentencia subida en grado; 2.- Declarar que la omisión de la Universidad y de la Comisión Interventora, en que incurren por no ejecutar los nombramientos expedidos, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el Art. 82 de la Constitución; 3).- Como medida de reparación se dispone que el Rector de la Universidad Nacional de Loja y la Comisión Interventora, en el plazo de 15 días de notificada esta sentencia, instrumenten las acciones o medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos, aceptados por los beneficiarios y debidamente registrados (...).*”

⁶ “(...) *el presente caso, el accionado, pretende desvirtuar el carácter subsanador y esclarecedor que tienen los recursos horizontales de ampliación y aclaración; por lo tanto la Sala considera que la sentencia dictada con fecha 21 de febrero de 2017, es totalmente clara e inteligible; y, que en el presente caso el recurso de aclaración carece de fundamento en virtud que el asunto sometido al conocimiento de la Sala, ha sido resuelto en su totalidad y en un lenguaje de fácil comprensión para su cabal entendimiento; y, se considera que es tan clara y entendible la sentencia que la CIFI-UNL, ha dictado ya una resolución para cumplir el fallo como consta de la documentación agregada a esta instancia. Por lo expuesto se debe cumplir con lo dispuesto en sentencia (...)*”. Mediante auto de fecha 18 de abril de 2017 la Sala corrigió el auto citado anteriormente indicando que la sentencia a la que hace referencia es la de fecha 4 de abril de 2017.

⁷ Mediante escrito y documentación presentada el 7 de mayo de 2018, se pone en conocimiento de la Corte Constitucional que se ha designado como nuevo rector de la Universidad Nacional de Loja a Edgar Enrique Benítez González y que cumple sus funciones desde el 26 de abril de 2018.

emitidos por la Sala (en adelante, “**decisiones judiciales impugnadas**”).

6. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión, integrada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
7. El 23 de abril de 2018, el ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez avocó conocimiento de la presente causa y convocó a audiencia pública, misma que se llevó a cabo el 18 de mayo de 2018 a las 11:00 am.
8. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 2 de diciembre de 2022; en la cual ordenó oficiar a la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, a fin de que presenten su informe de descargo motivado.
9. El 7 de diciembre de 2022, la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja presentó el informe de descargo solicitado.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución (en adelante, “**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”).

III. Actos jurisdiccionales impugnados

11. En el apartado cuarto de la demanda de acción extraordinaria se evidencia que los actos jurisdiccionales impugnados son la sentencia de fecha 4 de abril de 2017 y el auto que negó su aclaración de fecha 17 de abril de 2017⁸, ambos dictados por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, notificados el 4 y el 17 de abril de 2017, respectivamente⁹.

IV. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentación de la acción y pretensión

12. De la revisión de la demanda, la entidad accionante alega como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva (art.75 CRE), el debido proceso

⁸ Pese a que la entidad accionante también menciona como auto impugnado el auto que negó el recurso de aclaración de fecha 17 de abril de 2017, se verifica que en su demanda únicamente realiza argumentos que están dirigidos a impugnar la sentencia de fecha 4 de abril de 2017 emitida por la Sala.

⁹ Expediente físico de la Sala, fojas 84 y 98 vuelta.

en sus garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación (art.76, numerales 1 y 7, literal l CRE), la seguridad jurídica (art.82 CRE), el ejercicio y garantía de derechos (art.11 CRE) y el principio de legalidad (art. 226 CRE); además solicita: i) que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas; y ii) como reparación integral solicita que se deje sin efecto los nombramientos que deban emitirse como resultado de las decisiones judiciales impugnadas.

13. La entidad accionante transcribe un extracto de la sentencia impugnada y de manera general señala: *“La sentencia de la Sala por la cual se comparece emite conclusiones sin que se evidencian (sic) las realidad de los hecho (sic) ya que los tan denominados concursos no fueron concluidos con la expedición de nombramiento (sic) ya que los mismos fueron suscritos por funcionarios que no tiene competencias para ello, evidenciándose una flagrante abrogación de función (sic) por lo que estamos ante una ilegitimidad de un acto administrativo que causa un daño al bien público como es la Universidad Nacional de Loja, donde existen una gran diferencia entre ilegitimidad con la necesidad de declararlo lesivo”*.
14. Asimismo, sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante indica lo siguiente: *“La falta de motivación de los jueces de la Sala y la confusión con la que emiten la sentencia en su parte resolutive ordena que se ejecute (sic) todos los nombramientos, violentando flagrantemente la seguridad jurídica ya que los actores son diez y seis personas y la sentencia se determina a todos los nombramientos que son más de doscientas personas que inclusive tiene demandada acciones de protección en otros cuerpos jurídicos”*.
15. Posteriormente, la entidad accionante vuelve a señalar de manera general que: *“(…) en el presente caso en el proceso se evidencia que los documentos que se hacen pasar como nombramiento no tiene (sic) la mencionada calidad y sin mayores argumentos la Sala considera que los concurso (sic) han terminado cuando esta (sic) frente a un tema de mera legalidad y no de constitucionalidad por lo que la acción de protección debió ser rechazada por existir (sic) otros medios jurídicos para reclamar la pretensión de los actores; medios que son rápidos con el actual Código General de Procesos; tanto es así que es de mera legalidad que la Sala, para disimular su fundamentación ha tenido que recurrir sentencia (sic) en juicios contenciosos administrativos, desorientado (sic) sus competencias como jueces constitucionales que sustancia (sic) un proceso no de control de legalidad (sic)”*.
16. Finalmente, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante menciona el caso No. 1048-11-EP y la sentencia No. 013-12-SEP-CC de este Organismo y concluye: *“ La Sala que emite la sentencia acusada de violentar los derechos de la Universidad Nacional de Loja, ha tenido que recurrir a doctrina colombiana, debió acudir el juez cuando no exista disposiciones claras en nuestro País; (sic) la República de Colombia mantiene su ordenamiento jurídico, anterior al neoconstitucionalismo ecuatoriano, por lo que la motivación de jurisprudencia colombiana es impertinente; más aún cuando en el Ecuador se ha emitido la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como también la misma Corte*

Constitucional ecuatoriana, ha emitido jurisprudencia vinculante; que se refieren a las acciones de protección y que debe (sic) hacer los jueces cuando se les presenta una acción de protección: La explicación que ha dado la Corte Constitución (sic) es más que clara y el presente caso la sentencia de narras (sic) no tiene ninguna motivación y su resolución es inejecutable he (sic) incurre en obligar a un funcionario en hacer algo prohibido por la Constitución y la Ley”.

4.2. Del informe de descargo de la judicatura accionada

Pronunciamiento de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja

17. Al haber sido notificada¹⁰ en legal y debida forma, mediante providencia de fecha 2 de diciembre de 2022, el Tribunal de la Sala después de señalar casilleros electrónicos para notificaciones sostiene:

“La sentencia cuestionada se defiende por sí sola, dado que en la misma se analiza y resuelve punto a punto lo que fue materia de debate en la acción de protección; por manera que mal puede hablarse de falta de motivación, pues en la misma se citan las fuentes de derechos que sirven para resolver el caso, explicando detalladamente y con lenguaje sencillo y claro la pertinencia de su aplicación al sustrato fáctico aportado por las pruebas. Se trata, por lo tanto, de una sentencia razonable, lógica y entendible; criterios estos que, para la fecha en que es dictada la sentencia, eran los fijados por la Corte Constitucional para determinar si una resolución cumple con la garantía de motivación (...) la sentencia cuestionada cumple también con las exigencias establecidas por la Corte Constitucional en su Sentencia vinculante Nro. 1158-17-EP21 de 20 de octubre de 2021 (...).”.

V. Análisis del caso

5.1. Determinación del problema jurídico

18. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental¹¹. No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental¹².

¹⁰ Razón de notificación de 2 de diciembre de 2022 a la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, mediante oficio No. CC-JHM-2022-16 de fecha 2 de abril de 2022, ventanilla virtual, página web del Consejo de la Judicatura.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31 de 21 de diciembre de 2021.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

19. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: i) **una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) **una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) **una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata¹³.
20. Si bien la entidad accionante identifica, tanto a **(i)** la sentencia de fecha 4 de abril de 2017; como al **(ii)** auto que negó su aclaración de fecha 17 de abril de 2017 emitidos por la Sala como los actos jurisdiccionales impugnados mediante la presente acción extraordinaria de protección – párrafos 5 y 11 *ut supra*-; esta Corte observa que a pesar de que la entidad accionante impugnó también el auto que negó la aclaración de fecha 17 de abril de 2017, centró sus argumentos únicamente en la sentencia dictada el 4 de abril de 2017, de manera que, al no existir cargo alguno respecto del auto que negó la aclaración de la entidad accionante, la Corte no efectuará un análisis sobre el mismo y solo continuará con el análisis con relación a la sentencia de fecha 4 de abril de 2017.
21. La entidad accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, alegó como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el ejercicio y garantía de derechos y el principio de legalidad. No obstante, no desarrolla una base fáctica, ni justificación jurídica que, aun realizando un esfuerzo razonable, le permita a esta Corte formular un problema jurídico al respecto.
22. Respecto a la argumentación realizada en los párrafos 13 y 15 *ut supra*, la entidad accionante alega de manera general la vulneración de sus derechos constitucionales, ya que considera lo siguiente: i) cuestiona las actuaciones administrativas que se llevaron a cabo en el concurso de méritos y oposición, hechos que dieron origen al proceso y que motivaron la presentación de la acción de protección; ii) que la Sala emitió un pronunciamiento sin evidenciar la realidad de los hechos; y iii) que la Sala concluyó que el concurso de méritos y oposición había concluido y que esto es un asunto de mera legalidad. Sin embargo, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no evidencia una argumentación mínima que le permita pronunciarse sobre dichos cargos, ya que no se verifica una tesis, ni justificación jurídica en la que se explique cuáles son los derechos vulnerados y cómo estas actuaciones y omisiones por parte de las autoridades judiciales accionadas en la presente causa, vulneraron de manera directa e inmediata con independencia de los hechos que dieron origen al proceso los derechos constitucionales de la entidad accionante. Además, queda claro para este Organismo que los argumentos de la entidad accionante están dirigidos a cuestionar la corrección e incorrección de la sentencia impugnada¹⁴. Por lo cual, no es

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

¹⁴ De oficio y de forma excepcional, la Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y resolver la integralidad de los hechos del proceso de origen. Empero, de la revisión del expediente constitucional no

posible formular un problema jurídico a resolver a partir de dichos cargos.

23. Por otro lado, respecto a los cargos que constan en los párrafos 14 y 16 *ut supra* la entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica porque considera que hubo “*falta de motivación de los jueces de la Sala*”, que “*la motivación de jurisprudencia colombiana es impertinente*”; y, “*que la sentencia no tiene ninguna motivación*”. En este sentido, se verifica que los cargos esgrimidos por la entidad accionante están relacionados al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por lo que al evidenciar que contienen una argumentación mínima y completa¹⁵ en torno a la vulneración alegada, los mismos serán reconducidos y analizados desde este derecho a partir del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de fecha 4 de abril de 2017 emitida por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

5.2. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia de fecha 4 de abril de 2017 emitida por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

24. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE 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 (...)*”.
25. Respecto al contenido y alcance de la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, esta Corte, en su sentencia No. 1158-17-EP/21, sistematizó su jurisprudencia reciente¹⁶ y determinó que una decisión del poder público contiene una motivación suficiente, cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, dada por una fundamentación normativa suficiente que enuncia y justifica las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y una justificación fáctica suficiente de su aplicación a los hechos dados por probados en el caso.
26. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que:

“(...) los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le

se desprende que en este caso se cumplan con los presupuestos para realizar el control de mérito conforme lo dispuesto en la sentencia No. 176-14-EP/19.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 54.

*corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto*¹⁷.

- 27.** De este modo, una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa o adolece de deficiencia motivacional cuando carece de suficiencia normativa y suficiencia fáctica; debiendo enfatizar que, en los casos de garantías jurisdiccionales, de forma adicional, debe constar dentro de la motivación judicial, la verificación sobre la existencia o no de vulneración de derechos. Dentro de los tipos básicos de deficiencia motivacional encontramos de manera no exhaustiva: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos¹⁸.
- 28.** Una argumentación jurídica es inexistente cuando carece de fundamentación normativa y fáctica. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando, pese a contar con alguna fundamentación normativa y fáctica, no cumple con el estándar de suficiencia. Y una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista parece contar con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, sin embargo, adolece de un vicio de la motivación, que pueden ser, entre otros, la incoherencia, la inatención, la incongruencia, y la incomprensibilidad¹⁹.
- 29.** La Corte ha establecido que la garantía de motivación no implica que la misma sea correcta, la vulneración se produce cuando no existe motivación, o cuando la misma es insuficiente *“si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera”*²⁰.
- 30.** Como se desprende del párrafo 23 *supra* la entidad accionante ha señalado que hubo: *“falta de motivación de los jueces de la Sala”,* que *“la motivación de jurisprudencia colombiana es impertinente”,* y *“que la sentencia no tiene ninguna motivación (...)”*.
- 31.** La Corte Constitucional ha establecido que, al alegar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal *“(...) formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación.”*. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público²¹.
- 32.** De lo expresado, es posible observar que el cargo de la entidad accionante se dirige a establecer una inexistencia de argumentación jurídica, entendida como la carencia de fundamentación fáctica y fundamentación normativa. Por lo tanto, el siguiente análisis

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 65 y 66.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 67, 69 y 71.

²⁰ *Ibidem*, párr. 29.

²¹ *Ibidem*, párr. 100.

se realizará en torno a la presunta inexistencia de motivación.

33. En esta línea, la Corte Constitucional verifica que la sentencia impugnada está compuesta de la siguiente forma: (i) el relato de los antecedentes del caso²²; (ii) la determinación de la competencia y la jurisdicción²³; (iii) la determinación de la validez procesal²⁴; (iv) las alegaciones de las partes²⁵; (v) el análisis de la procedencia de la acción de protección²⁶; (vi) la pretensión²⁷; (vii) el análisis de los derechos constitucionales alegados como vulnerados²⁸; (ix) los hechos y la subsunción de los mismos a la norma²⁹; (x) conclusiones³⁰; y (xi) la resolución del caso³¹.

34. Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Sala se refiere a los antecedentes de su decisión desde la mención de los siguientes considerandos:

(i) “(...) *El Dr. Juan José Puertas, Juez de la Unidad Judicial del Trabajo del cantón Loja, desecha la demanda, por considerar que la situación procesal se ubica en los casos de improcedencia de la acción previstos en los numerales 1 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esto por considerar: (i) que no existe omisión en cuanto a la ejecución y entrega de nombramientos por parte de la autoridad universitaria, dado que no ha concluido el proceso de concurso de merecimientos y oposición; y (ii) que al derivarse la supuesta omisión de temas administrativos legales (sic) éstos deben y pueden ser conocidos y resueltos por la justicia ordinaria (...)*”.

(ii) Después, indicó que el juez de primera instancia mencionó el artículo 40 numerales 1, 2 y 3 y el artículo 42, numeral 1 de la LOGJCC y señaló “(...) *que los hechos denunciados no constituyen violación a los derechos fundamentales de los legitimados activos, además que si de los hechos denunciados como se advierte en esta acción, se derivan de temas administrativos legales, éstos pueden y deben ser conocidos y resueltos por la justicia ordinaria, razones suficientes para configurar que la acción propuesta no es viable puesto que el presente caso se subsume a las reglas de improcedencia determinadas en el numeral 1 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y deviene obviamente en la improcedencia de la acción*”.

(iii) En la misma línea, arguye que el juez de primera instancia explicó que la acción de protección era improcedente por considerar que se enmarcaba en el numeral 4 del artículo 42 de la LOGCC y citó la sentencia de la Corte Constitucional No. 001-16-PJO-CC de fecha 22 de marzo de 2016.

²² Expediente físico de la Sala, fojas 70-72 vuelta.

²³ *Ibidem*, foja 73.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, fojas 73-77.

²⁶ *Ibidem*, fojas 77-78 vuelta.

²⁷ *Ibidem*, foja 78 vuelta.

²⁸ *Ibidem*, foja 79-83.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, foja 83.

³¹ *Ibidem*, foja 83 vuelta.

(iv) Finalmente, explica que el juez de primera instancia concluyó su razonamiento de esta manera: *“En este caso, el thema decidendum guarda correspondencia con el objeto de la acción de protección, dado que existe una violación directa del derecho a la seguridad jurídica, cuando las autoridades universitarias y el mismo CIFI, omiten ejecutar los nombramientos expedidos con motivo del referenciado concurso; nombramiento que representa un acto administrativo declarativo de derechos que debe ejecutarse por haber generado derechos subjetivos y gozar de la presunción de validez, legalidad y eficacia, como se pasa a demostrar. Más aún, conforme el Art. 42.4 de la LOGJYCC, la acción de protección es improcedente cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, `salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada y eficaz`, lo cual merece dos precisiones. La primera que lo impugnado en este caso no es un acto administrativo en concreto, sino una omisión. Segundo, que si bien esto pudiera impugnarse por la vía ordinaria (contenciosa), la misma no sería eficaz por motivos de oportunidad en las circunstancias particulares del caso”* y decidió rechazar la acción de protección presentada por los accionantes.

35. Además, la Sala cita el artículo 82 de la Constitución, transcribe doctrina sobre el derecho alegado como vulnerado y concluye que:

“(...) el Tribunal de la Sala no tiene duda alguna de que en este caso se vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes cuando enfrentan una omisión y dilación a la obligación jurídica de ejecutar los nombramientos, esto por lo siguiente (...)”.

36. Finalmente, esta Corte observa que la Sala realizó la verificación sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Para el efecto, la Sala citó los antecedentes fácticos del proceso de origen –cómo se llevó a cabo el concurso de méritos y oposición, desde su convocatoria hasta las actuaciones posteriores- citó los artículos 68 y 97 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el artículo 227 de la Constitución, jurisprudencia nacional e internacional; e indicó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque no se tomó en cuenta la presunción de legitimidad, validez y eficacia que tienen los actos administrativos y que los mismos no han sido declarados nulos por una autoridad judicial competente para que dejen de surtir sus efectos, así como tampoco han sido ejecutados de manera inmediata por la administración. En ese sentido, concluyó lo siguiente:

“A).- Que el concurso de merecimientos y oposición terminó conforme la normativa aprobada para el efecto. Se alega que en el Reglamento aprobado y aplicado se prescindió de hacer constar una prueba oral para el caso de los docentes, conforme prevé el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. Mas debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el Reglamento con el cual se llevó a cabo el concurso, igual goza de la presunción de validez y eficacia; luego, que el mismo no ha sido reformado, revocado o anulado, por tanto al haberse aplicado dicha norma reglamentaria a este concurso lo que se hizo es respetar la seguridad jurídica y por el contrario pretender que a este concurso se le aplique una normativa diferente equivaldría a vulnerar el derecho constitucional.- B).- Que, concluido el concurso, se extendieron los correspondientes nombramientos, que fueron aceptados por los beneficiarios del acto declarativo del derecho, y registrados por la Recursos Humanos de la Universidad; por lo cual se

generó un derecho subjetivo; C).- Que no existe constancia de que dichos actos (nombramientos) hayan sido revocados o anulados por autoridad competente; D).- Que, gozando tales actos de la presunción de validez y eficacia, los mismos deben cumplirse inmediatamente, por seguridad jurídica; E).- Que, la falta de ejecución inmediata del acto administrativo se traduce en una clara omisión que vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución; F).- Que, habiéndose determinado la violación de tal derecho, es procedente la presente acción como mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

- 37.** Por lo expuesto, al contrario de lo alegado por la entidad accionante, la sentencia impugnada, acusada como inmotivada, cumple con los parámetros para considerar que contiene motivación suficiente toda vez que cumple con la estructura mínima establecida en la Constitución y jurisprudencia de esta Corte. En ese sentido, es posible observar la enunciación y justificación de las normas en las que se funda la decisión que acepta el recurso de apelación interpuesto por los accionantes, revoca la sentencia de primera instancia y acepta la acción de protección; la justificación acerca de los hechos que se dieron por probados en el caso; y, la verificación sobre la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. En consecuencia, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
- 38.** Finalmente, se evidencia que la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito de la controversia de origen o los hechos que le dieron lugar. *Prima facie* no corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la correcta o incorrecta motivación por parte de la justicia ordinaria o de los hechos probados que fueron análisis del proceso de origen³² Frente a ello, es necesario enfatizar que, el examen de mérito sólo puede realizarse, de forma excepcional, en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos³³, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial, condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido. Por ende, dichas alegaciones, no corresponde que sean examinadas en la presente sentencia.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1068-17-EP**.

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 999-12-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párrafo 37.

³³ La Corte Constitucional podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando “... se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.”. Sentencia N.º 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párrafo 55.

2. Disponer la evolución del proceso a la autoridad judicial de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

106817EP-52019



Caso Nro. 1068-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1984-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 1984-17-EP

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

SENTENCIA No. 1984-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, en un auto de inadmisión del recurso de casación. Tras el análisis, se desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el GAD de Cuenca por no encontrar la vulneración alegada.

I. Antecedentes

1. El 31 de enero de 2012, Natalia Paz Ordóñez Piedra (“**parte actora**”) presentó una acción contenciosa administrativa en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (“**GAD de Cuenca**”) y del Comisario Primero de Ornato y Construcciones Zona Urbana del GAD (“**Comisario**”). En su demanda impugnó el acto dictado el 26 de enero de 2012, dentro del expediente No. 129-C10C-2022, en el que se ordenó la demolición de parte de su vivienda y se le impuso una sanción de USD. 356.40¹.
2. El 28 de enero de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Distrital**”), declaró con lugar la demanda y la nulidad del acto administrativo de 26 de enero de 2012, dejando a salvo los derechos del GAD respecto a la reivindicación de la propiedad. De esta decisión, tanto la parte actora como el GAD interpusieron recursos de casación de forma separada.
3. El 30 de junio de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada de la Corte Nacional**”) inadmitió ambos recursos de casación².
4. El 21 de julio de 2017, Alfredo Corral Borrero, autorizado por el procurador síndico, en delegación del Alcalde del GAD (“**la entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado el 30 de junio de 2017.

¹ El proceso fue signado inicialmente con el No. 0430-2013, y posteriormente se signó con el No. 01802-2013-0430.

² En la Corte Nacional de Justicia, la causa fue signada con el No. 17741-2016-0426.

5. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y su conocimiento correspondió, por sorteo efectuado el 31 de enero de 2018, a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 24 de febrero de 2022, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.
7. La Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo el 02 de marzo de 2022.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 al 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

9. La entidad accionante estima vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); al debido proceso en las garantías de no ser privado a la defensa y recurrir el fallo (art. 76 numeral 7 literales a) y m) CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. La entidad accionante manifiesta que la conjueza de la Sala Especializada de la Corte Nacional, va “[...] *va mucho más allá de sus atribuciones y competencias de analizar los REQUISITOS FORMALES DEL RECURSO* (sic)” durante la fase de admisibilidad.
11. Con relación a la garantía de defensa, argumenta que el auto que se impugna “[...] *IMPIDE Y ATENTA NUESTRO DERECHO DE DEFENSA* (sic), *al inadmitir, o rechazar, en forma ilegal, nuestro recurso de casación, sin permitir que sea conocido y resuelto por la Sala de la Corte Nacional*”. En este sentido, agrega que, al inadmitir el recurso e impedir que un tribunal de la Corte Nacional lo conozca, vulnera también la garantía de recurrir el fallo.
12. Continúa señalando que el auto de inadmisión lo coloca en una manifiesta indefensión “[...] *al rechazar, en forma inconstitucional, nuestro recurso de casación, impidiendo que sea conocido por la Sala de la Corte Nacional, a pesar de que cumplía y cumple los requisitos de ley*”, lo cual, a su decir, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

13. A continuación, en la demanda se exponen sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la procedencia de la acción extraordinaria de protección. Así, cita la sentencia No. 001-10-PJO-CC, con la cual, a su criterio, “[...] *queda demostrado que, cuando se impugna DE MANERA EXCLUSIVA LA LEGALIDAD DEL ACTO, SIN QUE CONLLEVE VIOLACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES, no procede la acción de protección. Pero que, SI MEDIANTE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN NO SE IMPUGNA DE MANERA EXCLUSIVA LA LEGALIDAD DEL ACTO, SINO QUE SE IMPUGNA EL ACTO O LA OMISIÓN COMO EN ESTE CASO, QUE IMPLICA LA VULNERACIÓN Y VIOLACION DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL, LA ACCIÓN ES PLENAMENTE PROCEDENTE* (sic)” (énfasis en el original).
14. Con lo expuesto, su pretensión es que: (i) se declare la violación de los derechos constitucionales alegados y (ii) se disponga que una Sala de la Corte Nacional conozca y resuelva el recurso de casación.

3.2 Argumentos de la Corte Nacional de Justicia

15. En su informe de fecha 02 de marzo de 2022, Daniella Camacho, actual jueza de la Corte Nacional, señala que el auto impugnado “[...] *fue dictado respetando el debido proceso, el derecho a recurrir del fallo, derecho a la tutela efectiva; y a la seguridad jurídica, encontrándose la misma debidamente motivada*”.
16. Agrega que el auto de inadmisión analizó de forma detallada “[...] *el medio de impugnación, debiendo anotar que el recurso de casación debe ser usado en los términos establecidos en la Ley, debido a su naturaleza extraordinaria y sumamente técnica; y, precisamente debido a no cumplir con lo establecido en los artículos 6 numeral 4 y 7 numeral 3 del artículo de la Ley de Casación, fue inadmitido*”.
17. Además, menciona que “[...] *en el auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, por lo que comedidamente solicitamos el mismo sea tenido como informe suficiente*”.

3.3 Procuraduría General del Estado

18. Con fecha 03 de marzo de 2022, la Dra. Alexandra Mogrovejo Tinoco, Directora Nacional de Patrocinio, Subrogante, delegada del Procurador General del Estado, señaló casillero judicial para futuras notificaciones.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

19. 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 sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.

20. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con la sentencia referida, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los tres elementos que se enuncian a continuación:

*[1]. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). [2]. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la 'acción u omisión judicial de la autoridad judicial' (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. [3]. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma 'directa e inmediata' (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)*³.

21. En consecuencia, este Organismo ha señalado que la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo. En tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos en examen, cabe establecer una vulneración de un derecho fundamental⁴.
22. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de recurrir. No obstante, no ofrece un argumento claro y completo respecto de su presunta vulneración; por lo que, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable, esta Corte no cuenta con elementos suficientes para analizar tales derechos, sino los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de defensa, con relación al auto dictado el 30 de junio de 2017, como consecuencia de una extralimitación de la conjuenza de la Sala Especializada de la Corte Nacional al haberse pronunciado sobre el fondo del caso durante la fase de admisión de su recurso de casación.
23. La Corte Constitucional ha examinado el cargo de extralimitación desde varias garantías del debido proceso y también desde la seguridad jurídica; sin embargo, por el núcleo argumentativo de los cargos, y para un tratamiento más adecuado de la base fáctica del caso, su análisis se reconducirá a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; en consecuencia se formula el siguiente problema jurídico:
24. **¿La conjuenza vulneró la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en el auto impugnado porque se habría extralimitado al calificar la inadmisión del recurso de casación?**

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

25. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.
26. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las garantías impropias 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 presenta dos requisitos: **(i)** la violación de alguna regla de trámite y **(ii)** el consecuente socavamiento del principio del debido proceso⁵.
27. Por otro lado, la Corte Constitucional ha enfatizado que la garantía de recurrir no es absoluta y posee una naturaleza estrictamente procesal y de configuración legislativa. De modo que, para la interposición de recursos es indispensable cumplir con las formalidades establecidas en la ley, en tanto aquellas resulten constitucionalmente aceptables⁶.
28. En esa línea, este Organismo ha determinado que el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de las fases de admisión y sustanciación. En lo pertinente a este caso, la fase de admisión consiste en que una conjueza o conjuez de la Corte Nacional de Justicia verifique el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación⁷.
29. En el presente caso, la entidad accionante alega que la conjueza de la Sala Especializada de la Corte Nacional no revisó únicamente los requisitos formales sino que fue más allá en sus atribuciones y competencias.
30. De la revisión del auto impugnado, se identifica que la conjueza fundó su decisión en las siguientes normas: **(i)** estableció su competencia para conocer los recursos a partir de los artículos 182 de la Constitución y 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”); **(ii)** verificó que los recursos fueron presentados dentro del término legal, de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Casación.
31. Concretamente, en cuanto al recurso de casación presentado por el GAD, este se fundamentó en las causales primera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. De este modo, la conjueza inició por analizar la falta de aplicación de los artículos 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”), 58 literal j) de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y 19 del COFJ, concluyendo que debió señalar las normas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y dieron lugar a que se excluyan las normas que acusa no aplicadas. Además, especificó que los artículos

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 740-12-EP/20, de 7 de octubre de 2022, párr. 27.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 2354-16-EP/21, de 28 de abril de 2021, párr. 29.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 2543-16-EP/21, párr. 19.

273 y 274 del CPC, al ser normas procesales, no pueden ser alegadas bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

- 32.** Respecto al argumento de indebida aplicación del artículo 933 del Código Civil, la conjuenza señaló que no se expusieron las normas que no fueron aplicadas como efecto directo de esta causal, con lo que no prosperó el cargo. En relación a la causal cuarta, expuso que *“el recurrente si bien determina los puntos que presuntamente el Tribunal A quo resolvió en demasía (...) nomina entre otras como normas infringidas a los Arts. 273, 274 del Código de Procedimiento Civil; 58 literal j) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; 19 del Código Orgánico de la Función Judicial y 933 del Código Civil, normas que ya fueron alegadas al amparo de otra causal (...) tornando en imposible realizar el control de legalidad respecto a dichas normas (...) pues son independientes y excluyentes entre sí y no coadyuvantes, pues están diseñados de tal manera que realizan objetivamente el control de legalidad de ciertos puntos de las sentencias que sean impugnadas con este medio extraordinario de objeción, por otro lado el Art. 416 del COOTAD no es una norma que pueda regular los parámetros bajo los cuales el Juzgador deba limitarse para dictar sentencia, por lo que no puede prosperar el cargo alegado”*. Finalmente, respecto de la causal quinta, identificó que el cargo no prosperó al incurrir en el mismo error de fundamentación de la otra recurrente⁸. Con esto, la conjuenza inadmitió los recursos de casación planteados.
- 33.** En consecuencia, esta Corte encuentra que el auto impugnado, para el análisis de admisibilidad, observa los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Ley de Casación y, a partir de ellos, determina el incumplimiento de los requisitos formales requeridos. Así, la conjuenza de la Sala Especializada de la Corte Nacional actuó dentro de su competencia durante la fase de admisión, de acuerdo a lo previsto por la ley, sin que se identifique que haya resuelto aspectos de fondo durante el análisis de admisibilidad del recurso.
- 34.** Por lo expuesto, no se violentó ninguna regla de trámite por parte de la conjuenza de la Sala Especializada de la Corte Nacional al inadmitir el recurso de casación, pues verificó el cumplimiento de los requisitos formales del recurso conforme el artículo 8 de la Ley de Casación (i). Es así que, en vista de que no se vulneró ninguna regla de

⁸ “[...] Respecto a la causal-quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, el recurrente alega que la sentencia adolece de falta de motivación, acusando la violación del Art. 76 numeral 7, literal I) de la Constitución de la República del Ecuador, al respecto hay que indicar que, debía señalar con detalle la falta de motivación es la que ataca, puesto que esta causal contempla el vicio de violación de normas relativas a la estructura y forma de la sentencia o auto, que se configura de dos formas: 1) Por defectos en la estructura del fallo, que se da por falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto; 2) Incongruencia en la parte dispositiva del fallo, en cuanto se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Es más, el impugnante debe explicar cuáles son los requisitos exigidos por la ley que no contiene la sentencia recurrida. [...], en la especie acusa a la sentencia por adolecer de falta de motivación, mas no ha respaldado dichas alegaciones de manera acertada toda vez que ha incurrido en imputaciones vagas que nada tiene que ver con la técnica necesaria para formalizar conforme a derecho y a las exigencia de la Ley de Casación el presente recurso.- Es el recurrente quien debe demostrar en forma analítica la incongruencia o inconsistencia de la fundamentación la cual denuncia en la sentencia, para poder apreciar si existe o no realmente el vicio que se alega, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación”.

trámite, tampoco hubo una afectación al debido proceso que acarree una vulneración de un precepto constitucional (ii). Consecuentemente, no se produjo la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección presentada por Alfredo Corral Borrero, autorizado por el procurador síndico, en delegación del Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca.
2. Devuélvase el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión ordinaria de 18 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

198417EP-52053



Caso Nro. 1984-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2840-17-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 25 de enero de 2023.

CASO No. 2840-17-EP

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

SENTENCIA No. 2840-17-EP/23

Tema: En aplicación de la excepción de la regla de preclusión, la Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección, por haberse planteado en contra del auto de archivo de investigación previa.

I. Antecedentes Procesales

1. El 06 de julio de 2015, Ramón Jesús Ángulo Cuero presentó en la Fiscalía General del Estado una denuncia por el presunto delito de homicidio culposo por mala práctica profesional, en razón del deceso de su conviviente Encarnación San Nicolás Morales, quien fue internada en el Hospital Delfina Torres de Concha de la ciudad de Esmeraldas.
2. El 08 de agosto de 2017, el fiscal de garantías y personas No. 2 de Esmeraldas, con base en los artículos 585 y 586, numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, "COIP"), solicitó al juez de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas el archivo de la investigación previa, "*...tomando en consideración la fecha de inicio de la investigación pre procesal, el tipo penal objeto de la investigación y las actuaciones fiscales contenidas en el expediente, sin perjuicio de que, mientras no opere la prescripción de la acción, la presente investigación podrá ser reabierta y accionar el ejercicio penal que corresponda...*".¹

¹ El fiscal luego de analizar los elementos de convicción obtenidos durante la investigación concluyó que, "*...la mera producción o causación de un resultado objetivo como lo es la muerte, no significa que haya existido de parte del personal médico del Hospital Civil Delfina Torres de Concha de Esmeraldas, falta del deber de cuidado objetivo, tanto más, conforme consta del informe propuesto por la terna de médicos que realizó el análisis y correlación clínica patológica con base en los datos contenidos en la Historia Clínica 282115 asignada a (la víctima) e informes toxicológicos e histopatológicos de los tejidos analizados y resultado de la necropsia practicada al cadáver, se deviene una situación en contrario, circunstancias por las cuales al momento no se puede presumir que la muerte haya obedecido a una violación del deber objetivo de cuidado, y por ende a la concurrencia de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas de parte de los responsables de su cuidado y tratamiento, circunstancia que es corroborada en el informe al que se hace mención y que textualmente dice: 'De acuerdo a la Historia Clínica consideramos que se llevó a cabo todo el protocolo terapéutico y las guías de diagnóstico y tratamiento para las patologías de la paciente'*". Asimismo, el fiscal ofició a la Fiscal Provincial de Esmeraldas para que de considerarlo procedente disponga se inicie la investigación previa en virtud de que en el informe pericial grafológico de la firma y rúbrica contenida en el documento de exoneración de responsabilidad, por abandono de hospital sin autorización médica atribuida a la víctima, se concluyó que las firmas, "*...proceden de distinta autoría gráfica, tanto en puntos de ataque como de remate e inclinación de ejes de escritura, orientación, continuidad...es decir que las firmas no se corresponden*".

3. El 23 de agosto de 2017, el juez de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas, por existir oposición por parte del señor Ramón Jesús Ángulo Cuero, y por encontrarse en desacuerdo con el archivo de la investigación, en cumplimiento del artículo 587 numeral 1 del COIP, dispuso se envíe el proceso a la Fiscal Provincial de Esmeraldas, para que en consulta, ratifique o revoque la solicitud de archivo.
4. El 22 de septiembre de 2017, la Fiscal Provincial de Esmeraldas ratificó el archivo de la investigación previa solicitado, en razón de que, "*...de la revisión exhaustiva, objetiva e imparcial de los recaudos contenidos del expediente fiscal y por considerar que la actuación de los profesionales médicos y auxiliares del Hospital Civil de Esmeraldas que brindaron atención médica a quien en vida respondió a los nombres de San Nicolás Morales Encarnación observaron los protocolos médicos previstos y necesarios acorde al diagnóstico y tratamiento terapéutico y a la patología de la paciente, pese a lo cual se produjo su lamentable deceso, por ende, no han incurrido en falta de deber de cuidado objetivo y menos aún, ejecutaron acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas...al no existir conducta típica ni antijurídica, pues como se ha relatado los hechos denunciados no arrojan elementos de convicción que hagan presumir la existencia de un delito y menos aún el de homicidio culposo por mala práctica médica...*".²
5. El 03 de octubre de 2017, luego de poner en conocimiento de las partes la ratificatoria de archivo suscrita por la Fiscal Provincial de Esmeraldas, el juez de la Unidad Judicial

² En esa línea, la Fiscal Provincial sostuvo en su informe, "*el profesional médico está obligado a someter su actuación a la lex artis que no es otra cosa que un conjunto de reglas que debe observar y respetar en la práctica la aplicación adecuada de su conducta y modo de actuar en relación a la situación clínica que presente el paciente, siendo por tanto de hecho, que de haberse cumplido con estos parámetros y de producirse una muerte o la causación de un resultado objetivo, ello no implica que haya existido de parte del médico tratante, del equipo auxiliar falta del deber de cuidado objetivo y por ende a la concurrencia de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas, todo lo cual se corrobora a través del informe presentado por la terna designada por el Colegio de Médicos de Esmeraldas integrada por los doctores Luis Coello, Washington Figueroa y Kleber Heredia, quienes al dar cumplimiento a la disposición dada por el fiscal actuante respecto, 'del análisis y correlación clínica patológica en base de los datos contenidos en la Historia Clínica 282115 asignada a (la víctima) e informes toxicológicos e histopatológicos de los tejidos analizados y resultado de la necropsia, para determinar si existió de parte de los profesionales médicos y paramédicos que atendieron a San Nicolás Morales Encarnación, falta del deber de cuidado objetivo en la atención profesional brindada y que le ocasionó su muerte', expusieron en primera instancia lo siguiente: 'Se llega a la conclusión que según los datos proporcionados por la historia clínica de la paciente, esta presentó un proceso infeccioso respiratorio bajo, esto dado por los apuntes médicos realizados en su historia clínica y de acuerdo a la evolución de su patología y laboratorio desarrolló una sepsis de probable origen respiratorio que se complica por una insuficiencia renal aguda, insuficiencia cardíaca congestiva, deterioro del estado de conciencia llegando a un estado de coagulación intravascular diseminada que termina comprometiendo la vida de la paciente llegando a su deceso'; y ante el requerimiento ampliatorio del informe, expresan: 'De acuerdo a la Historia Clínica considero que se llevó a cabo todo el protocolo terapéutico y las guías de diagnóstico y tratamiento para las patologías de la paciente'".*

Asimismo, con base en el análisis expuesto por el fiscal actuante en la investigación al considerar que, "*de los recaudos contenidos del cuaderno pre procesal existen indicios que presumen el cometimiento de los delitos de falsificación de instrumento público, obténgase copias certificadas del expediente y remítase al SAI para que previo el sorteo reglamentario los Fiscales de las Unidades Especializadas avoquen el conocimiento respectivo y procedan en consecuencia*".

Penal de Esmeraldas, mediante auto notificado el mismo día, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 586 del COIP, dispuso el archivo de la investigación previa.

6. El 26 de octubre de 2017, Ramón Jesús Ángulo Cuero (en adelante, “el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 03 de octubre de 2017. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 2840-17-EP.
7. El 31 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los ex jueces constitucionales Francisco Butiña Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán dispuso que el accionante complete y aclare su demanda. El 19 de junio de 2018, el accionante presentó un escrito en respuesta a lo solicitado.
8. El 27 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los entonces jueces Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la causa signada con el N°. 2840-17-EP.³
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien mediante providencia de 09 de enero de 2022, avocó conocimiento de la misma y dispuso que el juzgador accionado remita el respectivo informe motivado.

II. Competencia

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

III. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión del accionante

11. El accionante pretende que se acepte la acción extraordinaria de protección y solicita que no se deje en la impunidad un delito que provocó dolor en los familiares de la víctima, así como de forma inmediata se devuelva el expediente a la Fiscal Provincial de Esmeraldas, para que se designe a un nuevo fiscal y se proceda con la investigación teniendo en consideración todo lo relacionado con la muerte de la señora Encarnación San Nicolás Morales.

³ El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes.

12. Manifiesta que dentro del caso bajo análisis se habrían vulnerado los siguientes derechos constitucionales: el derecho a la inviolabilidad de la vida (art. 66.1 CRE); a la vida digna (art. 66.2 de la CRE); a la integridad personal, física, psíquica, moral y sexual (art. 66.3.a CRE); a la defensa (art. 76.7.a CRE); a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE); a la publicidad de los procedimientos (art. 76.7.d CRE); y el derecho a presentar las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (art. 76.7.h CRE). Además, sostiene que se vulneró el derecho a la salud (art. 32 CRE) y la garantía de la motivación (art. 76.7.i CRE).
13. En relación con los derechos a la inviolabilidad de la vida, a la vida digna, a la integridad personal, física, psíquica, moral y sexual, y a la salud, indica que la víctima ingresó con un cuadro de dengue con signos de alarma al Hospital Civil "Delfina Torres de Concha" del cantón y provincia de Esmeraldas, pero en dicho establecimiento de salud, desde el ingreso de la referida paciente hasta el día 01 de julio de 2015, no se habría observado el deber objetivo de cuidado en las prácticas profesionales que debieron realizar los galenos de dicho establecimiento de salud, *"tal como lo sostiene el Art. 146 del Código Orgánico Integral Penal"*.
14. Sobre la alegada vulneración al derecho a la salud, señala que *"...los profesionales de la medicina (refiriéndose al personal médico del Hospital Delfina Torres de Concha de Esmeraldas) en ningún momento cumplieron con los protocolos y Tratados Internacionales sobre el cuidado, manejo y protección de la paciente..."*. Al respecto, manifiesta que, sin tener exámenes de sangre ni de laboratorio previos le habrían prescrito una serie de medicamentos a su esposa, y que junto a ello, fueron los familiares de la paciente Morales Encarnación quienes estuvieron pendientes de su desarrollo y evolución en lugar del personal médico.
15. Además, sostiene que existieron inconsistencias entre el informe investigativo policial, el protocolo de autopsia médico legal y los resultados del análisis toxicológico y el real estado de salud de la señora Morales Encarnación. Asimismo, luego de relatar algunas de las versiones rendidas en Fiscalía, afirma que dentro de la investigación previa se presentó por parte del fiscal la solicitud de archivo en la que existiendo *"...concurrencias de delito como falsificación de firma solo se dejaron en meros enunciados y no se hizo (sic) un seguimiento como tampoco se investigó nada"*. Agrega que, *"la firma en la que presuntamente la occisa San Nicolás Morales Encarnación, solicita el alta de manera voluntaria es falsificada"*.
16. En lo que respecta al derecho a la defensa, indica que él se habría opuesto a la decisión de archivar la causa por parte del fiscal, *"... este hecho no fue acogido por el prenombrado fiscal quien llevaba la causa y dejándome en pleno estado de indefensión se procedió con el mencionado archivo"*. En ese sentido, manifiesta que lo que le habría provocado indefensión es que él solicitó a la Fiscalía una auditoría médica al Colegio de Médicos de Esmeraldas, de modo que esta corporación pudiera nombrar una terna y para que se pueda determinar qué ocurrió con el estado de salud de su conviviente. De acuerdo al accionante *"...el espíritu solidario de cuerpo rápidamente operó"* y existieron

varias irregularidades en la posesión de los médicos que habrían de realizar la auditoría médica.

17. Sumado a ello, sostiene que los resultados del informe remitido por la terna de médicos no fueron tomados en cuenta por el fiscal. Frente a lo cual, solicitó que se designen a peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, que fueran de la ciudad de Quito, pero este pedido nunca habría despachado por la fiscal.
18. Finalmente, sobre la garantía de la motivación, señala que en el auto de archivo, *“...nunca se expuso de manera motivada las circunstancias de toda la investigación realizada, nunca se valoró ni despacho (sic) las diferentes peticiones realizadas por el compareciente muy por el contrario violentando todo principio legal y constitucional se me dejó en estado de indefensión, con una actitud muy solapada y sospechosa por parte del fiscal de la causa, quien sin basilar (sic) ni analizar exhaustivamente el expediente ... solicito (sic) se proceda con el Archivo de la misma y por ende operando la falta de ponderación, sana crítica y duda razonable de la autoridad judicial, que acogió la petición de archivo de este proceso”*.

b) Argumentos del juez de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas

19. Mediante escrito de 13 de enero de 2023, Leodan Estalin Coronel Álvarez, juez de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas manifestó que, *“[h]e sido respetuoso del derecho al debido proceso en todo momento a tal punto que ante la oposición del recurrente a la petición de ARCHIVO de la investigación previa solicitada por el Fiscal Dr. Diego Pérez, de forma inmediata se dispone se remita el expediente a la Fiscal superior (provincial) a fin de que se dé el trámite correspondiente y en efecto, la misma RATIFICA la decisión del inferior...”*.
20. Agrega que debe considerarse lo dispuesto por esta Corte en la sentencia 1502-14-EP/19 sobre los autos definitivos, por lo que, *“...en el caso en concreto NO se inició un proceso judicial no se ha resuelto sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material; de igual forma se puede evidenciar que en el caso de investigación previa la parte final del art. 586 del COIP del cual se desprende ‘...sin perjuicio de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción’, de lo cual se colige que Fiscalía en su calidad de titular de la acción penal pública según lo dispone el art. 195 CRE y 410, 411 y 444 del COIP, es quien tiene dicha facultad”*. Finaliza indicando que, *“...no se ha vulnerado derecho alguno consagrado en la Constitución de la República del Ecuador”*.

IV. Cuestión previa: Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección

21. Previo a emitir un pronunciamiento de fondo, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: **¿el auto de archivo de investigación previa emitido el 03 de octubre de 2017, es objeto de la presente acción extraordinaria de protección?**
22. La acción extraordinaria de protección, según el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, tiene por objeto la protección de los derechos

constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

- 23.** Esta Corte Constitucional a través de la sentencia 1502-14-EP/19 estableció un precedente jurisprudencial conceptualizando la forma para identificar cuándo un auto es definitivo y cuándo pone fin al proceso. La Corte señaló que: (1) Un auto pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: “(1.1) el auto resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2.) el auto no resuelve el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.⁴ Asimismo, excepcionalmente se puede establecer la existencia de un gravamen irreparable (2), conforme a los presupuestos de la sentencia 154-12-EP/19.⁵
- 24.** En el caso concreto, se observa que el auto impugnado que ordenó el archivo definitivo de una investigación previa (etapa pre procesal) no cumple con el supuesto 1.1, pues al no haberse iniciado un proceso judicial no es posible que el auto impugnado resuelva sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (1.1). Respecto al supuesto (1.2), este Organismo ha dicho que, “... una vez resuelto el archivo de una indagación previa por parte del juez, si el fiscal consideraba que las circunstancias que fundamentaron el archivo variaron, o que los obstáculos que impedían el inicio del proceso fueron superados, procedía la modificación de tal decisión, a efectos de que continúe la indagación y, de ser el caso, una eventual instrucción fiscal, este tipo de autos no impide la reapertura de la investigación penal y, por lo tanto, no pone fin a proceso alguno”.⁶ Siguiendo la jurisprudencia citada, el auto impugnado no pone fin a proceso alguno, sin que impida la reapertura de la investigación penal (1.2).
- 25.** Además, la Corte no considera que la emisión de la decisión impugnada genere un gravamen irreparable. Ello, dado que el auto impugnado no es un auto definitivo por cuanto el fiscal puede solicitar la reapertura del caso, si aparecen nuevos elementos. Por lo que tampoco se evidencia posibles violaciones graves a los derechos causados por actos u omisiones judiciales.
- 26.** En suma, esta Corte encuentra que el auto dictado el 03 de octubre de 2017 no es definitivo y tampoco se identifica un posible gravamen irreparable. En consecuencia, la

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45: “También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

⁶ Ver sentencias No. 0186-09-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 80 y No. 1196-13-EP/19 de fecha 23 de octubre de 2019, párr. 18. En esa línea, el art. 586 del COIP sobre el archivo de la investigación previa, prescribe que, “Transcurridos los plazos señalados, de no contar con los elementos necesarios para formular cargos, la o el fiscal, en el plazo de diez días, solicitará el archivo del caso, sin perjuicio de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción”.

decisión impugnada no cumple con el requisito de objeto establecido en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC.⁷

27. Finalmente, este Organismo ha determinado que: “...si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.⁸ Por lo mismo, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y rechaza la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada No. **2840-17-EP/23**.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ Asimismo, esta Corte advierte que gran parte de las alegaciones del accionante se centran en las actuaciones de Fiscalía, al respecto esta Corte recuerda que si bien las actuaciones de Fiscalía están sujetas a control judicial, por la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, este mecanismo pretende solventar violaciones de derechos constitucionales ocurridas en decisiones definitivas por acción u omisión de los jueces, por lo que el control directo de las actuaciones fiscales escapan del ámbito de acción de la presente garantía.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. Párr. 52.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

284017EP-5198b



Caso Nro. 2840-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3268-17-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 3268-17-EP

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

SENTENCIA No. 3268-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Unidad Judicial Norte 2 Penal de Guayaquil, que expidió la sentencia de 16 de octubre de 2017, al aplicar la excepción de la regla de la preclusión por constatar que en el proceso de origen no se agotaron los recursos ordinarios previstos en la ley.

I. Antecedentes

1. El 16 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil (Unidad Judicial), en procedimiento abreviado, dictó sentencia condenatoria, entre otros, en contra de Gustavo Edgar Delgado Trejo en calidad de autor directo del delito de delincuencia organizada tipificado en el artículo 369 del Código Orgánico Integral Penal (COIP)¹ y le impuso la pena privativa de libertad de treinta y seis meses.
2. El 31 de octubre de 2017, Gustavo Edgar Delgado Trejo (accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de octubre de 2017.
3. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.
4. El 14 de marzo de 2018, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
5. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva.
6. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de agosto de 2022 y solicitó informe de descargo a la Unidad Judicial.

¹ COIP, artículo 369 “*Delincuencia Organizada.- La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Los demás colaboradores serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años.*”

7. La Unidad Judicial no presentó su informe motivado.

II. Competencia

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

III. Pretensión y sus fundamentos

9. El accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 16 de octubre de 2017, el accionante expresa los siguientes *cargos*:
 - 10.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, alega que la sentencia impugnada no justificó la imposición de una pena privativa de libertad de tres años, y que “[n]o existe NINGUNA PRUEBA en mi contra, absolutamente nada que sea explicado y cumpla con los estándares señalados por la Corte Constitucional.”²
 - 10.2. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, señaló que: “En mi caso: Pruebas de armas no existe. Pruebas de fotos físicas no existe. Denuncia en mi contra no existe. Hechos que sustenten la sentencia en mi contra no existen. En todas las versiones NADIE me inculpa. A mí me detuvieron y lo único que me encontraron fue dinero para pagar los uniformes y la lista de útiles de mis hijos y las matrículas respectivas.”³
11. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección.

IV. Cuestión previa

12. El artículo 94 de la Constitución establece que: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se **hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal**, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado” (énfasis añadido).

² Demanda de acción extraordinaria de protección de 31 de octubre de 2017.

³ Demanda de acción extraordinaria de protección de 31 de octubre de 2017.

13. Por otra parte, este Organismo ha determinado que, si el Pleno de la Corte identifica de oficio, en la etapa de sustanciación, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable; la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso⁴.
14. De lo expuesto, esta Corte verificará: **(i)** si el accionante contaba con un recurso disponible, eficaz y apropiado, y **(ii)** si el recurso era inadecuado, ineficaz o si la falta de agotamiento no es atribuible a su negligencia.
15. Sobre el **(i) primer presupuesto**, la Corte constata que el accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia de 16 de octubre de 2017 directamente en la Corte Constitucional. Sin embargo, el accionante contaba con mecanismos de impugnación habilitados por la norma procesal aplicable al caso,⁵ especialmente **el recurso de apelación**, que según el artículo 653 del COIP:
- “Procedencia.- Procederá el recurso de apelación en los siguientes casos:*
1.- *De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena.*
2.- *Del auto de nulidad.*
3.- *Del auto de sobreseimiento, si existió acusación fiscal.*
4.- **De las sentencias.**
5.- *De la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal”* (énfasis añadido).
16. En ese sentido, esta Corte ha señalado que la sentencia condenatoria, en un procedimiento abreviado, *“es susceptible de ser impugnada a través de los recursos de apelación y de casación.”*⁶
17. Por tanto, este Organismo verifica que el accionante contaba con un **mecanismo procesal eficaz y apropiado**, el recurso de apelación (art. 653 del COIP), para impugnar la sentencia de primera instancia y atender la alegación de falta de elementos probatorios.
18. Sobre el **(ii) segundo presupuesto**, la Corte constata que en el presente caso no existía ninguna imposibilidad para acceder al recurso de apelación o que éste no constituye un medio de impugnación adecuado o eficaz. En el expediente consta que al accionante se le notificó en debida y legal forma con la sentencia y que tuvo el tiempo suficiente para interponer el recurso habilitado legalmente, conforme lo determina el artículo 654.1 del COIP⁷. De lo expuesto se deduce, que la falta de interposición del recurso regulado en el artículo 653 del COIP se debe al descuido y negligencia del accionante.

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1944-12-EP/19, párr. 40.

⁵ COIP, art. 653, recurso de apelación; y art. 656 recurso de casación.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 189-19-JH y acumulados/21, párr. 69.

⁷ COIP, artículo 654 *“Trámite.- El recurso de apelación podrá interponerse por los sujetos procesales, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Se interpondrá ante la o el juzgador o tribunal dentro de los tres días de notificado el auto o sentencia”* (énfasis agregado).

19. Por lo expuesto, esta Corte concluye que se ha incumplido con el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios y, en consecuencia, la decisión judicial impugnada no es susceptible de ser conocida mediante acción extraordinaria de protección.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección **No. 3268-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

326817EP-51d14



Caso Nro. 3268-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3330-17-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 3330-17-EP

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

SENTENCIA No. 3330-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que expidió el auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 2 de octubre de 2017, al constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.

I. Antecedentes procesales

1. El 19 de enero de 2017, José David Hurtado Valdiviezo, representante legal de la compañía NIC.EC (NICEC) S.A, presentó una acción subjetiva en contra de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (Superintendencia) y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, impugnó la resolución No. SCSV-INC-DNASD-2016-0223 de 11 de octubre de 2016, que dispuso la intervención de la compañía actora, así como la resolución No. SCVS.INPAI.16.0006148 de 5 de diciembre del 2016 que negó su impugnación¹.
2. El 7 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (Tribunal) aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución impugnada². La Superintendencia interpuso recurso de ampliación.
3. El 31 de julio de 2017, el Tribunal rechazó el recurso de ampliación. La Superintendencia presentó un recurso extraordinario de casación.

¹ Proceso contencioso administrativo No. 09802-2017-00035. La Superintendencia ordenó la intervención de la compañía actora en apego a las causales primera y tercera del artículo 354 de la Ley de Compañías. La compañía impugnó que el denunciante que requirió la intervención de la empresa no acreditó su calidad de accionista del 10% mínimo, precisado en la causal primera de dicho artículo de la Ley, y que tampoco la Superintendencia le requirió o solicitó balances, estados de pérdidas y ganancias, ni documento financiero alguno que se haya negado a entregar, para que se configure la causal tercera de dicho artículo.

² El Tribunal razonó que “*los actos administrativos impugnados parten de una premisa que no permite una plena correlación entre los argumentos esgrimidos por el administrador sobre el derecho y los hechos y la resolución adoptada frente a los efectos que el acto va a producir, resultando una incorrecta motivación al no demostrarse la pertinencia de los hechos a las causales de intervención prevista en el artículo 354, numeral y 3 de la Ley de la Compañías [...]*”.

4. El 2 de octubre de 2017, Francisco Iturralde Albán, conjuéz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (conjuéz), inadmitió el recurso de casación. La Superintendencia presentó recurso de aclaración y ampliación.
5. El 30 de octubre de 2017, el conjuéz negó el recurso interpuesto.
6. El 29 de noviembre de 2017, Xavier Emiliano Oquendo Polit, procurador judicial de la Superintendencia (entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 2 de octubre de 2017.
7. El 26 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 11 de abril de 2018, se sorteó la causa y la sustanciación correspondió al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
9. El 12 de noviembre de 2019, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
10. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de agosto de 2022 y solicitó al conjuéz el respectivo informe de descargo.
11. El conjuéz no presentó su informe de descargo.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

13. La entidad accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), y de la motivación (art. 76.7.1 CRE).
14. Para sustentar las pretensiones en contra del auto de 2 de octubre de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:
 - 14.1. Sobre la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, menciona que el conjuéz “*al momento de INADMITIR el recurso presentado por esta entidad de control, ha violado irrefutablemente el derecho al debido*

*proceso del cual se encuentra asistido esta Superintendencia [...] puesto que la autoridad judicial competente, no garantizó el cumplimiento correspondiente de las normas y los derechos de las partes*³.

14.2. Sobre la garantía de la motivación, señala que “*la Superintendencia [...] si (sic) indicó y especificó con claridad la fecha de la sentencia impugnada [sin embargo] inadmite el recurso por un defecto de forma, absteniéndose de sustanciar un recurso que en su formalidad ha cumplido con los presupuestos determinados en el artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos [...]. Es totalmente evidente que existe un error de tipeo respecto a la hora de la sentencia [...]*”⁴ (énfasis agregado).

15. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada, y se disponga a la Corte Nacional de Justicia que la admisión a trámite el recurso interpuesto.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica⁵.

17. Respecto al párrafo 14.1 *supra*, la Corte observa que el cargo sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes no posee un argumento mínimamente completo, pues la entidad accionante no ha formulado una justificación jurídica de cómo el conjuez vulneró este derecho, de forma directa e inmediata. Por esta razón, no es posible plantear un problema jurídico ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.⁶

18. Respecto al párrafo 14.2 *supra*, la Corte anota que la entidad accionante alega la vulneración a la garantía de la motivación porque el conjuez al inadmitir su recurso de casación, por un formalismo excesivo, por señalar erróneamente la hora de la sentencia recurrida, negó el acceso a un recurso previsto en el ordenamiento jurídico. Es decir, el cargo esgrime una posible vulneración al derecho al acceso a la justicia como componente de la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y, en específico, al derecho al

³ Expediente físico causa No. 3330-17-EP. Demanda de acción extraordinaria de protección, fojas 25 y 25v.

⁴ Expediente físico causa No. 3330-17-EP. Demanda de acción extraordinaria de protección, fojas 25v y 26.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

debido proceso en la garantía de recurrir. Por ello, para dar una atención adecuada al cargo, se reconduce el análisis constitucional al derecho al debido proceso en la **garantía de recurrir** (art. 76.7.m CRE)⁷, mediante el siguiente problema jurídico: **¿El conjuer vulneró el derecho a recurrir, porque habría inadmitido el recurso de casación por un formalismo excesivo?**

V. Resolución del problema jurídico

¿El conjuer vulneró el derecho a recurrir, porque habría inadmitido el recurso de casación por un formalismo excesivo?

19. La Constitución establece, en el artículo 76 numeral 7 literal m, el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos de las personas.
20. La Corte ha señalado que el derecho a recurrir debe ser entendido como un canal para examinar las resoluciones jurisdiccionales⁸, por ello este derecho “*posee una naturaleza estrictamente procesal que se orienta a corregir posibles equivocaciones del juez que causan gravamen o perjuicio*” y “*garantiza a las partes procesales el acceso a un control de las decisiones judiciales por parte de tribunales de justicia superiores*”⁹. En tal sentido, la autoridad jurisdiccional garantiza este derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso disponible en la norma y “*lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable*”¹⁰.
21. La entidad accionante arguye que el conjuer vulneró su derecho, al negar el acceso y la sustanciación de su recurso previsto en el ordenamiento jurídico, porque lo habría inadmitido por un defecto de forma, un error de “*tipeo*” al señalar la hora de la sentencia recurrida.
22. De la revisión del expediente, este Organismo constata que la entidad accionante presentó su recurso de casación y especificó que la “*sentencia recurrida es la dictada el 7 de julio de 2017, a las 09H28*”. En el mismo escrito reiteró que el “*fallo materia del presente recurso, fue objeto de un pedido de aclaración de la sentencia dictada el 7 de julio de 2017 a las 09h28, formulado por mí, el cual fue negado mediante providencia expedida el 2 de agosto de 2017*”¹¹.
23. La Corte anota también que, en su recurso, la entidad accionante identificó a las partes procesales y determinó que la decisión recurrida fue emitida por “*el Tribunal Distrital*

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrs. 122, 124.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 720-13-EP/19, párr. 25.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 45.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 1270-14-EP/19, párr. 27.

¹¹ Expediente físico causa 3330-17-EP. Recurso de casación, cuerpo IV, fojas 802 y vuelta.

*de lo Contencioso Administrativo del cantón Guayaquil [...] dentro del proceso contencioso administrativo No. 09802201700035*¹².

24. Al respecto, esta Corte observa que el conjuetz conoció el recurso y determinó que de los recaudos procesales se identificaba que **“la fecha y hora de la sentencia es de 7 de julio de 2017; las 14h37 [...] sin embargo, la hora mencionada en el recurso de casación propuesto por el recurrente es de ‘7 de julio de 2017 a las 09h28’ hora diferente a la hora de la sentencia que consta en el proceso”**¹³ (énfasis original).
25. Del mismo modo, el conjuetz afirmó que el recurrente equivocó la fecha de emisión del auto que atendió la solicitud de ampliación de la sentencia recurrida, siendo lo adecuado *“el 31 de julio de 2017”*¹⁴ y no el 2 de agosto de 2017 *“como lo señaló el accionante”*, puesto que a su consideración esta última correspondía a la fecha de notificación y no de su emisión.
26. Ante ello, el conjuetz concluyó que *“quien conoce del recurso de casación, no puede corregir errores del recurso ni suplir las deficiencias de este”*¹⁵, refiriéndose sobre todo al error en la hora de la sentencia recurrida. Por este motivo, resolvió inadmitir el recurso interpuesto por no cumplir con lo dispuesto en el número 1 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, que establece:

“Artículo 267.- Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación.”

27. Por lo expuesto, la Corte verifica que, aunque la entidad accionante mencionó una hora equivocada de la sentencia recurrida, en el recurso de casación si se identificó claramente la sentencia impugnada, la fecha de notificación, el órgano emisor, el número de proceso judicial y las partes procesales, conforme lo prescribe el numeral 1 del artículo 267 del COGEP. Además, esta norma procesal no exige el señalamiento de la hora de expedición de la sentencia recurrida.
28. En igual sentido, la Corte observa que, no obstante el error en la hora, la Sala sí pudo identificar que se trataba de la sentencia dictada el 7 de julio de 2017 *“por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en el cantón Guayaquil, dentro del juicio que sigue la Compañía NIC. EC. NICEC S.A. en contra de la*

¹² Expediente físico causa 3330-17-EP. Recurso de casación, cuerpo IV, foja 802.

¹³ Expediente físico causa 3330-17-EP. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Auto de inadmisión del recurso de casación, fojas 3 y vuelta.

¹⁴ Expediente físico causa 3330-17-EP. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Auto de inadmisión del recurso de casación, foja 3 vuelta.

¹⁵ Expediente físico causa 3330-17-EP. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Auto de inadmisión del recurso de casación, foja 3 vuelta.

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y Procuraduría General del Estado”¹⁶.

29. En este contexto, este Organismo considera que un *lapsus calami* o error en la escritura “*es un acto cometido por una persona de manera involuntaria o sin conciencia plena de la acción de que se trate*”¹⁷, y que el juzgador debe “*evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales*”.¹⁸
30. En el caso, se evidencia un error de escritura (*lapsus calami*) en la hora, que no impidió a la Sala identificar con certeza la sentencia recurrida. Sin embargo, el conjuer en una actuación extremadamente formalista inadmitió el recurso de casación¹⁹, impuso una traba desproporcionada e impidió injustificadamente que la entidad accionante acceda a un recurso disponible legalmente.
31. De tal manera, esta Corte anota que el conjuer, en conexión con derecho a recurrir, inobservó el principio de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, contemplado en el artículo 169 de la Constitución.
32. En consecuencia, el conjuer vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la entidad accionante.

VI. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección No. 3330-17-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 76, número 7 letra m, de la Constitución, en conexión con el artículo 169.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación de 2 de octubre de 2017, y el posterior auto de aclaración y ampliación de 30 de octubre de 2017, dictados por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

¹⁶ Expediente físico causa 3330-17-EP. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Auto de inadmisión del recurso de casación, foja 3.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 20-09-SEP-CC, pág. 7.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 159-16-EP/21, párr. 38.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencias No. 1077-17-EP/21, párr. 32; No. 1822-13-EP/19, párr. 31 y No. 2777-16-EP/21, párr. 42.

- 3.2** Disponer que, luego del sorteo correspondiente, otro conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conozca y se pronuncie sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.
- 3.3** Llamar la atención a Francisco Iturralde Albán, exconjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por actuar con un formalismo excesivo al conocer el recurso de casación de la entidad accionante.
- 4.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

333017EP-51d15



Caso Nro. 3330-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3391-17-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 3391-17-EP

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

SENTENCIA No. 3391-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación respecto de una sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que resolvió no casar la decisión emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha, así como el derecho a la seguridad jurídica con respecto a la inobservancia del precedente establecido en la sentencia No. 175-16-SEP-CC. Luego del análisis respectivo, la Corte concluye que no existe vulneración de derechos constitucionales y desestima la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 17 de febrero de 2016, Erika Gabriela Cox Lituma presentó una acción de despido ineficaz en contra de José Icaza Romero, gerente general y representante legal de Petroamazonas EP (“**Petroamazonas**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”)¹. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito de la provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) y la causa se signó con el No. 17371-2016-01243.
2. En sentencia de 15 de junio de 2016, la Unidad Judicial aceptó la demanda, declaró ineficaz el despido de 29 de enero de 2016 realizado por Petroamazonas y, como resultado, ordenó que se pague a la actora la liquidación correspondiente a USD \$ 26.748,00 (dólares de los Estados Unidos de América). Respecto de esta decisión, (i) la actora presentó una solicitud de ampliación; y, (ii) tanto la PGE como Petroamazonas, interpusieron recursos de apelación, de manera independiente.
3. En auto de 22 de junio de 2016, la Unidad Judicial negó la solicitud de ampliación presentada por la actora. En respuesta, Erika Gabriela Cox Lituma interpuso recurso de apelación.

¹ En su demanda, la actora solicita que se declare la ineficacia del despido intempestivo que tuvo lugar el 29 de enero del 2016 cuando fue notificada por el departamento de recursos humanos con la decisión unilateral de dar por terminada la relación laboral con Petroamazonas pese a que, al momento del despido se encontraba dentro de los 12 meses posteriores al parto gozando de su período de lactancia.

4. El 17 de agosto de 2016, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala de la Corte Provincial**”) resolvió los recursos de apelación. En esta sentencia: (i) desestimó el recurso de apelación presentado por la actora; y, (ii) aceptó los recursos de apelación interpuestos por la PGE y Petroamazonas. Como consecuencia, revocó la sentencia subida en grado y desechó la demanda “*por falta de derecho de la actora*”. Erika Gabriela Cox Lituma, en respuesta, solicitó la aclaración de la sentencia, este pedido fue declarado improcedente por la Sala de la Corte Provincial en auto de 29 de agosto de 2016. Frente a la negativa de aclaración, la actora interpuso recurso de casación.
5. En sentencia de 4 de agosto de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”) resolvió no casar la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, en esta instancia el proceso se signó con el No. 17731-2016-2110. La actora solicitó la aclaración de la sentencia, solicitud que fue negada por los jueces de Corte Nacional en auto de 26 de septiembre de 2017.
6. Sobre la base de lo expuesto, el 20 de octubre de 2017, Erika Gabriela Cox Lituma (en adelante, “**la accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2017 (“**sentencia impugnada**”) dictada por la Sala de la Corte Nacional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. En auto notificado el 7 de marzo de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 3391-17-EP.
8. Una vez posesionada la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, por sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa.
9. Mediante providencia notificada el 27 de diciembre de 2022, en observancia del orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y concedió el término de cinco días, a fin de que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia remita su informe motivado.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales (i) a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución); (ii) al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76.7.l de la Constitución); (iii) de los derechos de las “*mujeres embarazadas y en período de maternidad y lactancia, como grupo de atención prioritaria, establecidos en los artículos 43 numeral 1 y 332 de la Constitución*”. Además, alega la vulneración de los siguientes principios constitucionales: (i) principio de progresividad y no regresión de derechos constitucionales (artículo 11 numeral 8 de la Constitución); y, (ii) principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales (artículo 362 numeral 2 de la Constitución).
12. Primero, para justificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante indica que de la sentencia impugnada no se desprende argumento alguno que cumpla con los requisitos previstos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de esta garantía. En particular, señala que la Sala de la Corte Nacional incumplió los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad pues se limitó a transcribir las disposiciones jurídicas invocadas en el recurso como infringidas, no incluyó un análisis que explique su posición jurídica frente al caso, e inobservó criterios jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional.
13. Respecto al parámetro de razonabilidad, la accionante alega que los jueces de la Corte Nacional concluyeron que los servidores públicos que laboran bajo la Ley de Empresas Públicas no están amparados en el Código de Trabajo, pero no detallaron las razones para llegar a esta conclusión y, al hacerlo, contradijeron criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En la misma línea, la accionante señala que la sentencia impugnada carece de razonabilidad por cuanto la Sala de la Corte Nacional (i) se limitó a transcribir las normas impugnadas sin análisis alguno; y, (ii) contradijo el criterio jurisprudencial de la sentencia No. 175-16-SEP-CC. A juicio de la accionante, correspondía que los jueces nacionales observen el precedente de esta sentencia y declaren la vulneración de derechos; o, en todo caso, la sentencia impugnada tuvo que expresar los motivos por los cuales era necesario alejarse de dicho precedente. Alega que, como consecuencia, la decisión inobserva el parámetro de razonabilidad al no basarse “*en la fuente jurídica aplicable al caso*”.
14. Posteriormente, respecto al parámetro de lógica, la accionante señala que el argumento utilizado por la autoridad judicial accionada fue incompleto, incoherente e ilógico por no estar respaldado en una base jurídica. En sus términos, “*al no ser razonable ni lógica, la decisión [tampoco] es comprensible*”.
15. Segundo, la accionante indica que se habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva debido a que la sentencia impugnada, al no resolver el fondo de la acción de despido ineficaz presentada, la dejó en estado de indefensión. Alega que le

correspondía recibir una atención y protección prioritaria por parte del Estado y, debido a la falta de pronunciamiento de la Sala de la Corte Nacional, se la dejó en absoluta indefensión.

16. Tercero, la accionante arguye que, al no casarse la sentencia de apelación, se desconoció la protección especial que le correspondía por haber estado en periodo de lactancia, de conformidad con el artículo 332 de la Constitución. A mayor abundamiento, señala que era obligación de la Sala de la Corte Nacional precautelar sus derechos constitucionales y ofrecerle una atención prioritaria por su condición de lactante.
17. Cuarto, señala que el análisis de la Sala de la Corte Nacional no protegió sus derechos constitucionales y así, infringió el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.
18. Con estos antecedentes, la accionante solicita que se dejen sin efecto la sentencia y el auto impugnado y se disponga a la Sala de la Corte Nacional que se realice un nuevo sorteo del recurso de casación.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

19. Pese a haber sido debidamente notificada mediante providencia de 27 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no remitió su informe de descargo.

4. Análisis constitucional

20. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional².
21. Según consta en los párrafos 12, 13 y 14 *supra*, la accionante justifica la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque, a su criterio, la sentencia impugnada carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad por dos razones principales: (i) la Sala de la Corte Nacional no respalda su análisis en base jurídica alguna; y, (ii) la decisión impugnada inobserva el precedente jurisprudencial de la sentencia No. 175-16-SEP-CC.
22. Luego de revisar la argumentación de la accionante para fundamentar el punto (i), esta Corte encuentra que sus alegaciones se centran en cuestionar la suficiencia de la

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido sostenido de forma reiterada por la Corte Constitucional. Ver, por ejemplo, sentencias No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, No. 2719-17-EP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

motivación pues, a su criterio, los jueces nacionales no sostuvieron su argumentación en una base jurídica y se limitaron a replicar disposiciones legales sin motivar su decisión o explicar su aplicación al caso. En tal virtud, debido a que los argumentos de la demanda se refieren a la falta de un análisis “*profundo*” y detallado sobre las alegaciones de la accionante y catalogan al razonamiento de los jueces nacionales como incoherente e incompleto, este Organismo atenderá este cargo bajo el siguiente problema jurídico, que permite concentrar el análisis en el núcleo de la alegación de la accionante:

¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no contener una estructura mínimamente completa que (i) presente una argumentación jurídica suficiente respaldada en normas o principios jurídicos; y, (ii) explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho?

23. Ahora bien, respecto a la argumentación del punto (ii) mencionado en el párrafo 21 *ut supra*, la accionante sostiene que la Sala de la Corte Nacional inobservó el precedente de la sentencia constitucional No. 175-16-SEP-CC en la cual, en el marco de un proceso de acción de protección, la Corte Constitucional resolvió que las disposiciones del Código de Trabajo resultaban aplicables a una funcionaria pública de carrera³. Si bien la accionante formula este cargo para respaldar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, atendiendo a la naturaleza de esta alegación y de conformidad con el principio *iura novit curia*, la Corte lo abordará a partir del derecho a la seguridad jurídica bajo el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia del precedente jurisprudencial de la sentencia No. 175-16-SEP-CC?

24. Por último, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, señalado en el párrafo 15 *supra*, y de los principios sintetizados en los párrafos 16 y 17 *supra* (principio de protección de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; y, principio de irrenunciabilidad de los derechos) pese a realizar un esfuerzo razonable, de la revisión integral de la demanda este Organismo no encuentra cargos mínimamente completos que expliquen qué acciones u omisiones de la judicatura accionada habrían vulnerado estos derechos y principios. En tal virtud, estos cargos no serán analizados.

4.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no contener una estructura mínimamente completa que (i) presente una argumentación jurídica suficiente respaldada en normas o principios jurídicos; y, (ii) explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho?

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 175-16-SEP-CC. Caso No. 1507-12-EP de 01 de junio de 2016, pág. 16.

- 25.** De conformidad con el artículo 76 de la Constitución, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos. En esta línea, el numeral 7, literal l del citado artículo dispone que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Por lo cual, para identificar si se produjo una vulneración de la garantía de motivación, se determinará si existe deficiencia motivacional por el incumplimiento del criterio rector, según el cual, toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa.
- 26.** Como se señaló, la accionante manifiesta que la motivación de la sentencia impugnada fue incompleta e incoherente por cuanto los jueces nacionales se limitaron a citar las disposiciones jurídicas relevantes sin realizar análisis alguno de su pertinencia o aplicación al caso concreto. Ahora bien, tras revisar de manera integral la sentencia impugnada, esta Corte identifica que en el considerando quinto denominado “*Análisis del caso en relación a las impugnaciones presentadas*”, particularmente, en el numeral 5.1.3., luego de identificar los argumentos presentados por la casacionista —ahora accionante— los operadores de justicia accionados determinaron el alcance de los artículos 18 y 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”) y, sobre la base de estos, precisaron que si bien estas disposiciones regulan las competencias y el procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera, “*aquello no implica que los servidores públicos que laboran en entidades públicas adquieran todos los derechos y beneficios previstos en el Código de Trabajo*”.
- 27.** Luego de explicar el contenido de los artículos 18 y 29 de la LOEP, la Sala de la Corte Nacional precisó que, debido a que el despido ineficaz es una figura que se introdujo en el ordenamiento jurídico laboral con un alcance exclusivo para las personas sujetas al régimen que regula el Código del Trabajo, la ahora accionante, por ser una servidora pública regulada por la LOEP y no por el Código de Trabajo, no podía presentar una demanda de despido ineficaz. Así, en términos de los jueces nacionales:

El hecho de que para efectos de la competencia y del procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros, sean competentes los jueces del trabajo, no significa que los servidores públicos de este tipo de entidades adquieran condición de obreros “per se” y por lo tanto sean titulares de todos los derechos y beneficios previstos en el Código de Trabajo.

- 28.** Adicionalmente, la Sala de la Corte Nacional señaló que, tras revisar los documentos incorporados al proceso, se desprende que la casacionista pasó de tener un contrato de trabajo a tiempo indefinido a ser servidora pública por aplicación de los decretos ejecutivos No. 1701 y No. 225, en los cuales se determinaron los parámetros para la clasificación de servidores y obreros en entidades públicas. Como resultado, los jueces accionados concluyeron que es imposible que la actora haya sido obrera y, con ello, descartaron la posibilidad de que esta haya tenido el derecho de presentar una acción de despido ineficaz, conforme lo dispuesto en el Código de Trabajo. Amparada

en estos argumentos, la Sala de la Corte Nacional resolvió no casar la sentencia de apelación.

- 29.** De lo expuesto, esta Corte Constitucional verifica que la autoridad judicial accionada sustentó su razonamiento de no casar la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial en: (i) la naturaleza del recurso de casación como medio de impugnación que exige una confrontación entre los cargos del recurrente y el auto impugnado, de manera que se evidencie una infracción; (ii) la naturaleza y alcance de la causal del artículo 3 de la Ley de Casación; (iii) el artículo 18 de la LOEP que establece la clasificación del personal en las empresas públicas; (iv) el artículo 29 de la LOEP relativo a la competencia y el procedimiento en las relaciones contractuales que se generan entre las empresas públicas y sus servidores de carrera y obreros; (v) la falta de aplicación del artículo 195 numeral 1 del Código de Trabajo, relativo al despido ineficaz, al caso concreto; (vi) la aplicación del decreto ejecutivo No. 1701 en virtud del cual la casacionista pasó a ser servidora pública; y, (vii) la falta de aplicación de la excepción contenida en el decreto ejecutivo No. 225 por cuanto la situación de la casacionista se encontraba regulada por la LOEP.
- 30.** Además, se observa que la Sala de la Corte Nacional no se limitó a transcribir o enunciar los referidos sustentos y fuentes normativas, sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación en la resolución del problema jurídico planteado por la ahora accionante, con base en los hechos y argumentos jurídicos propios del caso. En consecuencia, debido a que la autoridad judicial accionada expresó una fundamentación suficiente para resolver no casar la sentencia de segunda instancia, se descarta una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a la luz del cargo en análisis. Cabe precisar que, de conformidad con lo resuelto en sentencia No. 1208-17-EP/21⁴, resulta improcedente que esta Corte emita un pronunciamiento sobre la naturaleza de la relación laboral que existía entre las partes procesales del juicio de origen pues aquello implicaría desnaturalizar la garantía jurisdiccional.

4.2. *¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia del precedente jurisprudencial de la sentencia No. 175-16-SEP-CC?*

- 31.** En el caso que nos ocupa, la accionante argumenta que la Corte Nacional no aplicó el precedente contenido en la sentencia No. 175-16-SEP-CC pues, pese a ser servidora pública de Petroamazonas, no se le aplicaron los beneficios del Código de Trabajo que le correspondían por haber sido despedida en periodo de lactancia. Según la demanda, tal inobservancia implicó que no se reconozca a la accionante la indemnización prevista en el Código de Trabajo por despido ineficaz.
- 32.** En función de lo alegado, es pertinente señalar que al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1208-17-EP/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 25.

justicia, la Corte ha señalado que esto puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica⁵. En esta línea de ideas, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en estricto sentido⁶; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes⁷.

- 33.** De conformidad con el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución y el artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes. Su obligatoriedad se proyecta horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de las demás autoridades jurisdiccionales⁸. Las indicadas disposiciones normativas, que dotan de vinculatoriedad a los precedentes emanados de este Organismo se fundan en el derecho constitucional a la seguridad jurídica en virtud del cual se debe dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.
- 34.** Con estos antecedentes, para verificar el primer elemento mencionado en el párrafo 32 *ut supra*, corresponde a esta Corte identificar si la sentencia No. 175-16-SEP-CC contiene una regla jurisprudencial. Según se resolvió en la sentencia No. 109-11-IS/20, en la motivación de toda decisión judicial se distingue la *ratio decidendi* o el conjunto de razones esenciales para justificar lo decidido. Dentro de la *ratio decidendi*, se identifica su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión. Cuando dicha regla no es tomada por el decisor del sistema jurídico preestablecido sino que es el producto de la interpretación que el decisor hace del ordenamiento jurídico, estamos frente a una regla de precedente. Por ello, “*no todo núcleo de una ratio decidendi constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente*”⁹.
- 35.** En la motivación de la sentencia No. 175-16-SEP-CC, se aprecia que el núcleo de su *ratio decidendi*, es decir, la regla cuya aplicación decide el caso, ya preexistía en el

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁶ De acuerdo a la sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24, un precedente en sentido estricto es el núcleo (es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión, que está compuesto por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica) de la *ratio decidendi* (el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido) de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborado interpretativamente por el decisor y no meramente tomado del Derecho preexistente. De tal manera que no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor.

⁷ Ver Sentencia No. 487-16-EP/22 de 13 de abril de 2022.

⁸ Ver Sentencia No. 1035-12-EP de 22 de enero de 2020, párr. 17.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

ordenamiento y no fue producto de una interpretación de la Corte Constitucional sino de la aplicación directa de los artículos 18, 29 y 32 de la LOEP y de lo previamente resuelto por este Organismo en la sentencia No. 007-11-SCN-CC. Por esta razón, en la sentencia No. 175-16-SEP-CC la Corte expresamente señaló que “*tanto de la jurisprudencia mencionada como de las normas transcritas, se desprende que los jueces de trabajo son competentes para conocer las controversias entre una empresa pública CNT EP y sus colaboradores [...]*”. En definitiva, contrario a lo que se afirma en la demanda, no existe una regla jurisprudencial que se haya inobservado por la autoridad judicial accionada en el caso concreto y, por tanto, se descarta el análisis del elemento (ii) referido en el párrafo 32 *ut supra*.

- 36.** Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo considera necesario precisar que tras verificar el segundo elemento mencionado en el párrafo 32 *ut supra*, se observa que la sentencia No. 175-16-SEP-CC proviene de una acción de protección presentada en contra de una entidad pública. Por lo cual, dicha decisión –además de no contener un precedente en sentido estricto—difiere en una circunstancia relevante respecto del caso que nos ocupa por cuanto, el presente, tiene como origen una acción de despido ineficaz presentada ante la justicia ordinaria y no proviene de un proceso de garantías jurisdiccionales. Por lo anterior, debido a que la sentencia No. 175-16-SEP-CC no contiene una regla de precedente aplicable y difiere sustancialmente del presente caso, no se verifica una inobservancia de precedente que devenga en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante.
- 37.** Este Organismo considera relevante aclarar que el hecho de que la sentencia No. 175-16-SEP-CC no contenga un precedente aplicable al caso concreto no implica un desconocimiento de la protección de los derechos laborales de los que son beneficiarias las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

5. Decisión

- 38.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:
- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 3391-17-EP**.
 - 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso a las judicaturas de origen.
- 39.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

339117EP-51987



Caso Nro. 3391-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 677-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 677-18-EP

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

SENTENCIA No. 677-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA E, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al verificar que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 19 de abril de 2017, Edgar Gustavo Escobar Gonzabay, en calidad de apoderado especial de la compañía MASISA Ecuador S.A., presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”). La pretensión de la demanda consistió en impugnar la resolución No. SENA E-DDG-2017-0147-RE¹. La causa fue signada con el No. 09501-2017-00276.
2. El 17 de noviembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, dictó sentencia y aceptó la demanda de impugnación.² Frente a esta decisión, el SENA E interpuso recurso de casación.
3. A través de auto de 07 de febrero de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.³

¹ En la parte pertinente de la demanda, la parte actora solicitó “(...) que se declare con lugar la presente demanda, y se deje sin efecto la Resolución No. SENA E-DDG-2017-0147-RE, de fecha 23 de enero de 2017, expedida dentro del Reclamo Administrativo de Impugnación No. 564-2016. Asimismo, solicito que se deje sin efecto el acto de aforo efectuado dentro del proceso de importación realizado al amparo de la Declaración Aduanera No. 028-2016-10-00627737 y, en su lugar, se disponga que mi representada goce del diferimiento arancelario de 0% establecido en la Resolución 011-2015 del COMEX, extinguiéndose así la liquidación aduanera complementaria No. 34386188.” (El resaltado pertenece al original) Y estableció una cuantía de \$6.869,82.

² El Tribunal Distrital, en su parte pertinente “(...) resuelve declarar con lugar la acción de impugnación (...) como consecuencia de lo cual se declara la invalidez legal de la Resolución No. SENA E-DDG-2017-0147-RE, (...) así como la liquidación N° 34386188. En virtud de que la demanda ha sido aceptada en su totalidad, (...) se dispone que, una vez que se encuentre ejecutoriada la presente sentencia, se proceda a la devolución de la suma que ha sido rendida por concepto de caución para suspender los efectos del acto impugnado (...).”

³ El conjuer sostuvo: “(...) al no haberse determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco haberse establecido la forma como [sic] se produjeron las

4. El 06 de marzo de 2018, Luis Salazar Ulloa, en su calidad de procurador fiscal del director distrital de Guayaquil del SENA E (en adelante “**la entidad accionante/SENAE**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 07 de febrero de 2018, emitido por el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.⁴
5. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 20 de diciembre de 2022 y solicitó al congreso de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“CRE”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión del SENA E

7. El SENA E solicita como pretensión que se deje sin efecto el auto de inadmisión de casación de 07 de febrero de 2018 y que se “(...) *disponga sea tramitada ante otra Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia*” y se declare la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7, literal, l) CRE).
8. En referencia a la garantía de la motivación, manifiesta: “(...) *la Corte Nacional de Justicia, omite referirse a lo expuesto por el casacionista respecto a la motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, (...) que versa sobre la garantía del debido proceso constitucional en la obligatoriedad de la motivación.*”

b. Contestación de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

transgresiones cometidas por el Tribunal aquo conforme a los casos segundo y quinto del art. 268 del COGEP, el recurso carece de motivación.”

⁴ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por las exjuezas constitucionales, Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade, y Roxana Silva Chicaíza mediante auto de 19 de junio de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 677-18-EP. A través de sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, se asignó la sustanciación del caso a la exjueza constitucional Wendy Molina Andrade, sin que se registren actuaciones posteriores por parte de la exjueza. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional.

9. El 21 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo, en el cual cita un fragmento del auto de 07 de febrero de 2018 e indica que el conjuer tenía competencia para pronunciarse sobre la admisión o inadmisión del recurso de casación interpuesto y que dicho auto se encuentra debidamente motivado.

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

10. Pese a que no se ha identificado un cargo completo, esta Corte al realizar un esfuerzo razonable⁵, analizará la supuesta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), dado que el accionante afirma que el conjuer inadmitió su recurso de casación sin un análisis de la fundamentación del mismo. Como descargo, la autoridad judicial accionada señala que el auto fue emitido por una autoridad competente y transcribe las secciones del auto que, a su criterio, muestran que el auto sí fue motivado.
11. Para atender el cargo propuesto, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿El auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al haber inadmitido el recurso de casación interpuesto por el SENAE, sin considerar los cargos propuestos en el recurso, debido a que el mismo no fue fundamentado de manera suficiente?

12. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el auto impugnado contiene una fundamentación suficiente sobre la inadmisibilidad del recurso de casación, al exponer que el mismo no cumplió con los requisitos establecidos en el COGEP. Por lo tanto, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
13. El artículo 76.7.1) de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: *“1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*.
14. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que: *“(…) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (…) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

por probados en el caso".⁶ Asimismo, este Organismo ha precisado que una argumentación jurídica es insuficiente cuando "(...) *la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia*".⁷

15. Si bien el auto de admisión o inadmisión del recurso tiene como exigencias suficientes el cumplimiento de los requisitos legales, el conjuetz está en la obligación de justificar su respuesta jurídica de forma tal que dé cuenta del cumplimiento o no de los presupuestos exigidos por el recurso extraordinario de casación.
16. En el caso concreto, el SENA E señaló que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que, la Sala de la Corte Nacional, en su auto de inadmisión, "*omite referirse a lo expuesto por el casacionista respecto a la motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la corte Constitucional (...)*." De esta alegación, se observa que el accionante no explica con claridad a qué omisión se refiere, por lo que ésta resulta incompleta. Así, por ejemplo, el conjuetz no está autorizado a pronunciarse sobre el fondo, en ese caso, tiene el deber de omitir pronunciarse. Distinto es a que incumpla un deber jurídico como el de inadmitir sin tomar en cuenta los requisitos del recurso, por ello corresponde realizar un análisis de suficiencia.
17. De la revisión del auto impugnado, la Corte Constitucional observa lo siguiente:
 - 17.1 La entidad accionante alegó los cargos casacionales segundo y quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos ("COGEP"), alegando la falta de motivación, y consecuentemente, el incumplimiento del artículo 76 numeral 7 literal I de la CRE, artículo 139 del Código Tributario, y 89 y 90 del COGEP. Adicionalmente, en cuanto al caso quinto del artículo 268 del COGEP alegó la falta de aplicación del artículo 79, literales a y b del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones ("COPCI")
 - 17.2 En referencia al cargo relacionado con la causal segunda del artículo 268 del COGEP, en la cual se alega la falta de motivación del fallo recurrido, el conjuetz explicó que: "(...) *i) El recurrente no argumenta respecto a que en la sentencia no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión recurrida. ii) No señala que en la sentencia el juzgador no explica la pertinencia de la aplicación de las normas de derecho a los antecedentes de hecho que son materia de la litis; iii) Tampoco argumenta que en la sentencia*

⁶ *Ibidem*, párr. 61.1. Además, la Corte ha precisado que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Si bien esta Corte ha indicado que por lo general los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho, es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjuetza o conjuetz nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP, que hayan sido señalados en el recurso de casación.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párrafo 69.

no se han ‘expresado los razonamientos facticos y jurídicos, que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas como a la interpretación y aplicación del derecho.’, como lo exige el art. 89 del COGEP (...); iv) El recurrente se ha limitado a transcribir parte de la sentencia recurrida y de una sentencia dictada por la Corte Constitucional (...), sostiene que no existe el elemento lógico, pero no existen argumentos concretos y claros en los que justifique la inexistencia de dicho elemento (...)”. En esa misma línea, el conjuer expresó que el recurso de casación interpuesto se centró en la inconformidad con la decisión, por lo que se indicó que “(...) *no se ha argumentado sobre el por qué el fallo es inmotivado, como exige la Corte Constitucional (...)*”.

17.3 En referencia a la alegación respecto del caso quinto del artículo 268 del COGEP, el conjuer señaló que, “*i) La argumentación no es concreta, pues respecto al literal b) del art. 79 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del [COPCI], se dice que existe falta de aplicación, pero a reglón seguido se sostiene que dichas normas han sido indebidamente aplicadas por el juzgador, con ello se contraviene con lo dispuesto en el numeral 4 del art. 267 del COGEP (...)*.”

17.4 Además, el conjuer agregó: “*ii) No se cumple con los condicionamientos que lleva implícita [sic] el caso invocado y el modo de infracción denunciado, pues no encontramos en la exposición de motivos razones claras y precisas, por las cuales se considera que en la sentencia el juzgado debía aplicar las normas consideradas como infringías [sic] (...). iii) (...) no se argumenta sobre la incidencia o trascendencia del vicio denunciado (...). iv) (...) el recurrente expresa su inconformidad sobre los hechos dados por ciertos (...), contraviniendo con ello la esencia del caso invocado como base del recurso en el cual se dan por ciertos los hechos probados en juicio, y que las conclusiones a las que llegó el tribunal en base al acervo probatorio son acertadas; por tanto, no cabe consideración en cuanto a los hechos ni se puede realizar ninguna clase de análisis probatorio (...).*”

17.5 Por todo lo expuesto, el conjuer consideró que los cargos alegados no contienen una fundamentación idónea que permita realizar un análisis del recurso interpuesto, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por mandato de la disposición reformativa segunda numeral 4 del COGEP; e inciso primero del art. 270 del COGEP inadmite el recurso.

18. En virtud de lo expresado en los párrafos previos, se verifica que el conjuer de la Sala Especializada se pronunció sobre los casos invocados, enfatizando incluso que los argumentos de la entidad accionante se direccionaban a expresar su inconformidad con la decisión de primera instancia. En tal sentido, a diferencia de lo alegado por el SENA, en el auto impugnado, se verificó que el conjuer motivó su decisión de inadmitir el recurso interpuesto. Adicionalmente, fundamentó su decisión en los artículos 201 numeral 2 del COFJ, y el inciso primero del art. 270 del COGEP.

19. De tal forma que, el auto de inadmisión del recurso de casación realizó un examen de admisibilidad con la fundamentación suficiente y se pronunció respecto a los cargos esgrimidos en el recurso de casación, cumpliendo así, con lo establecido por este organismo respecto a la suficiencia de motivación. Por lo tanto, esta Corte Constitucional no observa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1. de la CRE).
20. Finalmente, la Corte Constitucional encuentra que, en este caso, cuya cuantía es de \$6.869,82, la Acción Extraordinaria de Protección no está fundamentada, lo que podría significar un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC. Así mismo, a dicha conducta le aplicarían los parámetros del artículo 64 de la LOGJCC que establece: *“Art. 64.- Sanciones.- Cuando la acción extraordinaria de protección fuere interpuesta sin fundamento alguno, la Corte Constitucional establecerá los correctivos y comunicará al Consejo de la Judicatura para que sancione a la o el abogado patrocinador, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial. La reincidencia será sancionada con suspensión del ejercicio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial.”*
21. Por lo expuesto, esta Corte señala que en múltiples ocasiones ya se ha indicado al SENA E que por la mera inconformidad no se puede presentar una Acción que es “extraordinaria”, y le requiere expresamente que revea su política de presentación de este tipo de acciones. Así, la Corte realiza una advertencia al SENA E de que, en futuros casos con características similares al presente, que lleguen en fase de admisión, esta Corte enviará al Consejo de la Judicatura para que se aplique el art. 64 de la LOGJCC para que los abogados patrocinadores del SENA E sean sancionados.
22. En este sentido se exhorta adicionalmente a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría a tomar en cuenta esta disposición.⁸

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. 677-18-EP
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 345-18-EP/23, de 18 de enero de 2023.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

067718EP-51989



Caso Nro. 0677-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1389-19-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 1389-19-EP

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

SENTENCIA No. 1389-19-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, que expidió la resolución de 5 de abril de 2019, que negó la revocatoria de la medida de acogimiento institucional dispuesta para una adolescente, al constatar la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

I. Antecedentes procesales

1. El 7 de diciembre de 2017, la Unidad Educativa Urcuquí elevó a conocimiento de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del cantón Urcuquí (Junta) un informe de derivación sobre el caso de la adolescente July¹. El informe daba cuenta de sus atrasos e inasistencias a la institución educativa, así como de su historial académico².
2. El 2 de febrero de 2018, la Junta expidió la resolución No. 019-2018 y otorgó la medida de protección de acogimiento institucional a favor de July por setenta y dos horas en la Casa Hogar Mercedes de Jesús Molina del cantón Ibarra.
3. El 16 de febrero de 2018, mediante aclaratoria posterior, la Junta ordenó a la casa hogar Aldeas Infantiles SOS (Aldeas SOS) brindar acogimiento institucional temporal a July³.
4. El 28 de febrero de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Urcuquí (Unidad Judicial) dispuso *“la permanencia de la referida adolescente en la respectiva institución hasta nueva disposición que se dicte para ello [...]”*⁴.

¹ Este Organismo mantendrá en reserva el nombre de la entonces adolescente involucrada, en atención a lo prescrito en el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. A la entonces adolescente nos referiremos como July, a su madre como María Mónica, y a su abuela materna como Mariana.

² Asimismo, el informe también ponía en conocimiento de la Junta la condición de extrema pobreza en la que vivía la familia. Así mismo, indicaba que la adolescente creció bajo el cuidado de su abuela materna Mariana, por cuanto se desconocía la identidad del padre y su madre presentaba un cuadro de esquizofrenia (CIE: 10 F20) con una discapacidad intelectual (psicosocial) del 76%, que le impedía asumir su cuidado.

³ La Junta también gestionó el internamiento especializado y definitivo de María Mónica en la casa de salud psiquiátrica San Juan de Dios, en la ciudad de Quito.

⁴ Durante la ejecución del acogimiento institucional, Aldeas SOS desarrolló un proceso de acompañamiento familiar y dotó de apoyo económico, psicológico y social para Mariana y July.

5. El 14 de agosto de 2018, Aldeas SOS presentó un incidente de terminación de acogimiento institucional ante la Unidad Judicial y solicitó su sustitución por otras medidas de protección⁵.
6. El 5 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial resolvió mantener la medida de protección⁶. Aldeas SOS interpuso recurso de apelación. La Junta se adhirió al recurso de apelación.
7. El 5 de abril de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (Sala) rechazó el recurso de apelación y confirmó la resolución de primera instancia.
8. El 7 de mayo de 2019, Aldeas SOS (entidad accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de 5 de abril de 2019.
9. El 26 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
10. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
11. El 1 de junio de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó modificar el orden cronológico a fin de dictar sentencia de manera prioritaria⁷.
12. El 30 de agosto de 2022, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa y solicitó un informe de descargo a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.
13. El 6 de septiembre de 2022, la Sala presentó su informe motivado.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la entidad accionante

⁵ En múltiples ocasiones, Aldeas SOS alertó a la Unidad Judicial Multicompetente de Urcuquí sobre el desmedro en el cuadro psíquico de July debido al acogimiento institucional, indicando que este era “*nocivo para la salud mental de la adolescente*”.

⁶ En lo principal, la Unidad Judicial consideró que la familia de July no podría proporcionarle un régimen de cuidados técnicos ni especializados que garanticen al máximo sus derechos y garantías.

⁷ La decisión fue tomada con fundamento en el artículo 5 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

15. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos de July al debido proceso en las garantías de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), y a la convivencia familiar (art. 45 CRE).
16. Para sustentar las pretensiones en contra de la resolución de 5 de abril de 2019, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:
- 16.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, alega que la Sala: *“No ha generado mediante ningún medio comprensible, la forma en la cual ha valorado el testimonio de la menor [July]”* (énfasis agregado). Además, señala que *“no pueden existir elementos de valoración reservada para el Tribunal”*⁸ sobre las opiniones de July expresadas en el proceso.
- 16.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, expresa: *“[f]ormalmente la menor fue escuchada de forma reservada, durante la audiencia de apelación, sin embargo, materialmente este derecho no se ejerció, por cuanto la opinión de la menor jamás fue valorada, vulnerando el Derecho (sic) a ser consultada en asuntos que le afecten en el artículo 45 de la norma constitucional [...], materialmente dicho acto [declaración de July] no genera ningún tipo de efecto en el raciocinio de los Juzgadores (sic) y de haberlo producido jamás fue exteriorizado, manteniéndose en un secretismo sacramental”*⁹ (énfasis agregado).
- 16.3. Sobre la tutela judicial efectiva, afirma que la Sala no atendió sus pretensiones y solo se pronunció sobre un asunto que jamás invocó. Así manifiesta: *“al atender las peticiones efectuadas por ALDEAS INFANTILES S.O.S, referentes a la terminación de acogimiento institucional y su remplazo por la medida de ‘acompañamiento familiar’, vulnera el derecho a la tutela efectiva de los derechos de la menor, por cuanto de forma inverosímil sustenta su fallo en un inexistente pedido de aplicación de medida de ‘acogimiento familiar’”*¹⁰ (énfasis agregado).
- 16.4. Respecto al derecho a la convivencia familiar, la entidad accionante manifiesta: *“anunciamos desde ya que en el próximo Examen Periódico Universal de Derechos al cual sea sometida la República del Ecuador, se procederá a elevar a conocimiento del Comité, este caso concreto como una muestra que las recomendaciones y observaciones de los órganos de los tratados son ignorados por los administradores de justicia de nuestro país,*

⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente constitucional, foja 15.

⁹ Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente constitucional, foja 13.

¹⁰ Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente constitucional, foja 15.

por cuanto se ha privado mediante una resolución no motivada, la convivencia familiar de la menor [...]”¹¹.

17. Finalmente, la entidad accionante solicitó que se acepte su demanda, se deje sin efecto la decisión impugnada y se sustituya la medida de acogimiento institucional por la de reinserción familiar.

B. De la entidad accionada

18. Wilian Joselito Jiménez Guerrero y Marcelo Oswaldo Benavides Pérez, jueces de la Corte Provincial de Imbabura, en lo principal, señalaron que “*actualmente no existe la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura*”, y que “*la ‘demanda’ es una actuación procesal propia de los accionantes y sobre la misma se ha tomado la resolución correspondiente por el Tribunal sobre la base de las pruebas aportadas en juicio*”.

IV. Cuestión previa

19. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 154-12-EP/19, estableció una regla de excepción a la preclusión de tal manera que 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, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso¹².
20. Por su parte, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, la Corte indicó que un auto es definitivo “*si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos: (1) si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos (1.1) o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, (1.2) o bien, 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, (2) si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si esta causa un gravamen irreparable*”, y que “*un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración*”¹³.
21. Previo a analizar los cargos propuestos por la entidad accionante, la Corte verificará si la resolución emitida el 5 de abril de 2019 es objeto de acción extraordinaria de protección, a través del siguiente problema jurídico:

¿La resolución emitida el 5 de abril de 2019, que rechazó la revocatoria de la medida de acogimiento institucional, es objeto de acción extraordinaria de protección?

¹¹ Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente constitucional, foja 20.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 52.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1502-14-EP/19, párr.16.

22. El artículo 94 de la Constitución establece: *“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”* (énfasis añadido).
23. El objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y del 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.
24. Respecto al **supuesto (1)**, es oportuno señalar que, en la resolución de 5 de abril de 2019, la Sala resolvió el fondo de las pretensiones de la entidad accionante. Sin embargo, lo anterior no impidió a la entidad accionante el inicio de un nuevo proceso ligado a tales pretensiones, por lo que, no se la puede considerar definitiva de acuerdo a los criterios **1.1.** y **1.2.** establecidos en la cita previa.
25. Respecto al **supuesto (2)**, la Corte Constitucional, a través de la sentencia No. 154-12-EP/19, estableció que, excepcionalmente y cuando la Corte de oficio así lo considere, puede considerar como objeto de la acción extraordinaria de protección un auto que no es definitivo, siempre que este cause un gravamen irreparable. En dicha sentencia, la Corte consideró que *“[u]n 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”*¹⁴.
26. De las circunstancias fácticas que advierte la entidad accionante en su demanda, la Corte encuentra que la resolución impugnada presenta la potencialidad de generar un gravamen irreparable en la medida en que, de verificarse las alegaciones de la accionante, estas constituirían una vulneración a los derechos de July al debido proceso en las garantías de la motivación y a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a la tutela judicial efectiva, y a la convivencia familiar. Por lo que, este caso cumple con el **supuesto (2)**.
27. En consecuencia, la Corte Constitucional se pronunciará sobre los argumentos esgrimidos en contra del auto impugnado.

V. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental¹⁵. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16

completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica¹⁶.

29. En cuanto a los cargos sintetizados en los párrafos 16.1 y 16.2 *supra*, la argumentación gira en torno a que la Sala no consideró, en ninguna parte de su decisión, la opinión de la adolescente expresada en la audiencia reservada. Para un mejor tratamiento de los cargos, se realizará el análisis constitucional a partir de la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE) y, por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, porque no se consideró la opinión de la adolescente en el proceso?**
30. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 16.3 *supra*, este se refiere al presunto vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, porque se habría respondido a una pretensión diferente a la solicitada por la entidad accionante en cuento al tipo de medida de protección. Por tanto, para un tratamiento adecuado del cargo, el análisis constitucional se realizará a través de la garantía de la motivación, y se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría considerado la pretensión de la entidad accionante?**
31. Sobre el cargo desarrollado en el párrafo 16.4 *supra*, se constata que la entidad accionante solo manifiesta una supuesta falta de cumplimiento de recomendaciones y observaciones de órganos internacionales sin precisar su contenido y alcance. Sin ofrecer un argumento mínimamente completo sobre la supuesta vulneración al derecho a la convivencia familiar, sino que expresa su inconformidad con la decisión impugnada. Por esta razón, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable¹⁷.
32. Para una mejor comprensión de la resolución del caso, se tratará primero el problema jurídico formulado en el párrafo 21 *supra* y, luego, el problema jurídico del párrafo 20 *supra*.

VI. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría considerado la pretensión de la entidad accionante?

33. La Constitución consagra en el artículo 76, número 7 letra l, que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 28. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

34. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: 1) inexistencia, 2) insuficiencia y 3) apariencia¹⁸.
35. Esta Corte determinó que la apariencia en la motivación se da porque, a pesar de que una decisión cuenta con una fundamentación normativa y fáctica, esta se ve afectada por un vicio motivacional¹⁹. Los vicios motivacionales, que dan cuenta de que la motivación es tan solo aparente, pueden ser (en sentido no exhaustivo) de cuatro tipos: incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad. En cuanto al vicio de la **incongruencia**, se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (incongruencia frente a las partes), o se ha omitido satisfacer una carga argumentativa específica que el ordenamiento jurídico impone a la autoridad judicial (incongruencia frente al Derecho)²⁰.
36. En el caso *sub iudice*, la entidad accionante alega que la Sala realizó su análisis respecto de una medida de protección diferente a la solicitada y, con ello, no respondió a su pretensión central. En consecuencia, corresponde a esta Corte verificar si la resolución impugnada incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes²¹.
37. La Corte analizará si la resolución impugnada incurrió en el vicio motivacional aludido, para lo cual, verificará (i) cuál fue la pretensión central de la entidad accionante, y (ii) si la Sala se pronunció sobre ella.
38. Respecto a (i) se verifica que, en el recurso de apelación, la entidad accionante solicitó la terminación de la medida de protección de acogimiento institucional por las condiciones psicológicas de la adolescente, quien se encontraba afectada por la separación de su medio familiar. Así manifestó:

“De acuerdo a la prueba aportada por la defensa de Aldeas Infantiles SOS y de aquella que fue ordenada por su autoridad [...] se evidencia que la salud Psicológica de la Adolescente se encuentra afectada por la separación de su medio familiar y acogimiento institucional, por lo que se solicita su terminación [...] [t]eniendo que ponderar el riesgo a su integridad psicológica mientras dura el acogimiento institucional, por la naturaleza del mismo y la separación de su entorno social y familiar”²².

39. Además, en la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, se evidencia que la entidad accionante manifestó expresamente que se reemplace la medida de protección de acogimiento institucional por la de **reinserción familiar** en su fase de acompañamiento. Así expresó:

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 66.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 71.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 86.

²¹ *Ibíd.*, párr. 87.

²² Recurso de apelación, expediente de primera instancia, foja 191.

*“Por lo tanto señores jueces, esta defensa considera que debe modularse la sentencia subida a su conocimiento y se debe **disponer como medida de protección la reinserción al programa de protección de acompañamiento familiar** que brindará Aldeas Infantiles SOS, esto implica los cuidados necesarios y la vigilancia permanente a la adolescente de manera coordinada con la familia, así también (sic) el acompañamiento técnico que interviene hacer y a cumplir todas las terapias que se había indicado y también el acceso al sistema de salud mental que la adolescente requiere”.*

40. De lo expuesto, se observa que la pretensión central de la entidad accionante en su recurso de apelación era revocar la medida de acogimiento institucional y reemplazarla por la medida de **reinserción familiar** en la fase de acompañamiento, de acuerdo con el artículo 217 número 3 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) y la Norma Técnica de Apoyo, Custodia y Acogimiento Familiar emitida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (norma técnica).
41. Respecto a (ii), la Corte constata que, si bien la Sala confundió el “acompañamiento familiar” con el “acogimiento familiar”, **sí respondió a la solicitud** de la entidad accionante. En lo principal, manifestó:

“Aldeas SOS, manifiesta en sus puntos principales, que la pretensión de su representada es, que se dé por terminado el acogimiento institucional, y en su defecto se fije por parte de la autoridad un acogimiento familiar, tomando en cuenta en especial la opinión de la adolescente [July] quien constitucional y legalmente debe ejercer su derecho a ser escuchada [...]. Es evidente la existencia de la afectividad y relación filial entre abuela y nieta, situación que no está en discusión, sino lo que más bien se observa es que al no estar preparada la adolescente en cuanto a saber cuál va a ser su actitud encontrándose ya bajo un régimen de acogimiento familiar en su núcleo que lo conforman únicamente las dos personas, y que por la edad avanzada de la abuelita se considera que la adolescente no tendrá un régimen de vigilancia y cuidado, quedando a expensas de la voluntad de July”.

42. La Corte verifica que a pesar de que la Sala menciona la medida de “acogimiento familiar”, cuando lo solicitado fue de “reinserción familiar”, esta confusión terminológica no tuvo una incidencia trascendente, pues su análisis si correspondió a la técnica y alcance de la medida de reinserción familiar. Este Organismo ha señalado que *“un error inocuo no puede ser equiparado a una vulneración de derechos constitucionales del accionante”*²³.
43. Por todo expuesto, la Corte verifica que la argumentación de la Sala atendió la pretensión de la entidad accionante y, al no incurrir en un vicio motivacional de incongruencia, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

B. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, porque no se consideró la opinión de la adolescente en el proceso?

²³ Corte Constitucional, sentencia No. 1588-15-EP/20, párr. 40.

44. La garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, en este caso, **se orienta necesariamente** a partir de la evaluación del **interés superior** del niño, niña o adolescente²⁴. Es decir, este Organismo considera a la opinión del niño, niña o adolescente como un elemento trascendental para evaluar su interés superior²⁵.
45. El interés superior del niño, niña o adolescente impone una obligación a las autoridades judiciales y administrativas, y a las instituciones públicas o privadas de ajustar sus decisiones y acciones a este principio. Así, en todas las decisiones adoptadas por la administración de justicia que involucren a niños, niñas y adolescentes, el principio del interés superior deberá ser una **consideración primordial**²⁶.
46. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó el deber que tienen los juzgadores de explicar en sus sentencias cómo evaluaron o tomaron en cuenta las declaraciones y preferencias realizadas por niñas, niños o adolescentes, así como la relevancia atribuida por esos juzgadores, y en caso de apartarse de la voluntad de aquellos, explicitar las razones.
47. La fundamentación de las decisiones judiciales en el supuesto interés superior de niñas, niños y adolescentes debe contener las razones por las que se considera legítimo contradecir la voluntad expresada por ellos, más aún si se tiene en cuenta la interrelación entre el derecho a participar de los niños y niñas, y el objetivo de cumplir con el principio del interés superior del niño.²⁷
48. Por lo anterior, el estricto cumplimiento del principio de interés superior de los niños, niñas y adolescente demanda tomar en consideración la opinión de la niña, niño o adolescente involucrado, como sujetos de derechos.
49. Ahora bien, respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de forma autónoma, el artículo 76, número 7 letra c, de la Constitución también establece que *“en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”*.
50. En la normativa infraconstitucional, el CNA regula en sus artículos 60, 314 y 316 el derecho a ser escuchado. Además, el artículo 31 del Código Orgánico General de Procesos establece que *“las niñas, niños y adolescentes serán escuchados en los procesos en los que se discuta acerca de sus derechos”*.
51. Esta Corte ha establecido que las niñas, niños y adolescentes están dotados de capacidad para formar sus propias opiniones y tienen derecho a expresarlas en todo proceso judicial o procedimiento administrativo que les afecte. Del mismo modo, determinó que

²⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 28-15-IN/21, párr. 207.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 209.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1484-14-EP/20, párr. 12.

²⁷ Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 208.

es obligación de toda autoridad judicial o administrativa -que dirige un proceso o procedimiento en que se discuta y cuya decisión tenga un impacto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes- **escuchar y considerar seriamente la opinión de las niñas, niños y adolescentes** en función de su edad, madurez y desarrollo evolutivo²⁸.

- 52.** Este Organismo también ha señalado que debe presumirse que toda niña, niño o adolescente tiene la capacidad para formarse sus propias opiniones y expresarlas. En esa medida, no les corresponde a las niñas, niños o adolescentes probar que tienen dicha capacidad. Al contrario, es el Estado quien está obligado a generar las condiciones necesarias para garantizar este derecho y así evaluar su capacidad para formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible. De ahí, que **cualquier decisión que se tome sin escucharles en asuntos que les afecte carece de validez**²⁹.
- 53.** De este modo, la Corte ha establecido que el juzgador o la entidad encargada de adoptar decisiones administrativas o judiciales debe: **i)** asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño, niña o adolescente sobre todos los asuntos que le afectan, y **ii)** tener debidamente en cuenta esas opiniones de acuerdo con su edad y madurez³⁰.
- 54.** Respecto a **i)**, en el acápite quinto de la resolución impugnada, la Sala dejó constancia de la realización de una **audiencia reservada** con la adolescente y la psicóloga de la Unidad Judicial. Por tanto, en el presente caso, sí existió un mecanismo idóneo para recabar la opinión de July durante el proceso de revocatoria de la medida de protección de acogimiento institucional.
- 55.** En cuanto a **ii)**, si bien la Sala escuchó a July, sólo en el acápite quinto de la resolución impugnada se refirió a su declaración e indicó simplemente que *“por su naturaleza queda para la valoración interna del Tribunal”* las opiniones expresadas por July, quien para entonces tenía 17 años de edad, sin explicar a qué se refiere con “naturaleza”, ni justificar el alcance de “la valoración interna”.
- 56.** La Corte constata que, en la audiencia reservada, July manifestó claramente su deseo de retornar a casa con su abuela³¹. En lo principal, señaló:

[Psicóloga de la Unidad Judicial]: *Cuéntanos un poquito más, ¿qué has sentido tú?*

[July]: *Que le extraño a mi abuelita y quiero estar con ella.*

[Juez ponente]: *Te voy a ser muy sincero, nosotros tratamos de protegerte de alguna manera y que no entres en riesgo. Tú ahorita no trabajas, la abuelita tiene setenta años y más. Nuestra inquietud es, ¿cómo puedes vivir en Urcuquí si no hay alguien que puede darte ni para un pan con yogurt?*

[July]: *Si tenemos trabajo nosotras.*

[Juez del Tribunal]: *¿En la casa de tu abuelita te van a ayudar con la medicina? Si usted está bien se quedaría con su abuelita, pero si ella no tiene con que darle la medicación*

²⁸ Corte Constitucional, sentencias No. 2185-19-JP y acumulados/2, párr. 174; No. 2691-18-EP/21, párrs. 43-44, 52-53.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/2, párr. 176.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 2185-19-JP/21, párr. 171.

³¹ Transcripción de la audiencia reservada de 3 de abril de 2019, minuto 24:36 en adelante.

correría un riesgo y usted regresaría a la comunidad ¿Dónde se siente mejor? ¿Con su abuelita? ¿Eso quiere usted?

[July]: Sí.

[Juez del Tribunal]: *¿Usted se siente mejor ahí? ¿Más protegida?*

[July]: Sí.

57. De lo expuesto, se verifica que la Sala **omitió recoger la opinión** válida y razonada de la adolescente de 16 años. En su lugar, la resolución impugnada se limitó a replicar el contenido y conclusiones de los informes presentados por las instituciones intervinientes y a cuestionar la idoneidad de la condición económica de la abuela de July, para concluir que *“la adolescente por el momento debe seguir bajo el régimen de acogimiento institucional”*.
58. Por lo tanto, la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a ser escuchada, porque invisibilizó y desacreditó la opinión de July por su edad y la redujo a un mero trámite procesal sin importancia.
59. Por lo que, corresponde a este Organismo ordenar medias de reparación tendientes a evitar que sucesos como el identificado en este caso vuelvan a repetirse³².

VII. Consideraciones finales

60. Esta Corte considera necesario recordar que ha recogido estándares interamericanos sobre la excepcionalidad de la separación de los niños de su núcleo de origen³³ y ha indicado que cualquier decisión relativa a la separación del niño, niña o adolescente de su familia debe estar justificada por la salvaguarda de su interés superior³⁴. Específicamente, ha entendido que el niño, niña o adolescente debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes para optar por separarlo de su familia.
61. Esta Corte también ha indicado que siempre se preferirá la reinserción familiar o el acogimiento familiar sobre el acogimiento institucional. Es decir, que se privilegiará el retorno del niño, niña o adolescente a su núcleo familiar de origen, que a la medida de institucionalización en un ambiente extraño, debido a los efectos nocivos que puede

³² Este Organismo ha señalado que las medidas de reparación deberán ser adecuadas, deseables, aceptables y posibles. Así, esta Corte, en observancia de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, procura que las reparaciones que disponga incluyan el alcance y forma de su ejecución; sin perder de vista la real capacidad de los órganos estatales ejecutores de cumplir con las reparaciones establecidas.

³³ Corte IDH, *Hermanos Landeta Mejías y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo. Reparaciones y Costas, párrs.129 y 130.

Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 414.

Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 329.

Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 71, 73, 75 y 77.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 983-18-JP/21, párr. 242.

causar en su desarrollo y bienestar³⁵. En el caso de que se disponga el acogimiento institucional se deberá contar con la posibilidad de evaluaciones posteriores que faciliten el acompañamiento de la familia de origen, siempre que esto no resulte nocivo para el interés superior del niño, niña o adolescente.

62. Este organismo hace un llamado de atención a los jueces e instituciones encargadas de interponer, sugerir o modular medidas de protección en favor de niños, niñas o adolescentes,³⁶ para que adecuen sus prácticas, procedimientos y decisiones para que materialicen el requisito de excepcionalidad de la separación de la familia de origen³⁷.
63. En el caso *sub iudice*, de la verificación de las actuaciones procesales constantes en el sistema SATJE, la Corte observa con preocupación que, durante la ejecución de la resolución impugnada, Aldeas SOS y July insistieron con la revocatoria de la medida. Finalmente, en su última petición, July -quien para entonces tenía 19 años- señaló:

“[H]e venido siendo inserta (sic) en contra de mi voluntad en ALDEAS INFANTILES SOS, institución de acogimiento en la cual a pesar de haber cumplido en mi favor de forma fehaciente con el debido cuidado y protección dispuesto por Autoridad, NO ES MI ENTORNO FAMILIAR [...] a pesar de que a la presente fecha he cumplido la mayoría de edad (19 años); y que han sido reiteradas las ocasiones que en Audiencia y a diferentes instancias he solicitado la REVOCATORIA DE LA MEDIDA Y LA REINSERCIÓN A MI HOGAR, hasta la presente fecha pesa la orden de ingreso a las ALDEAS SOS, inobservando mis elementales y legítimos derechos que me asisten”³⁸.

64. Frente a este pedido, el 27 de junio de 2022, la Unidad Judicial tardíamente aceptó su petición en atención al artículo 233, número 4 del Código de la Niñez y Adolescencia y revocó la medida de acogimiento institucional.
65. De lo anterior, este Organismo constata que la adolescente continuó en acogimiento institucional hasta sus 19 años de edad. Es decir, que las autoridades judiciales, que conocieron el caso, no realizaron ninguna acción tendiente a buscar la reinserción de la adolescente con su única familia, al contrario, se prefirió el mantenimiento del acogimiento institucional de forma indefinida. Como consecuencia, la adolescente fue impedida de desarrollarse y mantener relaciones afectivas con su familia biológica.

VIII. 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 extraordinaria de protección No. 1389-19-EP.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 202-19-JH/21, párrs. 130, 176-182.

³⁶ Los parámetros dispuestos alcanzan a las decisiones administrativas tomadas por las Juntas Cantonales.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 202-19-JH/21, párr. 130.

³⁸ El 27 de junio de 2022, la Unidad Judicial aceptó la petición de la adolescente en atención al artículo 233, número 4 del Código de la Niñez y Adolescencia y revocó la medida de acogimiento institucional.

2. Declarar que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura en la resolución de 5 de abril de 2019 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

3. Ordenar las siguientes medidas de reparación:

3.1. Como medida de satisfacción, se ordena al Consejo de la Judicatura:

- a. Pedir disculpas públicas a July, en el plazo de **diez días** contados desde la notificación de la presente sentencia, a través de su sitio web institucional, así como mediante una carta dirigida a su persona. El pedido de disculpas públicas deberá publicarse junto con el hipervínculo de la presente sentencia y contener, al menos, el siguiente mensaje:

“El Consejo de la Judicatura se disculpa públicamente con July, debido a que la sentencia de 5 de abril de 2019, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Esta institución asume su responsabilidad por afectar los derechos de July, y se compromete a observar el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, para que en los casos donde se decidan los intereses de las niñas, niños y adolescentes, en futuros se respeten sus derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales”.

3.2. Como medida de no repetición que prevenga la comisión de futuras violaciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente respecto a sus derecho a ser escuchados cuando se deciden sobre temas que les afecten, se dispone al Consejo de la Judicatura:

- a. Difundir, en un plazo de **30 días** contados desde la notificación de la presente sentencia, a todos los jueces y juezas de todas las instancias que conozcan casos en materia de familia, niñez y adolescencia a nivel nacional el contenido de esta sentencia.
- b. Difundir, durante **seis meses**, en el portal principal de la página web del Consejo de la Judicatura un extracto de la sentencia.
- c. Informar documentadamente, al fenecer los plazos, a esta Corte sobre el alcance de la difusión del contenido de la sentencia.

3.3. Como medida de rehabilitación, se dispone que la Defensoría del Pueblo realice todas las gestiones necesarias para acompañar y patrocinar a July en los trámites tendientes a garantizar su acceso a programas de inclusión social. En particular, para que pueda ser incluida en programas de vivienda, bono de desarrollo humano y demás programas disponibles para personas en situación de vulnerabilidad por circunstancias de extrema pobreza.

4. Llamar la atención a Wiliam Jiménez Guerrero, Jaime Cadena Vallejos y Marcelo Benavides Pérez, quienes actuaron como jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, por haber violado el derecho al debido proceso en la garantía del ser escuchada oportunamente y en igualdad de condiciones de July, y notificar al Consejo de la Judicatura para que se realice la investigación correspondiente.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1389-19-EP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 25 de enero de 2023, aprobó la sentencia N°. 1389-19-EP/23, misma que analizó la acción extraordinaria de protección presentada por Aldeas SOS en contra de la resolución de 5 de abril de 2019. En dicha sentencia, se declaró que la parte accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y ordenó medidas de reparación.
2. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado que se dividirá en tres puntos. En el primero, expondré mi discrepancia con el análisis esgrimido en la cuestión previa de la sentencia de mayoría. En el segundo, indicaré las razones por las que disiento con la forma en que se resolvió el problema jurídico B respecto a la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Finalmente, manifestaré mis divergencias con las medidas de reparación adoptadas en el caso.

II. Análisis**2.1. Consideraciones sobre la cuestión previa****2.1.1. Objeto de la acción extraordinaria de protección**

3. Antes de formular problemas jurídicos y resolver el fondo de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional debe resolver la cuestión previa. Al respecto, la sentencia de mayoría formuló el siguiente problema jurídico: **¿La resolución emitida el 5 de abril de 2019, que rechazó la revocatoria de la medida de acogimiento institucional, es objeto de acción extraordinaria de protección?**
4. La respuesta al problema consistió en indicar que en la resolución de 5 de abril de 2019 la Sala **1)** resolvió el fondo de las pretensiones de la entidad accionante, pero **2)** no impidió a la entidad accionante el inicio de un nuevo proceso ligado a tales pretensiones. Después de realizar estas afirmaciones, concluyó que la resolución impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección.
5. Ahora bien, considero que la primera aseveración es un error. El artículo 215 del Código de la Niñez y la Adolescencia define al concepto de las medidas de protección de la siguiente forma:

Las medidas de protección son acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus

derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente. En la aplicación de las medidas se deben preferir aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios. Las medidas de protección imponen al Estado, sus funcionarios o empleados o cualquier particular, incluidos los progenitores, parientes, personas responsables de su cuidado, maestros, educadores y el propio niño, niña o adolescentes, determinadas acciones con el objeto de hacer cesar el acto de amenaza, restituir el derecho que ha sido vulnerado y asegurar el respeto permanente de sus derechos. (Énfasis añadido)

6. Las medidas de protección judiciales y administrativas pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad que las impuso.¹ Es por ello que las resoluciones sobre medidas de protección no causan cosa juzgada material. En consecuencia, en el caso *in examine* no se cumple con el primer requisito para que un auto sea definitivo, contrario a lo que indica la sentencia de mayoría.

2.1.2. Sobre la indeterminación en la aplicación de la figura de gravamen irreparable

7. En la sentencia No. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional consideró que “[u]n 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**”² (énfasis añadido).
8. De la sentencia referida se evidencian dos requisitos concurrentes para que exista un gravamen irreparable: 1) que el auto genere una vulneración de derechos; y, 2) que esta vulneración no pueda ser reparada mediante otro mecanismo procesal.
9. Ahora bien, en el caso *sub judice*, después de indicar que la resolución impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección, el voto de mayoría menciona que la decisión “*presenta la potencialidad de generar un gravamen irreparable en la media (sic) en que, de verificarse las alegaciones de la accionante, estas constituirían una vulneración a los derechos de July al debido proceso en las garantías de la motivación y a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a la tutela judicial efectiva, y a la convivencia familiar*” (énfasis añadido).
10. En la cita previa se encuentra un argumento tautológico pues la razón para que exista una vulneración de derechos (supuesto 1 del gravamen irreparable) es que, de ser ciertas las alegaciones de la demanda, existiría una vulneración de derechos. Con este vicio en su argumentación, la sentencia de mayoría intenta justificar el cumplimiento del supuesto 1. Considero que esta afirmación no debería ser utilizada para justificar la existencia de la figura de gravamen irreparable, porque de replicarla en otros casos, absolutamente en todos los autos analizados por la Corte se configuraría este gravamen.
11. Ahora bien, respecto al supuesto 2, el voto de mayoría omite justificar su existencia. Así, si la decisión de mayoría abordaba el supuesto 2, la resolución del caso sería

¹ Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No.737 de 3 de enero de 2003, artículo 19.

² Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45.

distinta. Esto por cuanto resulta evidente que existían mecanismos procesales idóneos por los que esta posible vulneración podía ser reparada. Como se indicó en párrafos anteriores, la característica principal de las medidas de protección es que son provisionales. Además, la medida de acogimiento institucional es una medida de protección judicial que puede ser revocada en cualquier momento por los Jueces de la Niñez y Adolescencia en vista de que es transitoria.³ Los referidos jueces tienen “*la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas*”⁴. Por lo que, en cualquier momento, y de considerarlo necesario, los jueces pueden sustituir, modificar o revocar las medidas.

12. En mérito de lo expuesto, considero que la resolución impugnada no es objeto de esta garantía jurisdiccional y tampoco causa gravamen irreparable.
13. El peligro de utilizar argumentos tautológicos para explicar la existencia del gravamen irreparable es que existe poca certeza respecto a qué decisiones podrían generarlo. Si los jueces consideran que este tipo de decisiones –resoluciones no definitivas– deberían ser revisadas, es necesario cambiar la definición de la figura y alejarse del precedente. No obstante, hasta que ello no ocurra, no se debería utilizar erróneamente el concepto para que arbitrariamente la Corte decida entrar al fondo del asunto. Este tipo de actuaciones genera desconfianza e inseguridad jurídica. Por ende, pese a que respeto el voto de mayoría y su argumentación, disiento de que se utilice equivocadamente el concepto de gravamen irreparable. A mi criterio, esta causa debió ser rechazada de conformidad con el precedente No. 154-12-EP/19.

2.2. Discrepancia respecto a la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones

14. En esta sección explicaré mi discordancia con la forma en que se resolvió el problema jurídico B. Para ello indicaré que la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones no es una garantía absoluta. Luego, esgrimiré razones por las cuales considero que en este problema jurídico se realiza una corrección de la decisión, lo cual escapa del alcance de la garantía jurisdiccional que nos ocupa. Finalmente, expondré por qué el voto de mayoría no debió utilizar un extracto de una audiencia reservada para llegar a su conclusión.

i. La garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones no es una garantía absoluta

15. Para comenzar la resolución del problema jurídico B, el voto de mayoría indica que la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones se orienta a partir de la evaluación del interés superior del niño, niña o adolescente

³ Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No.737 de 3 de enero de 2003, artículos 218 y 232.

⁴ Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No.737 de 3 de enero de 2003, artículo 219.

(“NNA”) y que este es un elemento trascendental del principio. Estoy de acuerdo en que la opinión del NNA es una consideración primordial, pero no puede ser la única.

- 16.** Ahora bien, la decisión de mayoría explica la normativa infraconstitucional por la que los NNA tienen derecho a ser escuchados. Como lo expresa el mismo voto en el párrafo 54, se efectuó una audiencia reservada con la adolescente y la psicóloga de la Unidad Judicial. De la resolución de 5 de abril de 2019 se desprende lo siguiente:

Ya en Audiencia se verifica que la adolescente (sic) July, no ha sido escuchada por el señor juez de primer nivel, así como también encontramos que los informes presentados por el equipo técnico no se encuentran actualizados, por lo que éste organismo resuelve conforme a los artículos 35, 44 de la Constitución de la República del Ecuador en relación con los artículos 11, 60 y más pertinentes del Código de la Niñez y Adolescencia, y Art. 168 del Código Orgánico General de Procesos, disponer Prueba de Oficio para mejor resolver y así se ha dispuesto.

Escuchar en Audiencia Reservada la (sic) adolescente July, para lo cual se ha dispuesto contar con la Psc. Liliana Morales, funcionaria de la Unidad de Familia del Cantón Ibarra, a fin de que colabore en la entrevista con la mencionada adolescente (sic).

Que, el Equipo Técnico de la Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescentes del Cantón (sic) Antonio Ante presente un Informe actualizado con respecto a la situación de la adolescente (sic) July, siendo esto en las áreas, médico, social y psicológico.

Posteriormente comparece el señor Erik Javier Espinoza Torres representante de la Casa de Acogimiento Aldeas SOS y adjunta un Informe Psiquiátrico presentado por el Dr. Luis Riofrío Rivera, y así mismo solicita para mejor resolver sea incorporado dicho informe y lo que es más sea escuchado en audiencia a fin de que sustente el mismo, situación que ha sido acogida por este Tribunal, con la finalidad de tener mayores elementos para resolver.

- 17.** En este sentido, fueron los juzgadores de segunda instancia los que ordenaron escuchar en audiencia reservada a la adolescente después de verificar que esto no se realizó en primera instancia. El informe médico general elaborado por el equipo técnico de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Antonio Ante señaló como recomendación que en virtud de una persistencia de trastornos del comportamiento de July, se sugería continuar con un control de especialidad para evitar complicaciones a largo plazo.⁵ Por ello, el informe sugirió al juez que la adolescente se mantenga bajo cuidado y protección de terceras personas que tengan conocimiento del cuidado apropiado para adolescentes con trastornos de la conducta. Además, recomendó que se mantenga un control médico de especialidad acompañado de terapia.
- 18.** En cuanto al informe psicosocial, se realizó un proceso de investigación psicosocial con cruce de información a nivel institucional y entrevistas colaterales en la comunidad. En este informe, se sugirió que Aldeas SOS Ibarra cuente con un diagnóstico integral sobre la situación de salud mental de la adolescente para plantear alternativas que garanticen su cuidado diario. En vista de que la adolescente revelaba alteraciones emocionales y

⁵ Fs. 75, expediente Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.

conductuales, el informe sugirió un mantenimiento de estrategias institucionales con un proceso de apoyo psicoterapéutico.

19. De los antecedentes, también se desprende que July presenta una fase prodrómica de esquizofrenia. Es decir que la enfermedad está en incubación por lo que los informes expresan que la adolescente *“necesita de un cuidado especial a fin de ser controlada por presentar riesgos biológicos y riesgos reales que necesitan un seguimiento”*⁶.

20. Además, la Sala indica que:

*Por su parte el equipo técnico de la Unidad Judicial del Cantón Antonio Ante, ha realizado una serie de recomendaciones en cuanto a la falta de diagnósticos claros en cuanto a la posible enfermedad de la adolescente en acogimiento por cuanto no se ha observado una reinserción efectiva en las áreas educativas, de autoestima de apoyo de su enfermedad, por lo que las recomendaciones de este equipo técnico son contundentes en cuanto que, la adolescente July, debe seguir bajo el sistema de acogimiento institucional, así (sic) incluso lo han ratificado en audiencia en forma categórica.*⁷

21. La Sala indica que el núcleo familiar inicial está conformado por July y su abuela, *“situación que ha desencadenado en una falta de atención en su estado físico y deserción escolar, habiendo sido necesaria la presencia de la Junta Cantonal de la Niñez y Adolescencia del Cantón Urcuqui, a fin de proteger los derechos de la adolescente quien requiere de cuidados en los distintos aspectos de su vida; siendo la única alternativa el acogimiento institucional”*⁸.

22. De esta forma, pese a que la Sala no establece explícitamente por qué su decisión se alejaba de la opinión de July, esto no implica que el órgano jurisdiccional no haya esgrimido razones para mantener el acogimiento institucional. Incluso tomando en cuenta factores que el voto de mayoría no desarrolla, como la enfermedad de July. Como menciona la Sala, el acogimiento institucional era necesario por *“su estado de salud físico y mental”*⁹. Así, argumenta que era *“necesario que cuente con un régimen de cuidados técnicos y especializados, mismos que en su núcleo familiar inicial no los tiene conforme ya se analizó anteriormente, por lo que de hecho este Tribunal tiene la certeza de que la adolescente por el momento debe seguir bajo el régimen de acogimiento institucional, por considerar que en este centro de Aldeas Infantiles SOS tiene las garantías elementales para su normal desarrollo y cuidado, caso contrario sería poner en riesgo su integridad personal”*¹⁰. Además, del expediente se desprende que la abuela de July presentaba *“parkinson, diabetes e hipertensión”*.

23. Después de revisar el análisis que hizo la Sala sobre la situación de July, se observa que la adolescente sí fue escuchada. En el párrafo 55 del voto de mayoría se establece que la adolescente tenía 17 años, sin embargo, en ese entonces, la adolescente tenía 16 años.

⁶ Fs. 79, expediente Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.

⁷ Fs. 80, expediente Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.

⁸ *Id.*

⁹ Fs. 80, expediente Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.

¹⁰ *Id.*

Ahora bien, cabe señalar que en el acápite quinto la Sala se refiere a la opinión de la adolescente, se observa que en el resto del auto impugnado la Sala intenta justificar por qué el acogimiento institucional era la mejor opción para la adolescente tomando en cuenta 1) todos los informes médicos y psicológicos presentados; y, 2) la situación de la adolescente y su abuela. Pese a que la adolescente manifestó su deseo de volver con su abuela, esto no implica que tal consideración deba ser atendida sin regirse al principio de interés superior de NNA.

24. Por ejemplo, tomemos el caso donde un adolescente es abusado física y psicológicamente en su hogar. Después de ser referido, el Juez de Niñez y Familia dispone una medida de acogimiento institucional al evaluar que esta es la mejor opción y último recurso para facilitar un mayor nivel de bienestar y seguridad para el adolescente. A pesar de ello, en audiencia reservada el adolescente solicita volver a su hogar. ¿El Juez de Niñez y Familia estaría obligado a tomar en cuenta, única y exclusivamente, la opinión del adolescente sin sopesar otro tipo de cuestiones que se deriven del interés superior de NNA? ¿Sería correcto insertar a un adolescente en un ambiente de abuso porque así lo desea?
25. La respuesta de las incógnitas parte de la premisa de que la opinión de NNA es un elemento trascendental para evaluar su interés superior, **pero no es absoluto**. Esto no se considera en el voto de mayoría el cual toma de forma imperiosa la aplicación del elemento de la opinión de NNA.
26. Así, el acogimiento institucional también puede atender al interés superior de NNA. Pues justamente se fundamenta en políticas públicas. Contrario a lo que mantiene el voto de mayoría en el párrafo 57, no se observa que la decisión impugnada únicamente haya fundamentado su decisión en una condición económica. Por el contrario, analizó las conclusiones de informes médicos y psicológicos presentados para decidir de que la mejor opción para la adolescente era el acogimiento institucional.
27. En el párrafo 58 de la sentencia de mayoría se expone lo siguiente:

[...] la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a ser escuchada, porque invisibilizó y desacreditó la opinión de July por su edad y la redujo a un mero trámite procesal sin importancia.
28. El criterio de la sentencia de mayoría respecto a invisibilizar y desacreditar una opinión por edad es una conjetura que parte de que la garantía a ser escuchado en el momento oportuno y que la opinión de NNA es absoluta. Además, esta es una postura sobre la corrección de la decisión. Es decir que, en lugar de observar si la Sala motivó explícitamente la consideración sobre la opinión de la adolescente, la decisión de mayoría realiza apreciaciones valorativas y de fondo que no corresponde realizar en esta garantía jurisdiccional.
29. Finalmente, en el párrafo 56 de la sentencia de mayoría se expone un extracto de la audiencia reservada de 3 de abril de 2019. El artículo 238 del Código de la Niñez y Adolescencia prescribe que al adolescente, al niño o a la niña se los oirá reservadamente.

Esto debe practicarse en forma reservada para respetar la intimidad, integridad física y emocional de NNA.¹¹ Así, el mismo cuerpo normativo indica que **no se puede difundir ni divulgar** este tipo de información. Por lo que resulta contradictorio, con la referida norma legal, que el voto de mayoría contenga un extracto de la audiencia reservada y se divulgue dicha información.

2.3. Disentimiento con las medidas de reparación

30. En la sentencia de mayoría se criticó a los juzgadores de instancia por no tomar en cuenta la opinión de la adolescente. Por lo que llama la atención que en el presente caso no se haya convocado a una audiencia a July, para evaluar su opinión, el impacto que podría tener la decisión en su vida y plantear las medidas idóneas para reparar la presunta violación de derechos.

31. El artículo 18 de la LOGJCC prevé que:

*En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará **que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación**. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud. (énfasis añadido).*

32. En la sentencia de mayoría se ordenan las siguientes medidas de reparación:

*Como medida de satisfacción, se ordena al **Consejo de la Judicatura**:*

*Pedir disculpas públicas a July, en el plazo de **diez días** contados desde la notificación de la presente sentencia, a través de su sitio web institucional, así como mediante una carta dirigida a su persona. El pedido de disculpas públicas deberá publicarse junto con el hipervínculo de la presente sentencia y contener, al menos, el siguiente mensaje:*

“El Consejo de la Judicatura se disculpa públicamente con July, debido a que la sentencia de 5 de abril de 2019, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Esta institución asume su responsabilidad por afectar los derechos de July, y se compromete a observar el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, para que en los casos donde se decidan los intereses de las niñas, niños y adolescentes, en futuros se respeten sus derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales”.

Como medida de no repetición que prevenga la comisión de futuras violaciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente respecto a sus derecho a ser

¹¹ Código de la Niñez y Adolescencia. Registro Oficial No.737 de 3 de enero de 2003, artículos 258.

escuchados cuando se deciden sobre temas que les afecten, se dispone al Consejo de la Judicatura:

Difundir, en un plazo de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia, a todos los jueces y juezas de todas las instancias que conozcan casos en materia de familia, niñez y adolescencia a nivel nacional el contenido de esta sentencia.

Difundir, durante seis meses, en el portal principal de la página web del Consejo de la Judicatura un extracto de la sentencia.

Informar documentadamente, al fenecer los plazos, a esta Corte sobre el alcance de la difusión del contenido de la sentencia.

Como medida de rehabilitación, se dispone que la Defensoría del Pueblo realice todas las gestiones necesarias para acompañar y patrocinar a July en los trámites tendientes a garantizar su acceso a programas de inclusión social. En particular, para que pueda ser incluida en programas de vivienda, bono de desarrollo humano y demás programas disponibles para personas en situación de vulnerabilidad por circunstancias de extrema pobreza.

Llamar la atención a Wiliam Jiménez Guerrero, Jaime Cadena Vallejos y Marcelo Benavides Pérez, quienes actuaron como jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, por haber violado el derecho al debido proceso en la garantía del ser escuchada oportunamente y en igualdad de condiciones de July, y notificar al Consejo de la Judicatura para que se realice la investigación correspondiente.

33. Las medidas de reparación integral buscan que el estado de las cosas regrese a un estado previo a la vulneración de un derecho. De conformidad con el artículo 16 de la LOGJCC, “la reparación es un deber y obligación del juez constitucional que declara la vulneración de derechos, toda vez que responde a la necesidad de “desaparecer o remediar los daños” causados”.¹²
34. Sobre ello, mantengo mi posición respecto a que las medidas de reparación deben partir de hechos probados y concretos. Es decir que las medidas sí tienen un límite y no deben ser arbitrarias o discrecionales.
35. Las medidas de rehabilitación y satisfacción del voto de mayoría no guardan relación con los hechos del caso. Sin perjuicio de que considero que el caso debió ser rechazado, estimo que antes de dictar las medidas de reparación debió llamarse a audiencia para evaluar su efecto y otras posibles alternativas.
36. Ahora bien, se observa que la medida de rehabilitación se relaciona con el mérito del caso. Sobre ello, el voto de mayoría no explica por qué se dicta una medida de satisfacción y tampoco justifica de forma mínima la medida de rehabilitación que versa sobre el fondo del caso de origen. En consecuencia, estimo que las medidas de reparación integral deberían ser objeto de una motivación o, por lo menos, de una justificación

¹² Voto Salvado Enrique Herrería Bonnet. Sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022. En el mismo voto se realizan referencias al Caso Goiburú y otros vs. Paraguay de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fondo, reparaciones y costas, serie C No. 153 (2006), párr. 143.

relacionada a los hechos del caso de la acción extraordinaria de protección, lo cual no ocurrió en el presente caso.

III. Decisión

37. Por las razones expuestas, disiento con la decisión de la mayoría en la que se acepta la acción extraordinaria de protección ya que considero que la resolución de 5 de abril de 2019 no es objeto de acción extraordinaria de protección y tampoco genera gravamen irreparable, *ergo*, debió ser rechazada. Adicionalmente, disiento con la forma en que se resolvió el segundo problema jurídico y la forma en la que se dictaron las medidas de reparación.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.02.14
10:27:49 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1389-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 08 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 11:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

138919EP-5257a



Caso Nro. 1389-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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