

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

111-20-IN/23 En el Caso No. 111-20-IN Declárese la inconstitucionalidad de la frase “(...) se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior (...)”, literal b) del artículo 15 de la Ordenanza Municipal No. 18, Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del Impuesto de Patentes en el Cantón El Pangui de 23 de diciembre de 2019.	3
9-21-IN/23 En el Caso No. 9-21-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad 9-21-IN/23.....	20
101-21-IN/23 En el Caso No. 101-21-IN Desestímese la acción pública de constitucionalidad 101-21-IN....	34
1402-19-EP/23 En el Caso No. 1402-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección 1402-19-EP...	50
1680-19-EP/23 En el Caso No. 1680-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 1680-19-EP.	76
3117-19-EP/23 En el Caso No. 3117-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 3117-19-EP...	95
1936-19-EP/23 En el Caso No. 1936-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 1936-19-EP..	112

	Págs.
61-18-IN/23 En el Caso No. 61-18-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad 61-18-IN.....	126
17-20-IA/23 En el Caso No. 17-20-IA Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad 17-20-IA.....	149
60-19-AN/23 En el Caso No. 60-19- AN Acéptese la acción por incumplimiento 60-19-AN.	159



Sentencia 111-20-IN/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 111-20-IN

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

SENTENCIA 111-20-IN/23

Resumen: En la presente sentencia se analiza la constitucionalidad de: i) la frase “(...) se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior (...)”, contenida en el literal b) del artículo 15 de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes en el cantón El Pangui, provincia de Zamora, de 23 de diciembre de 2019; y, ii) la constitucionalidad de la frase “saldo de la cartera local” del artículo 16 de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes en el cantón El Pangui, provincia de Zamora, vigente. Tras su examen, este Organismo concluye que las normas impugnadas contravienen el principio de reserva de ley en materia tributaria.

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 2 de diciembre de 2020, Daniela del Carmen Abad Reyes en calidad de gerente general y representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de la pequeña empresa CACPE-YANTZAZA Ltda. (**“entidad accionante”**), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo y forma, en contra del artículo 15 literal b)¹ de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes en el cantón El Pangui² (**“la ordenanza”**). La accionante solicitó, como medida cautelar, que se suspenda el cobro y la aplicación de la referida ordenanza.
2. El 14 de diciembre de 2020, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, admitió a trámite la presente causa y negó la medida cautelar solicitada.³

¹ La accionante impugnó específicamente la frase “(...) se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior (...)” del literal b) del artículo 15.

² Emitida por el GAD Municipal de El Pangui, el 23 de diciembre de 2019.

³ Expediente constitucional fs. 36 y 37. Auto de admisión.

3. De conformidad con el sorteo efectuado, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 26 de octubre de 2023, avocó conocimiento.

2. Competencia

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

3. Acto normativo impugnado

5. De conformidad con lo señalado expresamente en el acápite segundo de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la entidad accionante acusa de inconstitucional al artículo 15.b de la Ordenanza, específicamente la frase que se resalta *sub infra*:

Art. 15.- BASE IMPONIBLE PARA DETERMINAR LA CUANTÍA DEL IMPUESTO DE LA PATENTE. - La base anual imponible del impuesto de patentes se la determinará en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón El Pangui; sin embargo, se observarán las siguientes reglas:

b) Para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, *se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior*, según el informe presentado a las Superintendencias de Bancos o de la Economía Popular Solidaria; a cuyo efecto deberán declarar en los formularios canales o medios electrónicos que el GAD Municipal disponga.

[Énfasis añadido]

4. Alegaciones de las partes

4.1. De la legitimada activa

6. La entidad accionante afirma que la norma impugnada contraviene las normas contenidas en los artículos 82, 84, 120.6, 136, 226, 253, 264, 327, 424, 425 y 426 de la CRE.
7. En cuanto a su construcción argumentativa, expone lo siguiente:

- 7.1. Respecto del último inciso del Art. 425 de la Constitución, este dispone que la jerarquía normativa tomará en cuenta, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, sin embargo, ni siquiera, bajo este principio los GADs pueden expedir actos normativos en contra de la Constitución o las leyes de la República, pues no pueden abrogarse funciones y competencias de la Asamblea Nacional.
- 7.2. Siendo por tanto, una ordenanza municipal una norma de menor jerarquía que una ley o un reglamento de carácter nacional, sin embargo, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Pangui, ha expedido una ordenanza por sobre las normas constitucionales, legales y reglamentarias, incumpliendo los principios constitucionales de jerarquía de las leyes, atribuyéndose una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, a la expedición de leyes.
- 7.3. Conforme se aprecia, en el Art. 548 del COOTAD, indica que, para ejercer una actividad comercial, industrial o financiera, se deberá obtener una patente anual, previa inscripción en el registro que mantendrá, para estos efectos, cada municipalidad. Dicha patente se la deberá obtener dentro de los treinta días siguientes al día final del mes en el que se inician esas actividades, o dentro de los treinta días siguientes al día final del mes en que termina el año. Y que será el Concejo, mediante ordenanza quien establecerá la tarifa del impuesto anual en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón; y, no en base a lo que dispone la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes en el cantón Pangui, expedida el 23 de diciembre de 2019, y que regirá para la determinación de la patente del año o ejercicio económico del 2019, y el Concejo Municipal desconociendo normas legales de rango jerárquico mayor, dispone que la base disponible, en el caso para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior; a más de ser discriminatoria, atenta contra la seguridad jurídica, que el COOTAD indica claramente que la patente será o se determinará en función del patrimonio de los sujetos pasivos dentro del cantón.
- 7.4. Si bien es cierto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultad para expedir actos normativos de carácter general, en este caso ordenanzas, estas no pueden dictarse, aprobarse o expedirse en contra de la Constitución de la República del Ecuador y las leyes, conforme lo disponen los Arts. 5,

parte final, Art. 6, inciso primero, Art. 332, inciso cuarto, Art. 332, inciso segundo, Art. 338, inciso segundo del COOTAD, peor aún pueden irrespetar el principio de jerarquía normativa y principios establecidos en los Arts. 82, 84, 120, 226, 327, 424, 425 y 426 de la Carta Fundamental del Estado, que en el caso de la ordenanza demandada, no se han cumplido a cabalidad, conforme lo demuestra clara y tajantemente la misma ordenanza.

- 7.5. Podemos definir el patrimonio como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona o empresa. Es nada más que el valor de todos tus activos (propiedades) menos la suma de tus pasivos (responsabilidades). Entonces, el patrimonio neto es igual al valor de todo lo que posees (casa, coche, dinero en efectivo, etc.) menos tus responsabilidades (préstamos, impuestos sin pagar, deudas, etc.).
- [...]

Sin embargo, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Pangui ha transgredido normas constitucionales y legales, al determinar la base imponible, no en “base el patrimonio”, tal como lo menciona el Art. 548 del COOTAD, sino que lo ha determinado en base “al saldo de la cartera local al 31 de diciembre del año inmediato anterior”.

4.2. GAD Municipal El Pangui

8. El GAD Municipal El Pangui (**“GAD El Pangui”**) mediante escrito presentado con fecha 20 de enero de 2021, informó a la Corte Constitucional, lo siguiente:

La norma del ordenamiento jurídico que la legitimada activa acusa como inconstitucional, corresponde al Art. 15 literal b.- de la Ordenanza Municipal No. 18, Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del Impuesto de Patentes en el Cantón El Pangui. La norma preveía:

“b) Para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior, según el informe presentado a las Superintendencias de Bancos o de la Economía Popular Solidaria; a cuyo efecto deberán declarar en los formularios canales o medios electrónicos que el GAD Municipal disponga”.

El articulado se reformó mediante la vigencia del Art. 1 de la Ordenanza Municipal No. 2 del Cantón El Pangui, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 1010, del 15 de septiembre del 2020. La norma vigente de la Ordenanza, establece que “La base imponible del impuesto anual de la patente, se la determinará en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del Cantón El Pangui; sin embargo, se observarán las siguientes reglas:

b) Para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, se tomará como base de cálculo el 4% del patrimonio cuyo valor no será inferior a \$10,00 ni superior a \$25.000,00 según el informe presentado a las Superintendencias de Bancos o de la Economía Popular y Solidaria, a cuyo efecto

deberán declarar en los formularios canales o medios electrónicos que el GAD Municipal disponga”.

4.3. Procuraduría General del Estado

9. Mediante escrito de 20 de enero de 2021, manifestó lo siguiente:

La Procuraduría General del Estado, se ha pronunciado en varias consultas referente al artículo 548 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, que es materia análisis de esta acción de inconstitucionalidad, por lo tanto, solicito se sirvan resolver conforme a derecho constitucional corresponde.

5. Consideraciones previas

5.1. Reforma de la ordenanza

10. Esta Corte observa que el 23 de julio de 2020, el GAD El Pangui expidió la Ordenanza reformatoria a la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patente en el cantón El Pangui, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1010, 15 de septiembre del 2020.
11. En virtud del acto normativo reformativo, el texto del artículo 15.b de la Ordenanza, en la actualidad, se encuentra configurado de la siguiente manera:

Art. 1.- El literal b) del 15 dirá:

b) Para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, *se tomará como base de cálculo el 4% del patrimonio cuyo valor no será inferior a \$10,00 ni superior a \$25.000,00 según el informe presentado a las Superintendencias de Bancos o de la Economía Popular y Solidaria*, a cuyo efecto deberán declarar en los formularios canales o medios electrónicos que el GAD Municipal disponga [énfasis añadido].

12. A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, y declarar su inconstitucionalidad, (i) siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la CRE –*ultractividad*–; o, (ii) de aquellas por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme a lo previsto en el artículo 76. 8 y 9 de la LOGJCC.

12.1. (i) En cuanto a los potenciales efectos ultractivos de la norma impugnada, se anota que, entre las facultades con las que cuentan las administraciones

tributarias seccionales, se encuentran la potestad determinadora, recaudadora y sancionadora. En virtud de estas facultades, en la actualidad, el GAD El Pangui se encuentra autorizado para verificar, complementar y enmendar las declaraciones hechas por los contribuyentes o responsables sobre el impuesto de patentes correspondiente al período en que se encontró vigente la norma impugnada –facultad determinadora-; así como, a recaudar los valores pendientes de pago atinentes al impuesto de patentes cuya base imponible fue calculada en concordancia con la norma que se objeta –facultad recaudadora-; y a sancionar los tipos administrativos que por falta de pago de este impuesto estuvieren contemplados en la ley –facultad sancionadora-.

- 12.2.** Es así como, a pesar de haber sido reformada la norma impugnada, toda vez que existe la posibilidad de una ejecución actual de las facultades tributarias del GAD El Pangui, vinculadas a la determinación, recaudación y sanción de tópicos concernientes al impuesto de patentes cuya base imponible fue calculada en concordancia con el artículo 15.b previo a la reforma; esta Corte concluye que la norma impugnada tiene la potencialidad de tener efectos ultractivos, y por ende realizará el control constitucional abstracto de la misma de conformidad a lo ordenado por el artículo 76.8 de la LOGJCC.
- 12.3.** Como prueba de lo mencionado, en el expediente constitucional obra la orden de cobro 2021-PC-1 de 17 de julio de 2021 emitida por el GAD El Pangui, por medio de la cual, se pone en conocimiento de la entidad accionante que se han emitido títulos de crédito, por los meses y/o años vencidos, los mismos que deben ser cancelados dentro del término de DIEZ DIAS, en las oficinas de Recaudación Municipal”, los cuales ascienden a un valor de USD 31,041.20, por concepto de impuesto de patentes, intereses y multas.
- 12.4.** (ii) Por otro lado, en lo que versa sobre la unidad normativa, sin perjuicio, de que la frase del artículo 15.b cuya constitucionalidad se objeta ha sido reformada completamente, este Organismo comprueba que en el artículo 16 de la ordenanza vigente, en lo que atañe a la tarifa del impuesto, se mantiene una referencia al cálculo de la base imponible del impuesto municipal de patentes, basado en el “*saldo de la cartera local, según sea el caso de los sujetos pasivos*”; esto es, reproduciendo parcialmente el contenido del artículo 15.b reformado. Con mérito en aquello, este Organismo concluye que existen razones suficientes para afirmar que se cumple con los presupuestos previstos en las letras a y b del artículo 76.9 de la LOGJCC,

por cuanto, la norma impugnada está reproducida en el artículo 16 no impugnado de la ordenanza, guardando con aquel, una conexión estrecha y esencial.

- 12.5.** En mérito de esto, este Organismo analizará también la constitucionalidad por conexidad del artículo 16 de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes en el cantón El Pangui.

6. Determinación de los problemas jurídicos

6.1. Ausencia de argumentos claros y específicos sobre la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado

- 13.** El artículo 79.5.b. de la LOGJCC determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de demandas en las cuales los proponentes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.
- 14.** La lógica de este requisito obedece a que la Corte Constitucional solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se le hayan ofrecido razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad de una norma (art. 76.2 LOGJCC).
- 15.** Siguiendo este ánimo ilativo, en el presente caso se observa que, si bien la entidad accionante ha enunciado como normas constitucionales presuntamente contravenidas las contenidas en los artículos 82, 84, 120.6, 136, 226, 253, 264, 327, 424, 425 y 426 de la CRE, su construcción argumentativa se dirige exclusivamente a identificar una eventual infracción del principio de jerarquía normativa, y al derecho a la seguridad jurídica. A partir de estas consideraciones, la Corte determinará los consiguientes problemas jurídicos.

6.2. Determinación de los problemas jurídicos

- 16.** Las competencias de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional no abarcan la potestad de conocer, analizar y resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).

17. En efecto, mediante el conocimiento y resolución de acciones públicas de inconstitucionalidad, se persigue velar para que exista una armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y los actos normativos que emitan los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa, a fin de garantizar que no prevalezcan restricciones o limitaciones injustificadas a derechos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se quebranten las instituciones y garantías reconocidas en la Carta Fundamental, o queden sin desarrollarse los preceptos que la CRE manda.
18. Ahora bien, en los argumentos expuestos por la entidad accionante puede constatar que acusan la frase contenida en el artículo 15.b de la ordenanza *in examine*, toda vez que para la actividad de los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, la base imponible del impuesto de patentes equivale al saldo de la cartera local al 31 de diciembre del año inmediato anterior, y no con base en el patrimonio, tal como lo ordena el Art. 548 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Además, agrega que, la materia sobre la cual recae la disposición impugnada ya se encuentra legislada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.
19. En este orden, sin perjuicio de que la entidad accionante ha identificado el principio de jerarquía de normas y el derecho a la seguridad jurídica como las normas presuntamente infringidas, este Organismo advierte que el argumento desarrollado por la legitimada activa se adecua principalmente con el principio de reserva de ley en materia tributaria. De ahí que, en concordancia con el artículo 4.13 de la LOGJCC, que reconoce la potestad de los jueces constitucionales de emplear el principio *iura novit curia*; esta Corte abordará los argumentos expuestos por la entidad accionante desde este último principio consagrado en los artículos 132 y 301 de la CRE, conforme lo ha hecho en ocasiones precedentes anteriores.⁴
20. Es necesario precisar que este Organismo ha señalado que el análisis de una ordenanza a la luz del principio reserva de ley no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas.⁵

⁴ Cfr. CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023; y, sentencia 64-19-IN/23, 1 de noviembre de 2023.

⁵ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 39.

21. Finalmente, pese a que en su libelo demanda, la entidad accionante afirma que su acción pública de inconstitucionalidad está dirigida a impugnar la forma y fondo del artículo 15.b de la ordenanza *in examine*, conforme se evidenció en este acápite, los argumentos que configuran sus cargos únicamente se dirigen a objetar la constitucionalidad por el fondo de la norma en referencia, en virtud de lo cual no se analizará una eventual inconstitucionalidad por la forma de aquella.

22. Con mérito en lo analizado, la Corte examinará y resolverá el siguiente problema jurídico:

¿La frase contenida en el artículo 15.b de la Ordenanza que dispone “[p]ara los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior” contraviene el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos, consagrado en los artículos 132 y 301 de la CRE?

23. Adicionalmente, por conexidad, conforme a lo mencionado en los párrafos 12.4 y 12.5 *supra* la Corte analizará si la norma que determina: “[s]e establece la tarifa del impuesto anual de patente, de conformidad con el Art. 548 del Código Orgánico de organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en función del patrimonio, *saldo de la cartera local, según sea el caso de los sujetos pasivos*” es constitucional, por contravenir el principio de reserva ley, bajo la siguiente fórmula:

¿La norma contenida en el artículo 16 de la Ordenanza vigente que dispone “[s]e establece la tarifa del impuesto anual de patente, de conformidad con el Art. 548 del Código Orgánico de organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en función del patrimonio, *saldo de la cartera local, según sea el caso de los sujetos pasivos*, la tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinte y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (...)” contraviene el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos, consagrado en los artículos 132 y 301 de la CRE?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema. **¿La frase contenida en el artículo 15. b de la Ordenanza que dispone “[p]ara los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior” contraviene el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos, consagrados en los artículos 132 y 301 de la CRE?**

24. La CRE en su artículo 132.3 determina que se requerirá ley para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”. En concordancia con esto, el artículo 301 de la CRE sanciona que:

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

25. Sobre la forma en que se aplica el principio de reserva de ley en materia tributaria, la Corte ha reconocido que a pesar de que la reserva de ley es la regla general, la misma CRE contempla ciertas excepciones con fundamento en las cuales los gobiernos autónomos descentralizados también tienen potestad tributaria, es decir, la facultad de crear, modificar, exonerar o suprimir tributos. Esta potestad encuentra cabida en el artículo 264 de la CRE, cuyo numeral 3 prescribe que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la competencia exclusiva para “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.⁶
26. En virtud de aquello, mientras que se requiere de una ley para el establecimiento, modificación, exoneración y extinción de impuestos,⁷ los gobiernos autónomos descentralizados conservan la potestad tributaria para, vía ordenanza, crear, extinguir o modificar tasas y contribuciones especiales de mejoras, en el ámbito de sus competencias territoriales.
27. Así, conforme a la jurisprudencia constitucional, la potestad normativa tributaria que poseen los gobiernos autónomos descentralizados encuentra su fundamento en la especie de tributo que va a regular. Conforme lo ha determinado este Organismo, un impuesto es un tributo no vinculado, es decir, que no surge como respuesta de una actividad estatal particularizada, mientras que las tasas y las contribuciones especiales son tributos vinculados que, en términos generales, sí responden a un determinado accionar estatal.⁸
28. En adición a lo desarrollado, este Organismo ha reconocido que “un gobierno municipal podría reglamentar el cobro de un impuesto, no cuenta con la facultad

⁶ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 32.

⁷ CCE, sentencia 014-12-SIN-CC, 19 de abril de 2012, pág. 12: “[L]os elementos básicos del tributo, entre los cuales tenemos: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario”.

⁸ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

constitucional para alterar sus elementos esenciales. La Corte considera importante insistir en que la alteración de estos elementos, al tratarse de un impuesto, está reservada para una ley”.⁹

29. En la presente causa la problemática planteada versa sobre el impuesto de patentes, contemplado en los artículos 546-552 del COOTAD. La entidad accionante limita la eventual lesión que habría sobre el principio de reserva de ley a un solo elemento objetivo de este impuesto, a saber, la base imponible. Así las cosas, este Organismo verificará si a través de la norma impugnada el GAD El Pangui contravino el principio de reserva de ley en materia tributaria, al haber alterado el precitado elemento objetivo del impuesto de patentes. Para esto, comprobará si el referido gobierno autónomo descentralizado municipal se extralimitó en sus potestades tributarias reconocidas por la CRE y la jurisprudencia constitucional.
30. Acerca de la base imponible, se entiende por esta a la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible. En el caso del impuesto de patentes, el artículo 548 del COOTAD la ha configurado a partir de la manifestación económica: *patrimonio*, obedeciendo la siguiente fórmula:

Art. 548.- Base Imponible.- [...] El concejo, mediante ordenanza establecerá la tarifa del impuesto anual en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón. La tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América. [Énfasis añadido].

31. En contraste con esto, el artículo 15.b de la Ordenanza, al momento de regular la base imponible del impuesto de patentes en el GAD El Pangui, ha optado por emplear la siguiente fórmula:

Art. 15.- BASE IMPONIBLE PARA DETERMINAR LA CUANTÍA DEL IMPUESTO DE LA PATENTE. - La base anual imponible del impuesto de patentes se la determinará en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón El Pangui; sin embargo, se observarán las siguientes reglas:

[...]

b) Para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, *se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local*, al 31 de diciembre del año inmediato anterior, según el informe presentado a las Superintendencias de Bancos o de la Economía Popular Solidaria; a cuyo efecto deberán declarar en los formularios canales o medios electrónicos que el GAD Municipal disponga [Énfasis añadido].

32. Al respecto, la entidad accionante afirma que la norma impugnada, pese a tener únicamente rango de ordenanza, en violación del principio de reserva de ley, habría

⁹ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 39.

alterado la base imponible del impuesto de patentes establecida en la ley. De este modo, argumentó:

[...] la base disponible, en el caso para los bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales, para la base imponible, se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior; [a pesar de] que el COOTAD indica claramente que la patente será o se determinará en función del patrimonio de los sujetos pasivos dentro del cantón.

33. Bajo esta lógica, esta Corte observa que el COOTAD establece como base imponible del impuesto de patentes al *patrimonio* del sujeto pasivo, mientras que la norma impugnada, en lo atinente a “los bancos, cooperativas y demás entidades financieras”, lo hace con relación al “*saldo de su cartera local* al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior”.
34. En este sentido, es oportuno verificar si las manifestaciones económicas *patrimonio* y *saldo de cartera* pueden tomarse por equivalentes conforme lo advierte la norma impugnada, a fin de corroborar si la norma impugnada modificó el impuesto de patentes en lo relativo a su base imponible, y, como consecuencia de esto, contravino el principio de reserva de ley, sobrepasando las competencias tributarias previstas en la CRE para los gobiernos autónomos descentralizados.
35. Con esto, la concepción de *patrimonio* se ha entendido como una resta del activo menos el pasivo de una persona. Es decir, una especie de liquidación aritmética simple referida a la diferencia entre los valores de los activos y pasivos. Por su parte, la noción de la *cartera local* se puede definir como la agrupación de las cuentas por cobrar que posee determinada persona jurídica o persona natural en un marco geográfico determinado –créditos-.
36. En consecuencia, ambos conceptos refieren a manifestaciones económicas diversas. Mientras que el *patrimonio* implica el resultado de restarle a los créditos, bienes y derechos, las deudas y obligaciones de una persona; el concepto de *cartera local* hace alusión en exclusiva a todos los créditos que tiene una persona sin descontar ningún tipo de deuda u obligación.
37. Así las cosas, se comprueba que la norma impugnada modificó la manifestación económica que configura la base imponible del impuesto de patentes (art. 548 del COOTAD), esto es, *patrimonio*; sustituyéndolo por una manifestación económica distinta, como lo es la noción de *cartera local*.
38. En virtud de aquello, toda vez que se observa que la norma impugnada modificó uno de los elementos objetivos del impuesto de patentes, materia para la cual, los artículos

132.3 y 301 de la CRE estatuyen una reserva de ley, se concluye que la frase “(...) se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior (...)”, contenida en el literal b) del artículo 15 de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes en el cantón El Panguí es inconstitucional.

39. En este orden, la Corte Constitucional advierte que GAD El Panguí, al haber fijado por sí mismo una nueva base imponible para el impuesto de patentes, diferente a la contemplada en la ley de la materia, contravino el principio de reserva de ley garantizado por los artículos 132.3 y 301 de la CRE, para el caso de los sujetos pasivos: bancos, cooperativas y demás entidades financieras, sean matrices o sucursales.
40. Adicional a esto, se verifica que la norma impugnada reprodujo una extralimitación en las competencias tributarias constitucionales del GAD El Panguí, en la medida que la modificación de este elemento impositivo, no se circunscribe a los supuestos de potestad tributaria determinados por el artículo 264.5 de la CRE. En efecto, lo actuado por este gobierno autónomo descentralizado no obedeció a un ámbito de tasas y contribuciones por mejoras; así tampoco, se limitó a un tópico de reglamentación tributaria -comparecencia reconocida en la jurisprudencia constitucional-.
41. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que se comprueban los tres elementos que la jurisprudencia de este organismo ha estandarizado para verificar si una norma es contraria a la garantía constitucional de reserva de ley en materia tributaria, en relación con un impuesto (artículos 132.3 y 301 de la CRE), a saber:

[Determinar] (i) las cuestiones sobre el impuesto que determina la norma impugnada, (ii) si estas cuestiones regulan aspectos que deberían constar en una ley, es decir, si regulan elementos básicos del impuesto, y (iii) si estas cuestiones sobre el impuesto se encuentran previstas legislativamente.¹⁰

42. Así, se ha comprobado que (i) la norma impugnada regula la base imponible del impuesto de patentes, (ii) que al ser este tributo un impuesto, sus elementos objetivos pueden ser creados, modificados y extintos exclusivamente por una ley; y (iii) que, de hecho, la base imponible del impuesto de patentes, ya se encuentra desarrollada y regulada por el artículo 548 del COOTAD, norma de rango legal. Por consiguiente, se advierte que la norma impugnada es inconstitucional por el fondo, en tanto contraría el principio de reserva de ley en materia tributaria contemplado en los artículos 132.3. y 301 de la CRE.

¹⁰ CCE, sentencia 64-19-IN/23, 01 de noviembre 2023, párr. 21.

7.2. Segundo problema: ¿La norma contenida en el artículo 16 de la Ordenanza vigente que dispone “[s]e establece la tarifa del impuesto anual de patente, de conformidad con el Art. 548 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en función del patrimonio, *saldo de la cartera local*, según sea el caso de los sujetos pasivos, la tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinte y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (...)” contraviene el principio de reserva de ley tributaria que recae sobre los impuestos, consagrado en los artículos 132 y 301 de la CRE?

43. En la línea de lo desarrollado en el problema jurídico antecedente, con el objetivo de concluir si hubo o no una contravención al principio de reserva de ley en materia tributaria, le corresponde a este Organismo examinar con relación al artículo 16 de la ordenanza *in examine*, “(i) las cuestiones sobre el impuesto que determina la norma impugnada, (ii) si estas cuestiones regulan aspectos que deberían constar en una ley, es decir, si regulan elementos básicos del impuesto, y (iii) si estas cuestiones sobre el impuesto se encuentran previstas legislativamente”.¹¹
44. Bajo esta lógica, se advierte que la norma impugnada (i) regula la tarifa del impuesto de patente, entendiendo por tarifa a un valor determinado que el legislador a previsto para ser aplicado a la base imponible a efectos de obtener la cuantía del tributo.
45. Luego, (ii) se comprueba que, al ser la tarifa un elemento objetivo del impuesto de patente, la misma debería regularse exclusivamente a través de una ley. Finalmente (iii) se verifica que, en efecto, la tarifa de este impuesto se encuentra diseñada por el artículo 548 del COOTAD en los siguientes términos “El concejo, mediante ordenanza establecerá la tarifa del impuesto anual *en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón*. La tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América.”.
46. De esta manera, se comprueba que el texto legal no prevé la posibilidad de que la tarifa del impuesto de patente se establezca con base en el “saldo de la cartera local” como lo establece el artículo 16 de la ordenanza *in examine*. Así, toda vez que en concordancia con el análisis precedente, esta Corte ha negado la posibilidad de equiparar las nociones de *patrimonio* y *saldo de cartera*, como manifestaciones económicas idénticas (párr. 36-37 *supra*). Se concluye que la alteración de la tarifa legal que provoca la norma impugnada, en cuanto a la inclusión de un cálculo

¹¹ *Ibid.*

tarifario basado en el saldo de la cartera local, lesiona el principio de reserva de ley contemplado en los artículos 132.3 y 301 de la CRE.

47. Con base en las razones expuestas, esta Corte declara la inconstitucionalidad por el fondo de la frase “saldo de la cartera local” contenida en el artículo 16 de la ordenanza vigente.

8. 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 inconstitucionalidad de la frase “(...) *se tomará como patrimonio el saldo de su cartera local, al 31 de diciembre del año inmediato anterior* (...)”, literal b) del artículo 15 de la Ordenanza Municipal No. 18, Sustitutiva a la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del Impuesto de Patentes en el Cantón El Panguí de 23 de diciembre de 2019.
2. Declarar por conexidad la inconstitucionalidad la frase “*saldo de la cartera local*” contenida en el artículo 16 de la Ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del Impuesto de Patentes en el Cantón El Panguí vigente.
3. Declarar que de conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, la presente sentencia produce efectos generales hacia el futuro, salvo los procesos tributarios en sede administrativa y judicial que se encuentren pendientes de resolución y aquellos que se inicien por pago indebido.
4. Notifíquese, publíquese 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 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 jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

11120IN-63a34

**Caso Nro. 111-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 9-21-IN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 9-21-IN

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

SENTENCIA 9-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador resuelve la acción de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A. en contra de los artículos 1, 3 y 5 de la Ordenanza Municipal del cantón Cascales, provincia de Sucumbíos, aprobada 15 de diciembre de 2015 y publicada en el Registro Oficial número 463 del 19 de enero de 2016, disposiciones que establecen el cobro de tasas por permisos de funcionamiento y servicios de bomberos. Una vez realizado el análisis del caso, se resuelve desestimar la demanda al determinarse que no se transgreden los artículos 261 numeral 10, 264 y 300 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de enero de 2021, la abogada María del Carmen Burgos Macías, procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (**“compañía accionante”**) presentó una acción pública de inconstitucionalidad de norma, en contra de los artículos 1, 3 y 5 de la Ordenanza Municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón Cascales; tales artículos regulan la tasa que se cobra por el permiso de funcionamiento y el servicio de bomberos, la cual, fue aprobada el 15 de diciembre de 2015 (**“normas impugnadas”**), sancionada el 21 de diciembre del mismo año y publicada en el Registro Oficial, Edición Especial número 463 del 19 de enero de 2016, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cascales, provincia de Sucumbíos.
2. Mediante sorteo efectuado el 22 de enero de 2021, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que fue signada con el número 9-21-IN¹ y admitida a trámite mediante auto de la Sala de Admisión de 12 de

¹ La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2021, certificó que en relación a la causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

abril de 2021.² El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional número 168 de fecha 04 de mayo de 2021.

3. La jueza sustanciadora con providencia de 24 de noviembre de 2023 avocó conocimiento del caso, y dispuso su notificación a los involucrados. Además, solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cascales que se pronuncie sobre la vigencia o sustitución de la ordenanza y en específico de las normas impugnadas.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La compañía accionante cuenta con la legitimación para presentar esta acción, la misma que ha sido presentada oportunamente, considerando que se demandó la inconstitucionalidad por el fondo.³

3. Normas impugnadas

5. La compañía accionante impugna los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

[...] Art. 1.- Ámbito. - La presente ordenanza tendrá su aplicación en toda la jurisdicción cantonal de Cascales, consecuentemente toda actividad económica, para su funcionamiento se sujetará al pliego tarifario establecido en la presente ordenanza.

Art. 3.- Hecho Generador. - Se establece la tasa de permiso de funcionamiento que se aplicará sobre actividades comerciales, industriales, financieras, instituciones públicas, privadas, etc. Valor que corresponderá al % establecido en el pliego tarifario calculado sobre la Remuneración Básica Unificada Vigente.

Art. 5.- Sujeto Pasivo. - Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimientos en la jurisdicción

² El Tribunal estuvo compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 77.- Legitimación.- La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente [...] Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento [...]”.

cantonal de Cascales, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, financieras, inmobiliarias o profesionales.

4. Pretensión y fundamentos

4.1 De la compañía accionante

6. La compañía accionante alega que las normas impugnadas infringen los artículos 261 numeral 10, 264 y 300 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).
7. Según la compañía accionante, la presente ordenanza invade la competencia otorgada exclusivamente al gobierno central, conforme a lo previsto en el artículo 261 numeral 10 de la CRE, estableciendo lo siguiente:

[...] es imprescindible determinar el ámbito de aplicación y objeto de la Ordenanza cuestionada, de tal forma que así se evidenciará que este cuerpo normativo invade materia que no le es de su competencia, como en efecto sucede cuando se pretende regular el sector de las telecomunicaciones que es un sector estratégico de competencia del gobierno central [...] El referido acto normativo crea un tributo a la operadoras del servicio de telefonía por el cual pretende cobrar una tasa por funcionamiento, es decir sin contraprestación alguna. Por lo tanto pretende el cobro de un impuesto disfrazado de tasa. [...] solo al Estado central le compete la regulación del sector de las telecomunicaciones y la determinación del cobro de tasas o cualquier otro tributo para su funcionamiento. Los gobiernos locales, definitivamente, no tiene competencias para tales cometidos.

8. La compañía accionante agrega que el artículo 264 de la CRE establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales; en referencia a esto, menciona:

[...] El artículo 264 de la Constitución de la República establece claramente cuáles con las competencias exclusivas de los gobiernos municipales y en ninguna de ellas consta la regulación a la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servidores móvil, (sic) terrestre de radio, comunicación a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, además de la fijación de tasas por estos conceptos [...] los GADs únicamente están autorizados a cobrar por el proceso de instalación de estructuras en sus jurisdicciones, más en lo que tiene relación al proceso de funcionamiento de tales estructuras ya no es competencia del GAD (sic) [...] El GAD de Cascales ha actuado de manera improcedente, pretendiendo regular el sector de las telecomunicaciones a pretexto de una tasa que se origina en una Ordenanza inconstitucional.

9. En referencia a la presunta violación al artículo 300 de la CRE expresa lo siguiente:

[...] al no evidenciar contraprestación alguna y aun así pretender el cobro de una tasa por el mismo concepto el impuesto de patente (actividad comercial) se estaría configurando una duplicidad de tributos por el mismo concepto, lo cual vulnera los principios constitucionales

de progresividad, eficacia y equidad tributaria recogidos en el art. 300 de la nuestra Carta Magna. [...] no existe contraprestación alguna por la emisión de la tasa de permiso ocasional o permanente, por consiguiente, el cobro del tributo se está efectuando como requisito para operar, siendo el funcionamiento y la operación de las operadoras del servicio móvil avanzado de competencia exclusiva del gobierno central.

10. Agrega que:

[...] dejar la continuidad de la prestación de un servicio (telecomunicaciones), sometido a la precariedad de un permiso municipal, significa desde un punto de vista material, dejar en las manos de un Gobierno Autónomo Descentralizado la posibilidad de “autorizar” o “desautorizar” la prestación de este servicio, competencia que no tiene ni le corresponde. Enlazar, adicionalmente, esta ilegítima “autorización” al pago de una tasa (sic) exorbitante, resulta inaceptable y reñido con el régimen de competencias exclusivas establecidas en nuestra Constitución [...] lo realmente grave es la continuidad en el tiempo de este gravamen, cuyo importe es considerable y que no cumple con el presupuesto normativo de guardar relación con el costo de producción del servicio (que es inexistente). Debe recordarse que la pretensión del GAD de Cascales es que estos valores, tasados en salarios básicos unificados, deben satisfacerse cada vez que, según dicho GAD, dizque “caduque” este permiso (la duración por supuesto la pueden fijar a placer, vía ordenanza), y eso significa que, a largo plazo, el contribuyente, con el pretexto de este “permiso” que no es competencia del GAD municipal, terminará satisfaciendo valores que excederán el valor mismo del activo de su propiedad, lo que la doctrina universalmente conoce como “tributo confiscatorio”.

- 11.** Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 3 y 5 del acto normativo contenido en la Ordenanza Municipal emitida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cascales, provincia de Sucumbíos, publicada el 21 de diciembre de 2015.

4.2 Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada (GADM del Cantón Cascales)

- 12.** El GADM del Cantón Cascales, a través de su escrito, remitió la documentación sobre la ordenanza que contiene las normas impugnadas, y los actos previos a su aprobación.

4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 13.** La Procuraduría General del Estado (“PGE”) detalla las competencias exclusivas del Estado Central, y menciona lo siguiente:

[...] queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de Telecomunicaciones es el Estado Central, quien a su vez siempre ejercerá control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, pues no hay que olvidarse

que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado Central y en ello radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

- 14.** Por lo expuesto, la PGE expresa que la ordenanza es inconstitucional bajo los siguientes presupuestos:

[...] las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran estatuidas en el artículo 264 de la carta suprema. Dentro de la cual se establece la competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo; para lo cual podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras. Es decir, la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso del suelo. Es el derecho que tiene que pagar, por ejemplo, las operadoras de telefonía por establecer sus equipos dentro de una jurisdicción autónoma, más no al aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni al cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones [...] Para el caso presente, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución, como la ley les otorga y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la carta magna y su contenido no puede estar en contraposición a la norma suprema, ni afectar derechos de terceros.

- 15.** Es así, que solicita a este organismo declarar la inconstitucionalidad de toda la normativa contenida en la ordenanza impugnada por no guardar armonía con los preceptos de la CRE.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 16.** Considerando los argumentos esgrimidos por la parte accionante, esta Corte se pronunciará sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 261, numeral 10, de la Constitución, en lo relativo a la competencia exclusiva del gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y, el artículo 264 en lo relativo a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
- 17.** Además, a criterio de la compañía accionante, las normas impugnadas contravienen los principios de progresividad, eficiencia y equidad tributaria consagrados en el artículo 300 de la Constitución; sobre la base de este cargo, esta Corte identifica que la alegación central está dirigida a que se establece el cobro de una tasa exorbitante, por lo que, considerando que el artículo 3 de la Ordenanza es el que determina el valor que se establecerá por concepto de la tasa, es pertinente analizar este cargo respecto de la

presunta afectación de los principios de progresividad y capacidad contributiva,⁴ conforme a lo establecido en el artículo 300 de la CRE; y, también se determinará si dicho artículo de la ordenanza transgrede el principio de no confiscatoriedad previsto el artículo 323 de la CRE.

18. En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:

¿Los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la competencia del gobierno central en la regulación del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y el artículo 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?

¿El artículo 3 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón es incompatible con los principios constitucionales tributarios de progresividad y capacidad contributiva conforme al artículo 300 de la Constitución y con el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la competencia del gobierno central en la regulación del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y el artículo 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?

19. La compañía accionante impugna los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza municipal mencionada en el párrafo 5 *supra*. El artículo 1 se refiere a que dicha ordenanza será de aplicación en toda la jurisdicción cantonal y que, toda actividad económica para su funcionamiento se sujetará al pliego tarifario establecido por la ordenanza. El artículo 3

⁴ Conforme se ha pronunciado este Organismo en la sentencia 65-17-IN/21, a pesar de que el principio de capacidad contributiva no está expresamente previsto en la Constitución, el mismo se deriva del principio de equidad que está contemplado en el artículo 300 de la Constitución.

establece el hecho generador de la tasa de permiso de funcionamiento, el cual, será de aplicación sobre toda actividad comercial, industrial, financiera, sobre entidades públicas y privadas y el valor corresponderá al porcentaje establecido en el pliego tarifario calculado con base en la remuneración básica unificada vigente; y, el artículo 5 establece como sujetos pasivos de este tributo a personas naturales, jurídicas nacionales o extranjeras que ejerzan su actividad comercial, industrial, financiera inmobiliaria o profesional, de manera permanente en la jurisdicción cantonal de Cascales.

20. Cabe precisar que con una revisión íntegra de la ordenanza dentro de su artículo 2 establece que el cobro de dicha tasa se realiza, tanto por el permiso de funcionamiento, como por el servicio de bomberos; por su parte, el artículo 7 se refiere al otorgamiento del permiso de funcionamiento está supeditado a la presentación de requisitos de control y prevención, entre los que se establece informes favorables de la inspección del personal autorizado del cuerpo de bomberos.
21. En el presente caso, a criterio de la compañía accionante, los artículos impugnados de la ordenanza materia de esta acción, regulan el sector de telecomunicaciones, siendo esta una competencia exclusiva del gobierno central, por cuanto, se crea un tributo a las operadoras del servicio de telefonía por el cual se pretende cobrar una tasa por permiso de funcionamiento sin recibir contraprestación alguna.
22. Bajo esta línea, la compañía accionante indica que el artículo 264 de la CRE expresa cuáles son las competencias exclusivas del GADs municipales, y menciona que en dicho artículo no se encuentra la regulación del sector de telecomunicaciones, siendo esta una competencia exclusiva del Estado central.
23. Bajo este contexto, en primer lugar, es pertinente precisar que la Constitución de manera taxativa prescribe cuáles son las competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno, en este sentido, el artículo 261 numeral 10, establece como competencia exclusiva del Estado central: “el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.
24. De esta forma, se comprende que la Constitución busca mantener determinadas competencias bajo el Estado central, por cuanto, existen sectores estratégicos que de acuerdo con el artículo 313 de la CRE⁵ son de control exclusivo del Estado por su decisiva influencia económica, social, política o ambiental, en este caso, el sector de

⁵ CRE. Art. 313 expresa que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. [...]”.

telecomunicaciones. Bajo esta premisa, el COOTAD en su artículo 111 señala que la rectoría y gestión de dichos sectores estratégicos le corresponde al gobierno central, sin perjuicio que otras facultades puedan ser concurrentes con los diferentes niveles de gobierno.⁶

25. Por su parte, sobre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, el artículo 264 de la Constitución establece que, entre sus facultades estará: “5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras” y “13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.

26. Esta última competencia también se encuentra determinada en el COOTAD en su artículo 55 letra m), el cual expresa que los GADs tienen la facultad de: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”. Así mismo, el artículo 140 en su inciso cuarto *ibídem* expresa: “La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia.”. En esta misma línea la Ley de Defensa contra Incendios en su artículo 35 menciona que:

[...] Los primeros jefes de los cuerpos de bomberos del país, concederán permisos anuales, cobrarán tasas de servicios, ordenarán con los debidos fundamentos, clausuras de edificios, locales e inmuebles en general y, adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir flagelos, dentro de su respectiva jurisdicción, conforme a lo previsto en esta Ley y en su Reglamento.

27. Ahora bien, de la revisión de los artículos impugnados, se identifica que se establece una tasa por otorgamiento de permisos de funcionamiento –en los términos detallados en el párrafo 20 *ut supra*- y por servicios de bomberos para prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que, en un supuesto, se podrían generar en las instalaciones o establecimientos de las telefónicas que se encuentren en la circunscripción territorial del GAD del cantón Cascales.

28. Además, esta Corte deja en claro que los controles que el cuerpo de bomberos debe realizar de forma preventiva sobre establecimientos físicos relacionados con el sector de telecomunicaciones ubicados en una determinada circunscripción territorial no significa ejercer una competencia del Estado Central; es así, que el cobro de esta tasa, no necesariamente se relaciona con el título habilitante o giro de negocio de un determinado establecimiento o construcción. Por ello, el permiso de funcionamiento que otorgaría en

⁶ CCE, sentencia 27-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 33.

este caso el Cuerpo de Bomberos, no se relaciona con el otorgamiento de un permiso para ofrecer un servicio de telecomunicaciones, que estaría a cargo de la entidad competente adscrita al Estado Central.

29. Bajo este orden de ideas, se colige que los GADs municipales tienen la facultad de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y con base a esta potestad, están habilitados para establecer tasas por permiso de funcionamiento y por los servicios prestados por el cuerpo de bomberos, considerando su potestad tributaria contemplada en el numeral 5 del artículo 264 de la CRE.⁷ En este punto, es importante hacer notar que, de acuerdo al artículo 140 del COOTAD los cuerpos de bomberos son entidades adscritas a los GADs municipales.
30. En este contexto, se descarta la alegación de la parte accionante respecto de que dicha ordenanza invade competencias del Estado Central conforme a lo establecido en el artículo 261 numeral 10, por cuanto, se ha verificado que dicha ordenanza en sus artículos 1, 3 y 5 establece el cobro de una tasa por permiso de funcionamiento y servicios de bomberos, siendo esta una facultad otorgada por la Constitución en su artículo 264, numeral 13 y regulada por normas infraconstitucionales como lo es el COOTAD y la Ley de Defensa contra Incendios.
31. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza impugnada, no contravienen los artículos 261 numeral 10 y 264 de la CRE.

6.2. ¿El artículo 3 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón es incompatible con los principios constitucionales tributarios de progresividad y capacidad contributiva conforme al artículo 300 de la Constitución y con el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?

32. Uno de los principios tributarios que rigen en el régimen tributario ecuatoriano es el de progresividad. El principio de progresividad en materia tributaria se refiere a que el tributo a cobrar se grava de acuerdo a la riqueza de los sujetos pasivos en manera

⁷ De conformidad con la sentencia 15-14-IN/20 del 21 de octubre de 2020 se establece la facultad que tiene los GADs para imponer tasas por medio de tasas en los siguientes términos: “[...] Al respecto, el artículo 120.7 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional creará, modificará o suprimirá tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados. Posteriormente, el artículo 264.5 de la Constitución dispone que los gobiernos descentralizados municipales crearán, modificarán o suprimirán, mediante ordenanza, tasas. Dicha facultad tributaria, se encuentra regulada en los artículos 55.e y 186 del COOTAD.”.

proporcional a su incremento, siendo una derivación del principio de equidad.⁸ En este orden de ideas, el principio tributario de progresividad y de capacidad contributiva adquiere determinada particularidad cuando se refiere a tasas, por cuanto, el fin de este principio dentro de una tasa no necesariamente se encamina a encomendarle una carga proporcional al contribuyente a su capacidad de contribuir, sino más bien a la carga del accionar estatal del que se beneficia el sujeto pasivo de la tasa.⁹ Entonces, el principio de progresividad se dirige a observar la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, el cual, aunque no está expresamente previsto en el artículo 300 de la CRE, se entiende integrado en nuestro sistema tributario.

33. Cuando se relaciona el principio de progresividad frente a la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, se encadena también con el principio de no confiscatoriedad, por cuanto, el tributo se debe aplicar de tal manera, que no afecte de forma irrazonable la propiedad individual del contribuyente.
34. El principio de no confiscatoriedad está muy relacionado con la noción de proporcionalidad, es así que, el valor de los tributos debe guardar relación con la capacidad contributiva manifestada por el contribuyente, pues todo aquello que exceda razonablemente de esa proporcionalidad se vuelve confiscatorio. En este sentido, el principio de no confiscatoriedad busca guardar una proporción o equilibrio entre el gravamen tributario y la manifestación de riqueza, por lo que el exceso entre ese monto razonable e irrazonable se vuelve confiscatorio. En particular sobre las tasas, la confiscatoriedad empieza cuando se termina de recaudar lo que se necesita para recuperar el costo en el que el Estado incurrió para brindar ese servicio estatal.
35. Es así que, conforme al desarrollo jurisprudencial de la Corte sobre el principio de no confiscatoriedad en materia tributaria y, concretamente en cuanto a tasas, se ha precisado que si el cobro de una tarifa es superior a los costos en los que incurrió el sujeto activo para **(i)** la prestación de un servicio público colectivo; **(ii)** el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o **(iii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada, entonces, deriva en confiscación.¹⁰ De esta forma, se colige que debe existir proporcionalidad entre la recaudación y el respeto a la propiedad; cuestión que en materia de tasas se encuentra atado a los costos en los que se incurre para prestar el servicio.

⁸ CCE, sentencia 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 45.

⁹ CCE, sentencia 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 48.

¹⁰ CCE, Sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 76. Ver, CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 68.

36. Bajo esta línea, la compañía accionante alega que se realiza un cobro exorbitante y que la tasa excederá el valor del mismo activo de la propiedad con el pasar del tiempo, alegando que la tasa es confiscatoria.
37. Como se señaló previamente, el artículo 2 de la ordenanza establece que el cobro de la tasa será por el otorgamiento del permiso de funcionamiento del establecimiento, entendido como un control preventivo a los establecimientos, y por la prestación del servicio de bomberos, donde parecería haber una proporción del riesgo y prevención, es así, que a más riesgo, mayor prevención y mayor es el costo derivado del accionar del Cuerpo de Bomberos; por tanto, mientras mayor sea el riesgo mayor será el cobro de la tasa, encontrándose estos elementos relacionados de manera directa.
38. Además, se identifica que el artículo 2 establece las tarifas por el cobro de dicha tasa de acuerdo con la clasificación de establecimientos o entidades y el grado de riesgos (bajo, moderado y alto), determinando el porcentaje a aplicar respecto de una remuneración básica unificada. En el caso específico de compañías de telecomunicaciones se les ha establecido un valor a pagar del 197.74% del valor de una remuneración básica unificada.
39. Se colige que, el valor por concepto de la tasa, se establece de acuerdo a la naturaleza de los establecimientos, por lo que, se lo cobra por la condición y naturaleza de las estructuras de este tipo de compañías - compañías de telecomunicaciones en este caso-, evidenciándose que la tarifa será mayor de acuerdo al nivel de riesgo que puede representar un establecimiento, identificándose -por ejemplo- que el mayor grado de valor del cobro de tarifa por funcionamiento y servicio de bomberos se realiza a las compañías petroleras que mantienen el nivel de cobro de tarifa más alta que es de 2000% por el salario básico unificado.
40. Por lo tanto, este artículo establece cual será la tarifa que se cobrará de acuerdo al nivel de riesgo que representan las estructuras de empresas de telecomunicaciones, por lo que, no se observa una afectación al principio de progresividad ni a la capacidad contributiva. Así mismo, parece que existiría una determinada proporción de los valores a cobrar, ya que, se entiende que a mayor riesgo mayor será el costo derivado del accionar estatal en la prestación de sus servicios en cuanto a una eventual necesidad de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, o apoyo en eventos adversos de origen natural o antrópico.
41. También en cuanto al principio de no confiscatoriedad, observamos que la naturaleza de la tasa actúa de conformidad con el servicio prestado y el riesgo de un determinado establecimiento de tal modo que no se evidencia una limitación injustificada al derecho

a la propiedad por el cobro de la tasa en vista de que se establece cuáles son las tarifas a cobrar de acuerdo con la clasificación de riesgos fijada en la misma ordenanza.¹¹

42. En conclusión, esta Corte no identifica que el artículo 3 de la ordenanza impugnada sea incompatible con los principios de progresividad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad previstos en el artículo 300 y 323 de la CRE.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad 9-21-IN/23.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ CCE, sentencia 10-21-IN/23 de 22 de noviembre de 2023, párr. 48.

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 jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

921IN-63a3f

**Caso Nro. 9-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 101-21-IN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 101-21-IN

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

SENTENCIA 101-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 38 y del artículo 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, así como del primer inciso del artículo 40 de su Reglamento, al considerar que no contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a elegir y ser elegidos.

1. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2021, Edgar Omar Peñaherrera Gallegos, por sus propios y personales derechos y en calidad de gerente de la Red de Integración Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ICORED) (“**accionante**”) presentó acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, publicada en el Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011; y, por conexidad del primer párrafo del artículo 40 de su Reglamento, publicado en el Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero de 2012.
2. El 16 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional, a fin de que en el término de 15 días intervengan exponiendo sus criterios respecto de la constitucionalidad impugnada y remita a este Organismo, el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen de las normas impugnadas, así como, se dispuso que señalen casilla constitucional y correo electrónico para notificaciones. De igual manera, se ordenó a la Procuraduría General del Estado, para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas. Finalmente, a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para que remita un informe sobre las alegaciones contenidas en la demanda.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes.

3. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.²
4. El 19 de enero de 2022, la Asamblea Nacional, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas acusadas.
5. El 20 de enero de 2022, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la normativa demandada.
6. El 24 de enero de 2022, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Presidencia de la República presentaron cada una un escrito, mediante los cuales, defendieron la constitucionalidad de las normas impugnadas.
7. Mediante escritos presentados el 4 de febrero de 2022 y el 10 de marzo de 2022, el accionante solicitó ser escuchado en audiencia, lo cual, se niega al considerar que todos los elementos de análisis constan dentro del expediente.³
8. El 23 de noviembre de 2023, en atención al orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas Impugnadas

10. El accionante demanda la inconstitucionalidad del segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, y por conexidad del primer párrafo del artículo 40 del reglamento de la mencionada ley, que disponen lo siguiente:

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria

Art. 38.- Consejo de Administración.- Es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa, estará integrado por un mínimo de tres y máximo nueve vocales principales y

² Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 258 de fecha 3 de enero de 2022.

³ LOGJCC, artículo 87 y RSPCC, artículo 33.

sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Art. 40.- Consejo de Vigilancia. - Es el órgano de control interno de las actividades económicas que, sin injerencia e independiente de la administración, responde a la Asamblea General; estará integrado por un mínimo de tres y máximo cinco vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria

Art. 40.- Elección y reelección de representantes y vocales.- Los representantes a la asamblea general y los vocales de los consejos, serán elegidos para el periodo señalado en el estatuto social, pudiendo ser reelegidos por una sola vez consecutiva y cuando concluyan su segundo periodo, no podrán ser elegidos para ningún cargo directivo hasta después de un periodo.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. El accionante afirma que las normas impugnadas contradicen las siguientes disposiciones constitucionales: (i) derecho a la igualdad y no discriminación reconocidos en el artículo 11 numerales 1 y 2 de la Constitución, y artículos 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, (ii) derecho a elegir y ser elegido de conformidad con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución y, los artículos 1, 2, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
12. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación contemplando en los artículos 11 numerales 1 y 2 de la CRE, y artículo 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el accionante indica:

[...] la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso, invirtiéndose, además, la carga de la prueba, lo que significa que corresponde a la autoridad demostrar que su decisión no tenía un propósito ni un efecto discriminatorio. En el presente caso, ante la comprobación de que el trato diferenciado, estaba basado en una de las categorías prohibidas (perteneciente el sector de la economía popular y solidaria) (sic) y por esta condición el Estado Ecuatoriano (sic) pretende intervenir, violando el principio de autonomía de la voluntad de las partes que es intrínseco al Derecho privado, ha ocasionado

una regla de trato diferenciado y restrictiva relacionada a la reelección de candidatos a representantes de la asamblea y vocales del Consejo que solo es aplicable a un sector de la economía popular y financiera pero que no se aplica para el sector de derecho financiero bancario y el sector societario y de mercado de valores.- [sic]

[...] En el análisis de los artículos 38 y 40 de la Ley de Economía Popular y Solidaria, la redacción del segundo párrafo es contradictoria y genera un trato injustificado para la elección de los representantes de las asambleas y vocales de los Consejos que pertenecen a las instituciones de economía popular solidaria. Por un lado, el articulado reconoce que las funciones de los vocales y representantes de las asambleas deben estar reguladas en el estatuto social de la cooperativa. En ese sentido cabe señalar que solamente las entidades de derecho privado mercantiles o sin ánimo de lucro tales como asociaciones, fundaciones y corporaciones tienen la obligación de expedir estatutos sociales.

[...] El estado (sic) ecuatoriano ha intervenido ilegítimamente en el sistema electoral de las entidades de economía popular y financiera restringiendo la elección de asambleístas y vocales de las cooperativas sin justificar porque existe un trato diferenciado para las instituciones de economía popular (cooperativas) y por qué en el caso de las otras entidades que conforman el sistema financiero privado no existe tal limitante.

13. Asimismo, manifestó:

[...] No obstante, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria el estado (sic) intervino indebidamente en la forma de elección de las directivas de estas cooperativas limitando la reelección de sus directivos por una sola vez. No obstante, el Código Orgánico Monetario y la Ley de Compañías, mantienen la posibilidad que la directiva de estas entidades pueda reelegirse indefinidamente lo que genera una regla de trato diferenciado injustificada violentando con ellos el art 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (sic) y el artículo 1 y 24 de la Convención Americana de [sic] Derechos Humanos.

14. Acerca del derecho a elegir y ser elegido de conformidad con el artículo 61 numeral 1 de la Constitución y, los artículos 1, 2, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el accionante ha indicado:

El segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley de Economía Popular y Solidaria establecen una restricción para aquellos que ya han sido electos es decir discrimina en este ámbito por el hecho de haber participado y haber sido electo en una directiva. Esta restricción solo se aplica para las entidades que conforman el sector de la economía popular y solidaria pues la misma regla de trato no se aplica para la institución regidas por el Código Monetario y por la Ley de Compañías. Esta categoría deviene en sospechosa o injustificada pues no existe una motivación para limitar el derecho a elegir y ser elegido en el marco de estas instituciones de derecho privado.

15. De igual manera, el accionante ha indicado:

En relación al derecho al sufragio pasivo, la Constitución de la República del Ecuador y la Convención Americana de [sic] Derechos Humanos establece que cualquier restricción a un derecho humano fundamental debe tener un fundamento que permita presumir que dicha limitación al ejercicio de un derecho humano fundamental tiene como finalidad proteger el interés público u otro derecho humano fundamental. [...] No obstante, estas regulaciones normativas estatales no pueden ser aplicables en el ámbito del derecho privado financiero o cooperativo, pues es la voluntad de las partes y su autonomía la que debe regular las mismas relaciones de sus asociados. No hay ni existe una fundamentación que justifique una restricción al derecho a elegir y ser elegidos únicamente en el ámbito de las elecciones de directivos (asambleístas y vocales) (sic) del sector de la economía popular y solidaria por lo que establecer una diferenciación injustificada conforme lo determina el segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y en conexidad ciertamente una regla restrictiva que coarta el derecho al sufragio pasivo (derecho a ser elegido) de quienes pertenecen al sector de la Economía Popular y Solidaria. – [sic]

16. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad del segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y por conexidad del primer párrafo del artículo 40 del reglamento de la citada ley.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

17. La Presidencia de la República ⁴ indicó:

[...] Al respecto hay que dejar en claro que las “disposiciones impugnadas” no contienen ninguna categoría sospechosa y menos legislan para un particular, sino que para un importante sector de la economía popular y solidaria, el que por esa misma importancia debe ser controlado y regulado, por nomas específicas, sustantivas y adjetivas y por las entidades con competencia para su control.

18. Asimismo, señaló:

[...] En este mismo orden de ideas, se debe enfatizar en que la Constitución de la República, reconoce al sector cooperativo como parte de la economía popular y solidaria, como reconoce también a las instituciones financieras, tal como está establecido en el artículo 309, cuya parte pertinente me permito citar: “(...) **Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.**”. Por lo que la aplicación de normativa diferenciada no es un tema que surja de una interpretación o de una imposición arbitraria, sino que es la norma constitucional la que obliga a dicha especificidad normativa, [...]. (Énfasis como en el original).

19. Acerca del derecho a elegir y ser elegido, alegó:

⁴ Mediante escrito presentado de fecha 24 de enero de 2022.

[...] La limitación establecida por el legislador además, busca precautelar el ejercicio de los derechos de participación y de representatividad, es por ello que la re elección por una sola vez es la adecuada; con la cual además se da paso a elección de nuevos integrantes en cumplimiento del derecho a la igualdad en cuanto a candidatizarse y buscar una dignidad vía o a través del mecanismo de elección libre. El derecho de participación entonces, no es aquel que permite que una sola persona pueda ser re elegida indefinidamente, sino el que permite que exista la posibilidad de que los socios electores tengan la oportunidad de escoger en cada elección, libremente [...].

20. Finalmente solicita que la acción de inconstitucionalidad sea desechada.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

21. La Asamblea Nacional⁵ ha manifestado lo siguiente:

[...] el derecho a elegir deriva en la capacidad de las personas para escoger a las dignidades que las representen de mejor manera por medio de los diversos mecanismos de sufragio. Por otra parte, el derecho constitucional a ser elegido se traduce en la posibilidad de presentarse a una contienda electoral en igualdad de condiciones [...]. De aquello se colige que la materialización del derecho, exige que el ordenamiento jurídico determine las limitaciones bajo el propósito de eliminar las desigualdades que pueden generarse en el ejercicio de estos derechos, más [sic] no a crear dichas desigualdades como se pretende argumentar en el presente caso.

22. Adicionalmente señala:

[...] De la misma forma al hablar de restricción de derechos y que estos deben ser progresivos es importante señalar que lo único que regula los artículos 38 y 40 de la Ley de Economía Popular y Solidaria, es la permanencia en el cargo y la no reelección por más de una vez; es decir bajo una razonabilidad imperante, la norma impugnada impide la permanencia indefinida de una misma persona en estos cargos administrativos, garantizando la alternabilidad como principio de una gestión eficiente y transparente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. La Procuraduría General del Estado⁶ señala que:

[...] Sobre ellos, es importante destacar que ningún derecho es absoluto y el legislador puede limitar el ejercicio de derechos, sin que un trato diferenciado sea inconstitucional siempre que esta medida, se encuentre debidamente justificada y sea razonable. Ello implica, por

⁵ Mediante escrito presentado de fecha 19 de enero de 2022.

⁶ Mediante escrito presentado de fecha 20 de enero de 2022.

supuesto que la distinción no se base en una categoría sospechosa como las contenidas en el art. 11 numeral 2 de la CRE.

24. Adicionalmente, alega:

[...] la democracia participativa y el derecho a elegir y ser elegido, no significa que puede considerarse a la reelección por más de un periodo como garantía de participación. Por el contrario, la democracia debe permitir a que cualquier persona pueda ser elegida, con los límites que el legislador ha previsto. En la demanda se considera que existiría un derecho constitucional a ser reelegido sin límites, sin embargo si se revisa el propio texto constitucional, la reelección está limitada a una sola vez en el caso de autoridades de elección popular, incluido el Presidente [sic] de la República, y los notarios –que se designan por concurso.

25. Finalmente, solicita que la constitucionalidad de las normas impugnadas sea ratificada.

4.5. Argumentos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

26. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria,⁷ manifiesta:

[...] Con esta disposición se garantiza la democratización y alternabilidad en la elección de los representantes a la Asamblea General, en los cargos directivos y de control de la entidad; el no contar con una disposición en estos términos fracturaría la gobernabilidad en las entidades controladas, al abrirse la posibilidad de perennizar a las mismas personas en un cargo, sin garantizar el derecho que tienen todos los socios de elegir y ser elegidos, conforme lo recogen los estatutos sociales de las entidades, como el principio previsto en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que refiere a la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales.

27. Asimismo, ha alegado:

[...] No es un secreto que la mayoría de socios de las cooperativas de ahorro y crédito, por la gran cantidad de miembros, tienen nulo conocimiento de quienes son los administradores, pese a que rigen el destino de su organización. El socio que ha ocupado un cargo administrativo conoce los destinos de la organización y puede tomar ciertas decisiones, más (sic) el socio que jamás ha sido elegido no tiene la certeza de tomar decisiones en un proceso eleccionario por ejemplo; entonces el primero se convierte en un potencial candidato a una reelección, más (sic) el segundo no aspira a un cargo por su falta de experiencia, y probablemente jamás pueda aspirar a un cargo administrativo. De no existir alternancia en los procesos eleccionarios, el primero siempre será potencial candidato, mientras el segundo siempre será un mero espectador. Al final si se quiere hablar de discriminación o trato diferenciado, esto aplica a los socios que jamás han ocupado un cargo directivo.

⁷ Mediante escrito presentado de fecha 24 de enero de 2022.

28. Por último, solicita que la demanda sea desechada por carecer de fundamentos suficientes.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. La LOGJCC⁸ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.
30. En tal virtud, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁹
31. De la revisión de la demanda, el accionante ha alegado una supuesta inconstitucionalidad entre el segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, y, al primer párrafo del artículo 40 del reglamento, al ser incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, y con el derecho a elegir y ser elegidos.
32. Este Organismo en ejercicio de la competencia que le reconoce la Constitución, en el artículo 436 numeral 3 tiene la facultad de: “3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.”¹⁰ Esta Corte puede realizar esto sin que el accionante presente argumentos para sostener la incompatibilidad, lo que no es el caso, ya que, dentro de la demanda el accionante formula cargos para sustentar la supuesta incongruencia entre el primer párrafo del artículo 40 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a elegir y ser elegidos.
33. Consecuentemente, este Organismo considera al primer párrafo del artículo 40 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria como norma impugnada por el accionante.
34. Igualmente, el accionante afirma que las normas impugnadas contradicen los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, no presenta un argumento claro sobre éstos, con una base fáctica y justificación jurídica, sino

⁸ LOGJCC, artículo 79 (5).

⁹ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, artículo 436.

que se limita a citar estos. De la revisión integral de la demanda se desprende que se refiere a los artículos 11 numerales 1 y 2 y 61 numeral 1 de la Constitución.

35. Por lo que, este Organismo formula los siguientes problemas jurídicos:

35.1. Primer problema jurídico: *¿El segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del primer párrafo del artículo 40 del reglamento a la citada ley, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, de los artículos 11 numerales 1 y 2 de la Constitución, al establecer una diferencia entre el sector financiero y el sector de economía popular y solidaria?*

35.2. Segundo problema jurídico: *¿El segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del primer párrafo del artículo 40 del reglamento de la citada ley, son incompatibles con el derecho a elegir y ser elegidos establecidos en los artículos 61 numeral 1 de la Constitución, al establecer la reelección solo por una vez a los vocales del Consejo de Administración y Vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito?*

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: *¿El segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y el primer párrafo del artículo 40 del reglamento a la citada ley, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, de los artículos 11 numerales 1 y 2 de la Constitución, al establecer una diferencia entre el sector financiero privado y el sector de economía popular y solidaria?*

36. El accionante alega la incompatibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el artículo 11 numeral 1 y 2 de la CRE, al indicar que:

[...] El segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley de Economía Popular y Solidaria establecen una restricción para aquellos que ya han sido electos es decir discrimina en este ámbito por el hecho de haber participado y haber sido electo en una directiva. Esta restricción solo se aplica para las entidades que conforman el sector de la economía popular y solidaria pues la misma regla de trato no se aplica para las instituciones regidas por el Código Monetario y por la Ley de Compañías.

37. Por lo mismo, este Organismo realizará el análisis sobre el supuesto trato discriminatorio, alegado por el accionante, en la forma de elección de autoridades, tanto para las entidades

del sector de economía popular y solidaria, como para aquellas entidades financieras privadas. Esta Corte ha determinado que para la configuración de un trato discriminatorio se deben verificar tres elementos. Primero, la comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, es decir, que dos sujetos de derechos estén en iguales o semejantes condiciones.¹¹ Segundo, que el trato diferenciado se encuentre dentro de una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2¹² de la CRE; y, por último, la constatación del resultado por este trato diferenciado, el cual puede ser justificado o discriminatorio.¹³

38. Consecuentemente y siguiendo con la verificación de los elementos descritos en el párrafo anterior, corresponde analizar si los sujetos mantienen iguales o semejantes condiciones. Esto entre las entidades que pertenecen al sector financiero privado, y, las entidades que pertenecen al sector de economía popular y solidaria, dentro de las que están las cooperativas de ahorro y crédito.
39. En este sentido, el artículo 283 segundo inciso de la CRE determina que el sistema económico está compuesto por distintas formas de organización económica, entre las que se encuentran la privada, mixta y popular y solidaria. Asimismo, determina que dentro de ésta última se encuentra los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.¹⁴ Por su parte, el artículo 309 de la CRE establece que el sistema financiero nacional “se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público”.¹⁵
40. Bajo estos argumentos, ambos pertenecen al sistema económico y al sistema financiero nacional; sin que esto signifique que sean iguales o similares, ya que, son dos sectores distintos que componen la organización económica y financiera nacional. El sistema

¹¹ CCE, sentencia 429-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18 y dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31.

¹² Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

¹³ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; sentencias 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 26; 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 283 inciso 2: “El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 309.

financiero nacional se encuentra integrado por el sector financiero público, privado y el popular y solidario.¹⁶ El sector financiero público¹⁷ está conformado por bancos y corporaciones. Por su parte, el sector financiero privado¹⁸ por bancos múltiples y especializados, así como, por entidades que brindan servicios financieros como almacenes de depósito, casas de cambio, entre otras; y, por aquellas entidades que brindan servicios auxiliares, como software bancario, redes y cajeros automáticos, siempre que hayan sido calificadas por la Superintendencia de Bancos. El sistema popular y solidario,¹⁹ está compuesto, entre otros, por cooperativas de ahorro y crédito, cajas centrales, entidades asociativas y solidarias, cajas y bancos comunales, y por aquellos que brindan servicios auxiliares que estén calificados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Contando cada uno de estos sectores con “normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez”.²⁰

- 41.** La economía popular y solidaria basa sus relaciones en “la solidaridad, cooperación, reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y

¹⁶ Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 160:

Art. 160.- Sistema financiero nacional. El sistema financiero nacional está integrado por el sector financiero público, el sector financiero privado y el sector financiero popular y solidario.

¹⁷ Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 161:

Art. 161.- Sector financiero público. El sector financiero público está compuesto por: 1. Bancos; y, 2. Corporaciones.

¹⁸ Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 162:

Art. 162.- Sector financiero privado. El sector financiero privado está compuesto por las siguientes entidades: 1. Bancos múltiples y bancos especializados: a) Banco múltiple es la entidad financiera que tiene operaciones autorizadas en dos o más segmentos de crédito; y, b) Banco especializado es la entidad financiera que tiene operaciones autorizadas en un segmento de crédito y que en los demás segmentos sus operaciones no superen los umbrales determinados por la Junta de Política y Regulación Financiera. 2. De servicios financieros: almacenes generales de depósito, casas de cambio y corporaciones de desarrollo de mercado secundario de hipotecas; y, 3. De servicios auxiliares del sistema financiero, tales como: software bancario, transaccionales, de transporte de especies monetarias y de valores, pagos, cobranzas, redes y cajeros automáticos, contables y de computación y otras calificadas como tales por la Superintendencia de Bancos en el ámbito de su competencia.

¹⁹ Código Orgánico Monetario y Financiero, artículos 163:

Art. 163.- Sector financiero popular y solidario. El sector financiero popular y solidario está compuesto por: 1. Cooperativas de ahorro y crédito; 2. Cajas centrales; 3. Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro; y, 4. De servicios auxiliares del sistema financiero, tales como: software bancario, transaccionales, de transporte de especies monetarias y de valores, pagos, cobranzas, redes y cajeros automáticos, contables y de computación y otras calificadas como tales por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el ámbito de su competencia. También son parte del sector financiero popular y solidario las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda. Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Financiera.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador, artículo 309.

la acumulación de capital”.²¹ Acerca del sector financiero popular y solidario, el mismo se encuentra conformado no sólo por cooperativas de ahorro y crédito, sino también por aquellas de producción,²² consumo,²³ vivienda,²⁴ y servicios,²⁵ a más de que, bajo ciertas circunstancias reciben tratamiento diferencial y preferencial por parte del Estado.²⁶

42. En este sentido, las cooperativas buscan satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales que tengan sus socios en común, por lo que, es de propiedad conjunta de los mismos y tiene como finalidad el interés social.²⁷ Lo que no ocurre con las entidades financieras privadas, las que tienen como principal finalidad la generación de lucro, se encuentran constituidas por accionistas y cuyos cuentahabientes son clientes y no socios.
43. Bajo esta lógica, este Organismo no encuentra identidad o similitud de sujetos entre las entidades que pertenecen al sector financiero privado y al sector de economía popular y solidaria, por lo mismo, a falta del primer elemento del test no es necesario continuar con el análisis de los siguientes elementos. En tal virtud, esta Corte no determina que existe un trato desigual ni discriminatorio, en la forma de elección de autoridades, conforme lo alegado por el accionante.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿El segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y el primer párrafo del artículo 40 del reglamento de la citada ley, son incompatibles con el derecho a elegir y ser elegidos establecidos en los artículos 61 numeral 1 de la Constitución, al establecer la reelección solo por una vez a los vocales del Consejo de Administración y Vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito?

44. El accionante ha alegado la incompatibilidad, entre el segundo párrafo de los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria; y, primer párrafo del artículo 40 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, con el derecho a elegir, al y ser elegido limitar la reelección, a una sola vez, de los vocales del Consejo de Administración y Vigilancia.

²¹ Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 1.

²² *Ibid.*, artículo 24.

²³ *Ibid.*, artículo 25.

²⁴ *Ibid.*, artículo 26.

²⁵ *Ibid.*, artículo 28.

²⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 311.

²⁷ Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 21.

45. El accionante también se ha referido a que las cooperativas son “[...] sociedades de derecho privado. Es decir, se encuentran regidos por el principio de autonomía y voluntad de las partes.”
46. La PGE, en este sentido, ha señalado que: “[...] el derecho a elegir y ser elegido, no significa que puede considerarse a la reelección por más de un periodo como garantía de participación. [...] la democracia debe permitir que cualquier persona pueda ser elegida, con los límites que el legislador ha previsto”.
47. Ahora bien, el sector cooperativista de acuerdo con el Código Orgánico Monetario y Financiero, tienen “personalidad jurídica de derecho privado e interés social”.²⁸ La economía popular y solidaria forma parte del sistema económico y financiero, sin embargo, sus actos a diferencia de las entidades financieras privadas no son actos civiles o mercantiles, sino son actos solidarios. Adicionalmente, conforme el párrafo 42 *supra*, las cooperativas se encuentran compuestas por socios, a diferencias de las entidades financieras privadas que tienen accionistas y cuentahabientes (clientes). Esto, porque persigue la búsqueda de los principios como:
- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común; b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; c) El comercio justo y consumo ético y responsable; d) La equidad de género; e) El respeto a la identidad cultural; f) La autogestión; g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y, h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.²⁹
48. En función de estos presupuestos se infiere que el legislador ha buscado garantizar la alternabilidad en la designación de los vocales, tanto del consejo de administración, como de vigilancia, ya que, de esta forma se asegura el cumplimiento de estos fines.
49. En este sentido, acerca del sufragio pasivo y o a ser elegido, este Organismo ha indicado que: “El derecho al sufragio pasivo o a ser elegido, consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos”.³⁰ Si bien, se refiere a reelección de dignidades de elección popular, este Organismo ha manifestado que limitar la reelección de otras autoridades, “tampoco afecta estos derechos”.³¹ Sino que, garantiza la alternabilidad de autoridades. Bajo este contexto, es posible asimilarla igualmente a la designación de vocales a consejos de administración y vigilancia.

²⁸ Ecuador, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 21.

²⁹ Ecuador, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 4.

³⁰ CCE, dictamen 7-19-RC/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 38.

³¹ CCE, sentencia 12-11-IN/20, 29 de julio de 2020, párr. 135.

50. La reelección supone la posibilidad de que los ciudadanos que sean electos en procesos democráticos -como una elección de consejos de vigilancia y administración de cooperativas de ahorro y crédito -, puedan serlo nuevamente, de forma continuada. Lo que, en caso “de no darse, no afecta al posible candidato”.³² Asimismo, se ha señalado que “siendo la postulación a la reelección, una pretensión, al momento de prohibirla no se anula un derecho ni se lo disminuye, sino que se regula esta expectativa pues ya se ejerció el cargo o dignidad”.³³
51. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la limitación de la reelección consecutiva de los vocales de los consejos de administración y vigilancia, a una sola vez, no constituye una restricción al derecho a la participación, por cuanto la reelección no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al sufragio pasivo, sino garantiza su alternabilidad. La limitación a una sola reelección responde a la configuración realizada por el legislador para el cumplimiento de los fines y principios de la economía popular y solidaria y el sector cooperativista.

7. 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 pública de constitucionalidad 101-21-IN.

2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³² *Ibid*, párr. 38.

³³ *Ibid*., párr. 40.

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 jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10121IN-63a40

**Caso Nro. 101-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 1402-19-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 1402-19-EP

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

SENTENCIA 1402-19-EP/23

Resumen: La Corte analiza la conducta judicial de la conjuenza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia cuestionada mediante acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dentro de un proceso laboral y desestima la acción al verificar que el acto judicial expresado en dicho auto no vulnera el derecho al debido proceso en las garantías de motivación, de recurrir y del derecho a la defensa. Así, la Corte estima que el auto impugnado cuenta con una motivación suficiente jurídica y fáctica al enunciar las normas, jurisprudencia y doctrina en la que basó su decisión y considerar los cargos casacionales acusados por el accionante. Así también este Organismo considera que la sola inadmisión del recurso de casación no vulnera la garantía de recurrir. Ello, en razón de que el ordenamiento jurídico prevé regulaciones que permiten el adecuado ejercicio del derecho a recurrir y, en este caso, dicha inadmisión estuvo conforme al ordenamiento jurídico que regula este recurso extraordinario. Finalmente, la Corte constata que el derecho a la defensa no fue vulnerado pues pudo plantear los recursos que consideró pertinentes para impugnar la decisión que consideraba le causaba agravio y defenderse debidamente, así como participar de forma efectiva en sede casacional y obtener una respuesta a sus pretensiones. Por lo que la Corte concluye que estos derechos fueron garantizados por la autoridad judicial accionada.

1. Antecedentes Procesales

1. El 30 de abril de 2019, Francisco Xavier Olivares Avilés presentó una acción extraordinaria de protección en contra: i) del auto que inadmitió el recurso de casación dictado por la conjuenza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia con fecha 28 de febrero de 2019 y ii) de la sentencia de 23 de julio de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, dentro de un proceso laboral. La acción extraordinaria de protección, cuyos antecedentes procesales se describen a continuación, fue signada con el número 1402-19-EP.¹

¹ El 04 de octubre de 2019, la Sala de Admisión integrada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, inadmitió las acciones extraordinarias de protección presentadas por Galo Eduardo Martínez Leisker y Francisco Xavier Olivares Avilés. En contra de esta decisión, Francisco Xavier Olivares Avilés solicitó su ampliación. El 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión integrada por los entonces jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, resolvió admitir la acción

2. El 11 de junio de 2015, el señor Juan Antonio Peñaloza Peñaloza presentó una demanda laboral ante el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, en contra de GRÁFICOS NACIONALES S.A. GRANASA, representada por Galo Eduardo Martínez Leisker, en calidad de gerente general; Francisco Xavier Olivares Avilés y Marlon Álvarez Caicedo en calidades de gerente de distribución y supervisor, respectivamente. En su pretensión solicitó que se reconozca la relación laboral y por consiguiente, se ordene el pago de la cantidad de USD \$ 28 541,47 por concepto de haberes laborales adeudados e indemnización por despido intempestivo.²
3. Una vez llevada a cabo la audiencia definitiva, el 22 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto de calificación de la demanda, al considerar que entre las partes existió una vinculación de tipo civil y mercantil o de comercio y no laboral, lo que le impedía conocer y resolver los conflictos existentes entre ambas. De este auto, el señor Juan Antonio Peñaloza Peñaloza interpuso recurso de apelación.
4. El 09 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas revocó el auto de nulidad dictado por el juez de primer nivel y dispuso que se devuelva el proceso al juez de origen para que se pronuncie en la causa laboral, respecto al fondo de la Litis, al considerar que, “(...) de acuerdo a lo que dispone el art. 568 del Código de Trabajo, el competente para resolver el presente caso es el Juez en materia laboral”.
5. El 20 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, dictó sentencia en la que declaró sin lugar la demanda propuesta, “(...) al no existir prueba alguna que justifique la existencia de una relación laboral (entre las partes)”. En contra de esta sentencia, el señor Juan Antonio Peñaloza Peñaloza interpuso recurso de apelación.

extraordinaria de protección 1402-19-EP presentada por Francisco Xavier Olivares Avilés, “exclusivamente respecto del auto de 28 de febrero de 2020 expedido por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia”, al verificar que el examen de admisibilidad efectuado por la Sala de Admisión de 04 de octubre de 2019 se concentró en lo actuado por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y no en el auto de inadmisión del recurso extraordinario de casación de 28 de febrero del 2019, también impugnado por el accionante.

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. El 14 de septiembre de 2023, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento de la causa y solicitó a las autoridades judiciales accionadas el respectivo informe de descargo.

² El proceso laboral fue signado con el número 09359-2015-02764.

6. El 23 de julio de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, por sentencia de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto y ordenó a la empresa demandada el pago de USD \$ 21 385,95.³ De esta sentencia, Galo Eduardo Martínez Leisker, Francisco Xavier Olivares Avilés y Marlon Álvarez Caicedo a través del abogado patrocinador Modesto Gerardo Apolo Terán solicitaron su aclaración y ampliación. De otra parte, Francisco Xavier Olivares Avilés solicitó se declare la nulidad de lo actuado desde la providencia de 29 de junio de 2017 en adelante, al no ser “notificado de forma correcta y oportuna”.⁴
7. El 03 de octubre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas negó el pedido de nulidad solicitado por improcedente, de conformidad a lo señalado en el art. 46 del Código de Procedimiento Civil. Asimismo negó la aclaración y ampliación solicitada. Inconformes con la sentencia de segundo nivel, los señores Galo Eduardo Martínez Leisker y Francisco Xavier Olivares Avilés interpusieron en forma separada recursos de casación.
8. El 28 de febrero de 2019, la conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**conjueza**”) inadmitió los recursos de casación interpuestos, debido a que, “(...) no han cumplido cada uno con los requisitos formales determinados en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación (...) y artículo 8 ibídem”. En contra de este auto de inadmisión, la parte demandada solicitó por separado su aclaración y ampliación. El 03 de abril de 2019, la conjueza negó las solicitudes de aclaración y ampliación, al considerar que el auto de inadmisión del recurso de casación fue claro y completo al “establecer los motivos por los cuales se produjo la inadmisión de los recursos de casación, mismos que ocasionaron que los recursos no prosperen”.

³ La Sala de la Corte Provincial, en relación con la traba de la Litis respecto a la presunta falta de competencia del juzgador en razón de la materia, sostuvo que entre las partes existió un vínculo de carácter laboral acorde con el art. 8 del Código de Trabajo: “(...) la entidad contratante imponía un estatus de rendimiento, o sea subordinación; remuneración a manera de comisiones, concordante con el Art. 95 del Código del Trabajo (...) y un plazo de durabilidad que se tornó indefinido, tiempo en el cual la labor del actor debía ser constante, y en base a lo examinado, es evidente que el actor dependía económicamente de la entidad empleadora y cumplía sus labores de manera estable y única para la compañía (...)”.

⁴ Francisco Xavier Olivares Avilés señaló que el 15 de diciembre de 2016 indicó a la Sala Laboral de la Corte Provincial que “en lo sucesivo” recibiría notificaciones al correo y casillero judicial del abogado Johnny De La Pared Darquea, a quien autorizaba a que lo represente, y si bien le fueron notificadas las providencias hasta el auto que negó la nulidad por falta de competencia del juzgador de 09 de junio de 2017, a partir de esa fecha no le habría sido notificada ninguna decisión judicial. Así expone que: “Al examinar lo actuado en autos, me he percatado que se han dictado sentencias de primera y de segunda instancia sin que las mismas me hayan sido notificadas de forma correcta y oportuna”, pues sostuvo que se lo hizo a un casillero judicial y correo distinto a los autorizados en su escrito de 15 de diciembre de 2016.

2. Competencia

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

3. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión del accionante

10. Francisco Xavier Olivares Avilés ("**accionante**") pretende que se deje sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado y se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), a la defensa en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.b y c de la CRE), a recurrir el fallo (art. 76.7.m de la CRE) y a la motivación, (art. 76.7.l de la CRE), debido a que la conjueza habría inadmitido su recurso de casación sin fundamento.

11. En relación con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, sostiene:

(...) el auto del 28 de febrero de 2019 violó mi derecho a la tutela judicial efectiva, en razón de que al inadmitir mi recurso de casación (...) se me privó de mi derecho de acceso al órgano jurisdiccional, en busca de la tutela de mis derechos. De igual manera, con el referido auto, se me privó y se me negó una resolución y una respuesta de fondo sobre mis pretensiones, que no eran más que la legítima defensa y tutela de mis derechos, arbitraria e inconstitucionalmente vulnerados.

12. Agrega:

El auto del 28 de febrero de 2019 no fue otra cosa que un "copy paste", puesto que en su Considerando Quinto se indicó que '(...) en su recurso menciona la disposición legal que estima lesionada por considerar que la misma ha sido objeto de aplicación indebida (artículo 8 del Código del Trabajo) y dado que la modalidad de infracción es por la discrepancia en la selección y aplicación de la norma al caso concreto, era obligación de la parte impugnante indicar qué norma o normas debieron aplicarse al caso concreto' (...). En la especie mi recurso de casación señaló claramente que se había aplicado indebidamente el art. 8 del Código del Trabajo, dejándose de aplicar el art. 7 de la Ley de Arbitraje y Mediación, considerando que de fojas 179 a 180 consta el contrato civil de comisión mercantil y el adendum suscrito por el actor Peñaloza y Gráficos Nacionales (...).

13. Manifiesta también que la conjueza le privó de su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, pues, “(...) pese a lo evidente y flagrante de las inconstitucionalidades cometidas, inadmitió mi recurso de casación, de manera arbitraria e inconstitucional”.

14. Respecto al derecho a la defensa, indica:

(...) al inadmitir inconstitucionalmente el recurso de casación, se me privó de mis derechos constitucionales a contar con el tiempo adecuado y prudencial para preparar nuestra defensa y a ser escuchado oportunamente y en igual de condiciones (sic). Así se violó mi derecho a contar con el tiempo adecuado para preparar mi defensa, en razón de que, al no haber sido nunca notificado con las actuaciones judiciales desde el 27 de diciembre de 2016, nunca se me concedió ni conté con un término para poder hacer valer mis derechos (...) Este derecho se vulnera, en razón de que, al sostener la jueza (sic) la inadmisión se me deja en una evidente situación de desventaja, lo que imposibilitaría que pueda ejercer mis derechos y haya podido ser escuchado oportunamente, toda vez que, sin perjuicio de haber reclamado apenas tuve conocimiento de que no se me había notificado desde el 27 de diciembre de 2016, resulta por demás obvio que se me dejó en abierta indefensión.

15. Agrega que, la conjueza, vulneró su derecho de defensa en la garantía a recurrir y a la motivación:

(...) al inadmitir el recurso de casación, la Conjueza Nacional me privó de la posibilidad de que la sentencia del 23 de julio de 2018, a las 14h36, y la providencia del 3 de octubre de 2018, a las 14h55, dictadas por la Sala Especializada de lo laboral de la Corte Provincial del Guayas, sean revisadas por los Jueces de la Corte Nacional de Justicia, y de este modo se corrigieran las inadecuadas actuaciones de la Sala Provincial.

16. En relación con la vulneración de la garantía de la motivación, refiere que no se motivó de manera suficiente, pues:

(...) se resolvió inadmitir el recurso de casación interpuesto, limitándose a remitirse a fallos anteriores y doctrina procesal, sin justificar ni explicar su aplicación al caso concreto. Sobre aquello, resulta abundante la jurisprudencia esgrimida por esta Corte Constitucional en el sentido de que la mera referencia a fallos anteriores y doctrina no representa motivación (...).

b) Contestación a la demanda por parte de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

17. Mediante Oficio 0048-CNJ-AMAG-2023, Alejandro Magno Arteaga García, Presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia manifestó que la

conjeeza que dictó el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado ya no se encuentra en funciones.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. De los cargos claros y completos, de una o varias conductas judiciales, que justifiquen que de forma directa podrían existir vulneraciones a los derechos constitucionales se procede a identificar los problemas jurídicos. El accionante alega que se vulneró su derecho a recurrir puesto que a su criterio la inadmisión es un acto judicial que negó de manera irrazonable el acceso al recurso de casación. En el mismo sentido agrega que el auto impugnado fue un “*copy paste*” que no contenía motivación alguna. Por lo que si bien también alega como presuntamente vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, lo hace con similares argumentos que los contenidos para alegar la vulneración de las garantías a la motivación y a recurrir. Esta Corte ha establecido que, siendo el derecho a la tutela judicial efectiva un derecho de contenido amplio que abarca la observancia del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones judiciales y dado que esta última es una garantía, a su vez independiente en la CRE, esta Corte considera resolver las alegaciones del accionante directamente a través de las garantías a la motivación y a recurrir.
19. Sobre la presunta vulneración del derecho a la defensa en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, da dos razones: i) la supuesta falta de notificación de las actuaciones judiciales desde el 27 de diciembre de 2016, expuestas en los párrafos 11 y 12 de esta sentencia y ii) debido a la inadmisión irrazonable de su recurso de casación, que lo habría puesto en una situación de desventaja procesal. Al respecto, vale resaltar que, en el auto de 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión de esta Corte resolvió admitir la acción extraordinaria de protección propuesta por el accionante, “exclusivamente respecto del auto de 28 de febrero de 2020 expedido por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia”. Con estos elementos, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
 - a) **¿La conjeeza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por haber inadmitido el recurso de casación sin contar con una fundamentación suficiente?**
 - b) **¿La conjeeza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia negó irrazonablemente el derecho a recurrir e impidió que exista una sentencia de fondo al inadmitir el recurso de casación?**

- c) **¿La conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la defensa del accionante en la etapa de casación, al inadmitir el recurso de casación poniendo al accionante en situación de desventaja procesal y obviando una presunta falta de notificación?**

5. Resolución del problema jurídico

- a) **¿La conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por haber inadmitido el recurso de casación sin contar con una motivación suficiente?**

20. En este apartado, la Corte justificará que el auto impugnado contó con una motivación suficiente jurídica y fáctica. Ello, debido a que la conjueza, en el auto de inadmisión del recurso de casación, enunció las normas, jurisprudencia y doctrina en la que basó su decisión, así como consideró los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP acusados por el accionante en el recurso de casación.
21. El accionante sostiene que la insuficiencia motivacional existe porque la conjueza decidió inadmitir su recurso de casación con un *copy paste* (copiar-pegar), pese a que cumplió con los requisitos legales para la interposición del recurso de casación. Agrega que, en el recurso de casación acusó la indebida aplicación del art. 8 del Código del Trabajo, dejándose de aplicar el art. 7 de la Ley de Arbitraje y Mediación, “(...) considerando que de fojas 179 a 180 consta el contrato civil de comisión mercantil y el adendum suscrito por el actor Peñaloza y Gráficos Nacionales”.
22. El derecho a la motivación es una de las garantías más invocadas por parte los petitionarios, debido a que su contenido constitucional implica que una decisión en la que se determinen derechos y obligaciones de las personas debe estar justificada suficientemente, como lo reconoce el artículo 76 numeral 7 literal 1, que protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos

que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 23.** Debido a la magnitud de lo que abarca este derecho la Corte desarrolló el criterio rector de suficiencia motivacional a fin de que se pueda racionalizar su aplicación conforme los parámetros constitucionales, sosteniendo que la fundamentación normativa suficiente incluye, “(...) 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”.⁵ Por su parte la fundamentación fáctica suficiente implica que, “(...) debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁶
- 24.** Si bien esta Corte ha indicado que por lo general en los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones formales de puro derecho,⁷ es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso extraordinario establecidos por la Ley. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP o de las causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación, según la normativa aplicable, que hayan sido señaladas en el recurso de casación.⁸
- 25.** En el caso concreto, al revisar el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado, esta Corte observa que en el considerando 5.2:
- 25.1.** La conjueza, con base en la causal Primera del artículo 3 de la Ley de Casación alegada por el accionante, analiza esta causal y refiere que se trata de la violación directa de la norma sustantiva o de precedentes jurisprudenciales obligatorios, advirtiendo que bajo esta causal el casacionista está: “(...) conforme y concuerda plenamente con la valoración de los hechos realizada por el juzgador, ya que la discrepancia, por esta causal, es únicamente en la aplicación de la norma sustancial, en la parte resolutive del fallo, por medio de uno de los yerros constantes en la causal”. Posteriormente, la conjueza examina

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

⁶ Ibid., párr. 61.2.

⁷ CCE, sentencia 298-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párr. 42.

⁸ Ibid., párr. 42.

la fundamentación ofrecida por el accionante bajo esta causal y señala lo siguiente:

- 25.1.1.** Respecto de la falta de aplicación del artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución de la República, el libelista refiere: “(los) jueces (...) resolvieron revocar la declaratoria de nulidad (...) los únicos jueces competentes (...) ERAN LOS JUECES (...) una persona debe ser juzgada ante un Juez (...) competente (...) el derecho a la defensa incluye (...) dictado la sentencia (...) jueces que no tenían la competencia (...)”.
- 25.1.2.** En cuanto a la falta de aplicación de los artículos 1561 del Código Civil y artículo 7 de la Ley de Arbitraje y Mediación, (el casacionista) expresa: “(...) el referido Contrato Civil (...) el mismo jamás fue impugnado por el accionante, no existiendo acreditación alguna de su invalidez (...) debido a la falta de probanza legal y procedente de la inexistente relación laboral (...)”.
- 25.1.3.** Sobre la falta de aplicación de los artículos 75 y 76 numeral 7 literales a, c, g, y h de la Constitución de la República, el casacionista argumenta que: “(...) la falta de notificación correcta al nuevo defensor (...) hicieron se violara flagrantemente mi derecho a la defensa (...)”.
- 25.1.4.** En cuanto a la aplicación indebida del artículo 8 del Código del Trabajo, (el recurrente) expresa: “(e)l Tribunal (...) ha señalado que la relación laboral (...) actor (...) se habría vinculado a prestar sus servicios con una sola empleadora (...) el actor no tenía una relación estable ni única (...) pues se ha demostrado (...) no existir relación laboral (...)”.⁹

⁹ Respecto al cargo de aplicación indebida del art. 8 del Código del Trabajo, el accionante en el recurso de casación transcribe parte de la sentencia de apelación, considerando séptimo.- relación de trabajo, luego el art. 8 del Código del Trabajo y refiere que si bien el Tribunal de apelación sostuvo que existió una relación laboral entre las partes porque prestaba sus servicios con una sola empleadora, a criterio del accionante, de la certificación suscrita por el gerente general de Diario El Universo, y de “la revisión exhaustiva de las facturas emitidas y entregas por el accionante”, así como de las declaraciones del impuesto a la renta reportadas por el actor se habría demostrado que el actor no tenía una relación estable ni única con la empresa demandada, así como se “(...) determinó que el actor actuaba con toda libertad e independencia y no estaba sujeto a ningún tipo de horario de trabajo lo que evidencia la carencia de este elemento de todo contrato individual de trabajo (subordinación)...”. Por el contrario, el accionante indicó que quedó demostrado que el actor ejercía actividades comerciales a cargo de comisionista. Concluye que en la sentencia objeto del recurso de casación se aplicó indebidamente el art. 8 del Código del Trabajo, “(...) pues en la especie no existió prueba alguna que haya justificado la existencia de una relación laboral entre las partes”.

- 25.1.5.** En cuanto a las acusaciones de falta de aplicación del artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, la conjeza señaló que, “(...) el censor manifestó que los: `(...) jueces (...) están obligados a observar (...) resoluciones (...) sean motivadas (...)`”.
- 25.1.6.** Luego de lo cual, la conjeza confronta los yerros acusados por el accionante con la causal primera y evidencia: “(...)con fundamento en jurisprudencia de la Sala de lo Civil y Mercantil de la entonces Corte Suprema de Justicia y en doctrina sobre la causal primera en la que no cabe consideraciones respecto de los hechos del caso, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del tribunal ad quem sobre los medios de prueba que: “(existe) una discrepancia con las apreciaciones y conclusiones arribadas por los juzgadores en cuanto a los hechos fácticos en confrontación con la valoración de las pruebas, lo cual es incompatible con el presupuesto de esta causal”.
- 25.1.7.** Al fundamentar el recurso el accionante: “omite realizar la confrontación jurídica de las disposiciones legales que estima transgredidas en relación con la parte dispositiva de la sentencia objeto del recurso de casación”.
- 25.1.8.** Respecto a la violación de los preceptos constitucionales, destaca que: “aquellas censuras encaminadas a cuestionarlos, deben estar correctamente fundamentadas y no pueden constituir alegaciones abstractas... (sin) que la parte casacionista, (haya) provisto los elementos para que las censuras a las normas constitucionales configuren la proposición jurídica completa”.
- 25.1.9.** Finalmente, respecto a la alegación de la falta de aplicación, la conjeza sostiene que se alega la falta de aplicación de varias normas, “sin fundamentar de manera correcta este cargo (...) [pues] no argumenta sobre las razones por las cuales se debía aplicar la normas propuestas, ni determina que norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial. Al efecto, la parte libelista, en su recurso menciona la disposición legal que estima lesionada por considerar que la misma ha sido objeto de aplicación indebida (artículo 8 del Código del Trabajo) y dado que la modalidad de infracción es por la discrepancia en la selección y aplicación de la

norma al caso concreto, era obligación de la parte impugnante indicar qué norma o normas debieron aplicarse al caso concreto en lugar de las erróneamente seleccionadas.

25.1.10. La conjueza concluye: “(...) todo lo anterior, habría permitido dilucidar su influencia en la decisión de la causa; ya que no basta simplemente mencionar el vicio en el cual se encuentra inmersa la normas que se estima violentada, sino que lo que se espera de la parte recurrente, por medio de su defensor, es la explicación razonada de las causas que ocasionaron la infracción acusada; la justificación lógica y coherente. Por lo tanto, no se fundamenta el recurso en la forma que exige la causal Primera del artículo 3 de la Ley de Casación”.

25.2 Posteriormente, la conjueza analiza la causal segunda acusada por el hoy accionante en su recurso y sostiene:

la causal segunda requiere los siguientes requisitos para que sea configurada: a) que la violación produzca nulidad insanable o indefensión; b) que el vicio esté contemplado en la ley como causa de nulidad (principio de especificidad); c) que los vicios hubiesen influido en la decisión de la causa (trascendencia); d) que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente.

25.2.1. En ese marco, la conjueza examina la fundamentación ofrecida por el accionante bajo esta causal:

En cuanto a la falta de aplicación del artículo 163 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, se provee lo siguiente: “(...) no existe ninguna disposición contraria a la prevención expuesta con claridad en la ley (...) la causa no podía ser sorteada nuevamente (...)”.

Sobre la aplicación indebida de los artículos 46 y 346 numeral 6 del Código de Procedimiento Civil, el censor refiere que: “(...) esta causa se ha venido sustanciando sin mi conocimiento (...) un evidente estado de indefensión, lo cual acarrea la nulidad de todo lo actuado (...) no se me notificó ninguna decisión Judicial (...) violó mi derecho al debido proceso (...) no se me escuchó ni pude recurrir (...)”.

25.2.2. Luego de lo cual, la conjueza confronta los yerros acusados por el accionante con la causal segunda y constata:

(las normas alegadas) refieren sobre la notificación a las partes y sobre las reglas para determinar la competencia de los juzgadores, cuya falta o

ausencia es considerada por nuestro sistema judicial como una causa de nulidad procesal, se advierte que, el argumento esgrimido como sustento de la causal Segunda riñe con la técnica casacional pues carece del ejercicio de demostración de la trascendencia del mismo.; más aún, cuando la norma del artículo 46 del Código de Procedimiento Civil invocado, refiere sobre la obligación del procurador que ha aceptado el poder y está obligado a desempeñarse en lo sucesivo, advirtiéndose que ninguna de estas normas nos remite a las causas de nulidad procesal o de indefensión de la parte; debía el recurrente justificar taxativamente, la transgresión a solemnidad sustancial; y no existe, en el presente caso, esa alineación de normas procesales que determinan con exactitud la violación directa que implique nulidad procesal. Además, las postulaciones respecto de la indefensión constituyen postulados de inconformidad y no demuestran su trascendencia...Por lo tanto, no se fundamenta el recurso en la forma que exige la causal Segunda del artículo 3 de la Ley de Casación.

26. Como conclusión de los cargos examinados por la conjueza sostiene que como parte del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Ley para que el recurso del accionante prospere se encuentra, “(...) la fundamentación del mismo, al tenor del artículo 6, numeral 4 de la ley de Casación... este recurso es riguroso, contiene principios que deben respetarse para que prospere, como el de la limitación, por el cual, el análisis del recurso que hace el juez se limita a la fundamentación entregada por el libelista por medio de su escrito”, sin que el accionante haya cumplido con los requisitos formales determinados en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación. En consecuencia, rechazó el recurso de casación interpuesto al tenor del artículo 8 *ibidem*.
27. De lo transcrito, esta Corte evidencia que en el auto impugnado se enunciaron las normas, jurisprudencia y doctrina en las que se fundó la decisión y se explicó la pertinencia de su aplicación a los cargos acusados por el accionante, puesto que se explicaron los motivos por los cuales el recurso de casación planteado por el accionante era inadmisibile. Además, se consideraron los argumentos del recurso, existiendo una fundamentación fáctica suficiente.
28. En ese sentido, en relación con el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la Ley de Casación, para las causales primera y segunda invocadas por el accionante, del auto impugnado se verifica que la conjueza analizó la fundamentación del recurso de casación y explicó que fueron inadmisibles de acuerdo con las causales primera y segunda previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación, así como con el artículo 6 numeral 4 *ibidem*. Al respecto, en el caso de la causal primera a juicio de la conjueza la impugnación giró en torno a aspectos de hecho y de apreciación fáctica probatoria, lo cual no era pertinente bajo esta causal. Además, el accionante no habría realizado la

confrontación jurídica de las disposiciones legales que estimaba transgredidas en relación con la parte dispositiva del fallo objetado, ni los yerros alegados configuraron la proposición jurídica completa. En el caso de la causal segunda, la conjeza consideró que la alegación acusada carecía del ejercicio de demostración de su trascendencia en la decisión objetada, sin que fundamente la transgresión de la solemnidad sustancial ni la indefensión provocada.

- 29.** En esa línea, esta Corte ha dicho que, durante la etapa de admisibilidad del recurso de casación no le compete a la conjeza o conjez valorar el mérito probatorio del proceso judicial o cuestiones de fondo, sino únicamente examinar que el escrito que contiene el recurso de casación cumple con los requisitos formales establecidos en la ley, esto es, si cumple con la técnica de casación exigida para fundamentar este recurso sobre la base de las causales alegadas. El examen de las cuestiones de fondo, y por tanto la decisión de fondo (sentencia) procede una vez superada la fase de admisión.¹⁰
- 30.** Asimismo, se puede evidenciar que el accionante afirma que se le vulneró el derecho a la motivación porque la conjeza realizó un *copy paste* (copiar-pegar), sin más razones, lo cual no ha ocurrido en el caso concreto como quedó evidenciado. Cabe recordar que, conforme ha sido señalado por esta Corte, “(...) la inconformidad con el resultado de la resolución del caso no constituye una vulneración a la garantía de la motivación”.¹¹ Sin que tampoco corresponda a esta Corte bajo el análisis de la garantía de motivación examinar lo correcto o incorrecto de la decisión.
- 31.** En esa línea, si bien, las y los conjezes para tomar decisiones identifican las normas jurídicas, y jurisprudencia y las transcriben a sus decisiones, se debe reconocer que estas son una fuente formal del derecho y el acto de incluirlas en la providencia es una muestra del apego de la motivación a la disposición jurídica o jurisprudencia, lo cual en sí mismo no debe confundirse con su mera citación que es insuficiente para resolver el caso, pues la suficiencia de la motivación requiere de un ejercicio de aplicación o concreción al caso concreto, como ocurre en la presente decisión que inadmitió a trámite el recurso de casación de forma justificada con el análisis del caso concreto y los cargos acusados.
- 32.** En síntesis, el auto de inadmisión del recurso de casación desarrolla razones suficientes relativas a la inadmisibilidad, existiendo fundamentación normativa y fáctica suficientes, en consecuencia, cumple con los parámetros establecidos en el art. 76.7.1 de la CRE.

¹⁰ CCE, sentencia 600-14-EP/20, 16 de junio de 2020, párr. 21 y sentencia 1111-14-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párrs. 19.

¹¹ CCE, sentencia 1111-14-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 20.

b) ¿La conjeza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia negó irrazonablemente el derecho a recurrir e impidió que exista una sentencia de fondo al inadmitir el recurso de casación?

- 33.** En esta sección se sostendrá que la sola inadmisión del recurso de casación no vulnera la garantía de recurrir. Ello, en razón de que el ordenamiento jurídico prevé regulaciones que permiten el adecuado ejercicio del derecho a recurrir creando una fase previa de admisibilidad del recurso de casación en materias no penales, basada en el análisis del escrito de interposición de este recurso extraordinario y la competencia de los conjezes y conjezas de las Salas de la Corte Nacional de Justicia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación. Para el efecto, las y los conjezes verifican los requisitos formales del recurso planteado y su incumplimiento provoca la inadmisión del recurso interpuesto.
- 34.** El artículo 76 numeral 7 literal m de la CRE establece que el derecho a la defensa incluye la garantía de “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. Al respecto, este Organismo ha dicho que la garantía de recurrir, “(...) tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”.¹²
- 35.** En ese sentido, la Corte ha manifestado que, “(...) la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”.¹³ Además, ha dicho que, “(...) la garantía de recurrir el fallo no es absoluta y su ejercicio se encuentra sujeto a la regulación prevista en la Constitución o la ley, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial”.¹⁴
- 36.** En el caso concreto, el accionante alega la vulneración de la garantía a recurrir del fallo en razón de que al dictarse el auto de inadmisión del recurso de casación se le negó el acceso a este recurso y a obtener una resolución de fondo sobre sus pretensiones.

¹² CCE, sentencias 41-21-CN/22, 1945-17-EP/21 y 2778-16-EP/22.

¹³ CCE, sentencias 1270-14-EP/19 y 2778-16-EP/22.

¹⁴ CCE, sentencias 200-20-EP/22, 1741-14-EP/20 y 987-15-EP/20.

37. Tal como fue analizado, en materias no penales está prevista una etapa previa de admisibilidad del recurso de casación en la cual las y los conjuces de la Corte Nacional de Justicia circunscriben su análisis a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales determinados en la Ley de Casación, normativa aplicable al caso bajo análisis. El cumplimiento de estos requisitos habilita para que el recurso de casación prospere y pueda ser conocido por las y los jueces nacionales, a fin de que se pronuncien sobre el fondo del asunto sometido a su conocimiento y dicten la sentencia correspondiente.
38. En ese sentido, esta Corte ha dicho que el derecho a recurrir, “(...) no comprende la obligación de admisibilidad automática de los recursos interpuestos por las partes, pues este se ve garantizado cuando los recursos que se interponen son conocidos y resueltos con arreglo a la ley, sea que se admitan o no a trámite (... este recurso) es extraordinario, estricto, formal, riguroso [y] opera por las causales taxativas”.¹⁵ Por tales motivos, no será admisible el recurso de casación si no se cumplen los requisitos exigidos legalmente para el efecto.
39. En este caso, previo a un análisis y resolución de fondo por parte del Tribunal de casación, correspondía a la conjuenza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, realizar el correspondiente examen de admisibilidad, luego del cual concluyó que el recurso interpuesto por el accionante no cumplió con los requisitos formales determinados en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, en consecuencia, lo inadmitió. Sin que pueda argumentarse que con ello se establecieron trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable, pues dicha inadmisión, estuvo conforme al ordenamiento jurídico que regula este recurso extraordinario. Por lo que esta Corte no encuentra vulneración de la garantía a recurrir establecida en el art. 76.7.m de la CRE.
- c) ¿La conjuenza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la defensa del accionante en la etapa de casación, al inadmitir el recurso de casación poniendo al accionante en situación de desventaja procesal y obviando una presunta falta de notificación?**
40. En esta sección se sostendrá que, i) durante la etapa de casación, no se vulneró el derecho de defensa del accionante, ya que conforme se verificará en el caso concreto se constata que el accionante intervino efectivamente en la etapa de casación, lo que de acuerdo a esta Corte no vulnera el derecho a la defensa y ii) no se vulneró el derecho a la defensa

¹⁵ CCE, sentencia 1191-15-EP/20, de 16 de junio de 2020, párr. 21.

del accionante pues pudo plantear los recursos que consideró pertinentes para impugnar la decisión que consideraba le causaba agravio y defenderse debidamente.

41. El accionante, en sus cargos sostiene, por un lado, que la conjueza vulneró el derecho a la defensa del accionante debido a que el auto de inadmisión habría puesto al accionante en una evidente situación de desventaja, lo que imposibilitaría que pueda ejercer sus derechos y haya podido ser escuchado oportunamente. De otro lado, argumenta que en casación alegó que en la causa laboral se le habría dejado en indefensión al no haber sido notificado con “ninguna decisión Judicial”, lo que habría vulnerado su derecho al debido proceso al no ser escuchado ni poder recurrir. Lo cual acarrea la nulidad de todo lo actuado, no obstante no fue declarada
42. El artículo 76 numeral 7 de la CRE establece el derecho de defensa. Al respecto, esta Corte ha dicho que el derecho de defensa supone, “iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas, a los efectos de ser debidamente escuchado (en actuaciones que involucren la presentación y control de pruebas, así como la interposición de recursos dentro de plazos o términos)”.¹⁶
43. De la revisión del expediente casacional, esta Corte constata que el accionante pudo interponer el recurso extraordinario de casación en forma oportuna en igualdad de condiciones que el resto de recurrentes, en contra de la sentencia de segundo nivel que le causó agravio al revocarse el fallo de primer nivel y declarar con lugar la demanda del trabajador. Además, los cargos casacionales acusados fueron debidamente analizados y rechazados por la conjueza al no cumplir con los requisitos legales para su admisibilidad, acorde con la Ley de Casación vigente a la época. Asimismo, el auto de inadmisión del recurso de casación fue notificado al accionante quien solicitó su ampliación y aclaración, obteniendo respuesta. Luego de lo cual, el accionante pudo presentar la acción extraordinaria de protección en contra de dicha decisión.
44. En suma, respecto al auto de inadmisión impugnado, el accionante intervino efectivamente en la etapa de casación, sin que la inadmisión de este recurso constituya, en sí misma, una vulneración al derecho a la defensa o implique dejar al accionante en situación de desventaja procesal. Por lo que esta Corte no encuentra vulneración al derecho de defensa del accionante, reconocida en el art. 76.7 de la CRE.

¹⁶ CCE, sentencia 485-16-EP/21, de fecha 31 de marzo de 2021.

45. Adicional a lo verificado por la conjueza desarrollado en la sección 5a de esta sentencia, de los antecedentes procesales expuestos, esta Corte observa que, una vez dictada la sentencia de segundo nivel, el accionante pudo oportunamente solicitar la nulidad por la presunta falta de notificación de forma correcta y oportuna dentro del proceso laboral. La Corte Provincial negó el pedido de nulidad solicitado por el accionante al considerarlo improcedente, de conformidad a lo señalado en el art. 46 del Código de Procedimiento Civil. En ese sentido, el accionante compareció al proceso laboral a través de procuración judicial otorgada en favor del abogado Modesto Gerardo Apolo Terán, quien actuando en nombre y representación del accionante presentó los escritos y recursos correspondientes garantizando su derecho de defensa desde el inicio de la causa laboral. Así el último escrito presentado a nombre del accionante fue el pedido de aclaración de la sentencia de segundo nivel, el mismo que fue resuelto por la Corte Provincial.
46. En esa línea, si bien durante la apelación del auto de nulidad por falta de competencia del juzgador, el accionante presentó escrito en el que indicó que “en lo sucesivo” recibiría notificaciones al correo y casillero judicial del abogado Johnny De La Pared Darquea, el accionante pudo interponer los recursos de los que se creyó asistido también a través de dicho defensor, esto es el de nulidad por la presunta falta de notificación y el de casación en contra de la sentencia de apelación, única decisión judicial que le habría causado agravio al accionante, pues en la de primer nivel se declaró sin lugar la demanda laboral propuesta. De tal forma que la alegación de indefensión al no haber sido notificado con “ninguna decisión Judicial”, lo que habría vulnerado su derecho al debido proceso al no ser escuchado ni poder recurrir, pierde sustento, pues aquello no incidió en su capacidad para defenderse adecuadamente ni contar con el tiempo necesario para presentar los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.
47. En síntesis, la Corte estima que: i) la transcripción de una norma o jurisprudencia vigente aplicada de forma pertinente al examen de admisión de casación no vulnera la garantía de la motivación, siempre que cuente con una justificación suficiente, ii) el hecho de que el recurso de casación no llegue a ser resuelto mediante sentencia no vulnera per se el derecho a recurrir. El recurso de casación es extraordinario y cuenta con requisitos legales que no constituyen barreras irrazonables, cuando se resuelve su admisibilidad conforme las exigencias del ordenamiento jurídico, y iii) el derecho a la defensa no se vulnera cuando se participa de forma efectiva en sede de casación y se obtiene una respuesta a las pretensiones, pues al tribunal de admisión le corresponde atender las pretensiones y verificar los requisitos de lo cual bien puede concluir que el recurso no es admisible, respuesta que siendo apegada a derecho no vulnera el derecho a la defensa.

48. Esta Corte aclara que esta sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo, respecto a materia de arbitraje ni en lo referente a materia contractual laboral, que fue la discusión en la controversia de origen, sino que se restringe exclusivamente a verificar la conducta judicial de la conjuenza de la Corte Nacional, que ha sido accionada en la presente causa.

6. 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 *1402-19-EP*.
2. Disponer que se devuelva el 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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1402-19-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 1402-19-EP/23, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 13 de diciembre de 2023, formulo el presente voto concurrente.
2. La sentencia 1402-19-EP/23 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Francisco Xavier Olivares Avilés en contra del auto que inadmitió su recurso de casación interpuesto dentro del proceso laboral 09359-2015-02764 y la sentencia de segunda instancia que lo precedió. La sentencia 1402-19-EP/23 se pronunció exclusivamente acerca de las vulneraciones de derechos alegadas en contra del auto de inadmisión de casación. Esto, de conformidad con lo resuelto en el auto de admisión de la acción extraordinaria de protección de 21 de mayo de 2020, emitido por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en el que expresamente consta:

Por lo expuesto, en atención al escrito presentado por el señor Francisco Xavier Olivares el 19 de febrero del 2020, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR la acción extraordinaria de protección N°. 1402-19-EP presentada por dicho accionante, exclusivamente respecto del auto de 28 de febrero del 2020 expedido por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia**. La admisión de la demanda no constituye pronunciamiento de fondo sobre la materialidad de la pretensión (énfasis añadido).

3. La decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección se tomó al considerar que la conjueza de la Corte Nacional de Justicia, en el auto de inadmisión de casación, no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en las garantías de motivación, de recurrir y de defensa. En lo principal, la sentencia concluyó (i) que el referido auto contaba con una fundamentación fáctica y normativa suficiente, (ii) que la decisión de la conjueza de inadmitir el recurso de casación no constituyó una traba irrazonable o arbitraria para que el accionante pueda recurrir y (iii) que, en la fase de casación, el accionante pudo intervenir y ejercer su derecho a la defensa.
4. Concuerdo con la decisión tomada en la sentencia 1402-19-EP/23 y con el análisis que permitió llegar a ella ya que, según mi criterio, el auto de inadmisión de casación no

vulneró ninguno de los derechos invocados por el accionante en su demanda. Asimismo, considero que la decisión se enmarcó en la competencia que tenía el Pleno de la Corte Constitucional en el caso concreto, de cómo consecuencia de lo resuelto en el auto de admisión de esta causa. En efecto, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la demanda expresa y exclusivamente respecto del auto de inadmisión de casación analizado en la sentencia.

5. Sin embargo, realizo el presente voto concurrente ya que considero necesario dejar constancia de que, en actuaciones anteriores al auto de inadmisión de casación, dentro del proceso laboral proceso laboral 09359-2015-02764, pudieron existir vulneraciones de derechos del accionante cuyo análisis no se refleja en la sentencia 1402-19-EP/23. Tales posibles vulneraciones de derechos podrían haber sido analizadas en la sentencia si el auto de admisión del caso habría admitir la demanda respecto de todas las decisiones impugnadas y no exclusivamente respecto del auto de inadmisión de casación. En concreto, considero que existen argumentos del accionante que, si la demanda no se admitía sólo respecto del auto de inadmisión de casación, podrían haber sido tomados en cuenta por la Corte Constitucional para determinar si en el caso existió, o no:

5.1. La vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente del accionante (i) por una supuesta indebida conformación del tribunal que emitió la sentencia de segunda instancia en el proceso de origen y (ii) porque en el caso habría existido una cláusula arbitral que podría haber impedido que exista un pronunciamiento de la justicia ordinaria.

5.2. La vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y de recurrir del accionante debido a que (i) no habría sido notificado con la sentencia de segunda instancia y con decisiones anteriores en el casillero judicial y correo electrónico señalados y (ii) a que el tribunal de segunda instancia le habría “obligado” a mantener un abogado contra su voluntad.

6. En resumen, concuerdo con la decisión y análisis expuestos en la sentencia 1402-19-EP/23. Sin embargo, considero importante dejar constancia de las cuestiones que no fueron abordadas en la sentencia debido a la limitación a la competencia de la Corte que consta en el auto de admisión de la causa.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1402-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y
Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 1402-19-EP/23**VOTO SALVADO**

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet y Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 13 de diciembre de 2023, aprobó la sentencia 1402-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”), mediante la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 28 de febrero de 2019 dictado por la conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**conjueza**”), y de la sentencia de 23 de julio de 2018 y el auto de 3 de octubre de 2018 dictados por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas (“**Sala Provincial**”), en el marco del proceso 09359-2015-02764.
2. Si bien respetamos los argumentos esgrimidos en la sentencia de mayoría, nos encontramos en desacuerdo con el análisis y resolución del fallo en cuestión. En consecuencia, bajo las siguientes consideraciones, formulamos nuestro voto salvado por discrepar con lo manifestado en la sentencia de mayoría.
3. En primer lugar, si bien el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional que dictó el auto de 21 de mayo de 2020, admitió la demanda del accionante “exclusivamente respecto del auto de 28 de febrero del 2020 (sic) expedido por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia”, el mismo auto aclara que su resolución “no constituye pronunciamiento de fondo sobre la materialidad de la pretensión”. En consecuencia, en fase de sustanciación el Pleno de este Organismo debía analizar de forma integral la demanda y el expediente del proceso para asegurar una respuesta a las pretensiones del accionante, garantizando el ejercicio y protección de derechos constitucionales.
4. En segundo lugar, de la demanda del accionante se evidencia claramente que impugna de forma expresa la “sentencia del 23 de julio de 2018” emitida por la Sala provincial en voto de mayoría y solicita que se deje sin efecto dicha decisión judicial, junto con el auto que negó su pedido de aclaración y ampliación, por violar sus derechos a la “Seguridad Jurídica, Debido Proceso, Defensa y Tutela Judicial Efectiva”.
5. La demanda en cuestión esgrime varios argumentos completos respecto a la presunta violación de los derechos señalados en el párrafo anterior. Por una parte, el accionante

asevera que los jueces de la Sala Provincial que emitieron la sentencia impugnada no eran competentes, pues la causa “no podía ser nuevamente sorteada en la Corte Provincial, de acuerdo a (sic) las reglas para determinar la competencia del art. 163 del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que los jueces que dictaron la sentencia impugnada jamás tuvieron la competencia para conocer la presente causa”.

6. Al respecto, es importante recalcar que inicialmente el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, “declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto de calificación de la demanda, al considerar que entre las partes existió una vinculación de tipo civil y mercantil o de comercio y no laboral”. Y solo después de que la Sala Provincial revocó dicho auto de nulidad y ordenó retrotraer el proceso, el juez de primer nivel declaró sin lugar la demanda, por no existir “prueba alguna que justifique la existencia de una relación laboral” en el presente caso. Posteriormente, al subir por apelación la causa ante la Corte Provincial, los jueces de mayoría de la Sala revocaron el fallo del inferior, aceptando la demanda y declarando la existencia de una relación laboral, con lo cual invadieron competencias privativas de la vía civil que no correspondían al ámbito laboral. Adicionalmente, es relevante resaltar que las diferencias entre las partes del proceso de origen estaban supeditadas a una cláusula arbitral, conforme prescribía el contrato de índole comercial que suscribieron, lo que no fue observado por los operadores judiciales en mención.
7. Por otro lado, el accionante afirma que el proceso “se vino sustanciando sin [su] conocimiento” y que “no se [l]e notificó ninguna decisión judicial”. En definitiva, indica que “se dictaron sentencias de primera y de segunda instancia sin que las mismas me hayan sido notificadas de forma correcta y oportuna, pues nunca se lo hizo al casillero judicial y correo electrónico a los que autoricé expresamente en el escrito del 15 de diciembre de 2016”. Esto impidió que ejerza su derecho a la defensa y transgredió su derecho al debido proceso. Al respecto, el accionante señaló que, al tener conocimiento extraoficial de la resolución de mayoría dictada por la Sala, solicitó la nulidad del proceso por estas razones, “mediante escrito presentado el 26 de julio de 2018”. Pese a ello, la Sala Provincial rechazó su pedido el 3 de octubre de 2018, sin responder a sus argumentos ni pretensiones, incurriendo así en una motivación incongruente.
8. Por último, el accionante arguyó que los jueces de mayoría de la Sala Provincial “resolvían las controversias a su antojo, sin dar razón o explicación alguna a las partes afectadas”, denotando que en la sentencia impugnada no existe una “debida y suficiente motivación” según el estándar de la Corte Constitucional. Por ende, la presente demanda

asegura que la sentencia de la Sala “refleja únicamente la transcripción de un texto legal, sin explicar si quiera (sic) la pertinencia de la aplicación de una norma concreta a los antecedentes del caso”, vulnerando así su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

9. El accionante concluye que “al desconocer que se estaban afectando mis derechos, no exigí oportunamente el remedio de dicha afectación, con lo que, inclusive, se me privó de mi derecho a recurrir oportunamente de las providencias judiciales que afectaban mis derechos (...), al no haberseme notificado en este proceso, se me privó de mi derecho constitucional a la Tutela Judicial Efectiva”. Respecto a todos estos cargos era posible por parte de esta Corte Constitucional plantear problemas jurídicos y atender las impugnaciones vertidas en la acción extraordinaria de protección que nos ocupa.
10. Adicionalmente, aparte de estas apreciaciones, consideramos que la sentencia de mayoría debió declarar que el auto de inadmisión del recurso de casación incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional. La sentencia de mayoría no profundiza en el hecho de que el auto de 28 de febrero de 2019 inadmitió paralelamente a dos recursos de casación distintos: uno presentado por Galo Martínez Leisker (Gerente General de la compañía) y el otro por Francisco Xavier Olivares Avilés (Gerente de Distribución de la compañía).
11. Sobre el recurso presentado por Galo Martínez Leisker, la sentencia de mayoría no examinó si la motivación de la conjetura fue suficiente para inadmitirlo. De haber realizado dicho estudio, hubiese llegado a la conclusión de que el análisis de la conjetura fue sumamente deficiente. La conjetura no conectó con claridad las premisas de hecho con los fundamentos normativos que condujeron a la inadmisión del recurso.
12. Sobre el recurso presentado por Francisco Xavier Olivares Avilés, el casacionista señaló que no fue notificado con las sentencias ni otras actuaciones procesales. Al analizar si el caso se subsume en la causal 3.1 de la Ley de Casación, la conjetura no aborda expresamente el cargo mencionado y lo descarta con un argumento genérico, acusando a las alegaciones del casacionista de ser abstractas. Cuando examina el cumplimiento de la causal 3.2 de la ley, la conjetura señala que la falta de notificación no es trascendente, sin explicar la inadmisión de dicho cargo. Por ello, la sentencia de mayoría debió notar la alarmante insuficiencia de motivación en el auto de la conjetura, porque no se subsumen las normas a los cargos planteados por el casacionista, ni se explica la pertinencia de su aplicación al caso concreto.

13. En consecuencia, discrepamos del análisis y decisión de la sentencia de mayoría ya que consideramos que esta Corte debía pronunciarse acerca de los cargos y las pretensiones sobre las que se fundamenta la acción extraordinaria de protección, pues se evidencian patentes vulneraciones de derechos dentro del proceso 09359-2015-02764.
14. En tal virtud, no estamos de acuerdo con lo resuelto en la sentencia de mayoría, es decir, desestimar la acción extraordinaria de protección 1402-19-EP. Como se ha demostrado en este voto salvado, la Corte Constitucional debió pronunciarse sobre los cargos de la demanda referentes a la sentencia de la Sala Provincial y del auto de inadmisión de casación y dejar en evidencia las múltiples y claras vulneraciones de derechos constitucionales que se advierten en el proceso *in examine*.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet

JUEZ CONSTITUCIONAL

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado
digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1402-19-EP fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 15:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

140219EP-63bc9

**Caso Nro. 1402-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, voto concurrente y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado, por los jueces constitucionales Daniela Salazar Marín; Enrique Herrería Bonnet; Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1680-19-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 1680-19-EP

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

SENTENCIA 1680-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, emitida en el marco de una acción de protección, pues si bien no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación toda vez que la sentencia impugnada contiene una argumentación jurídica suficiente, sí se constata la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al no haberse considerado la regla de precedente contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de diciembre de 2018, Paul Edvaldo Carrión González, Milner Vicente Peralta Torres y Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo presentaron una acción de protección en contra del Pleno del Consejo de la Judicatura y su director general, impugnando la resolución de 25 de mayo de 2016, emitida dentro del expediente disciplinario MOT-0280-SNCD-2016-JLM, a través de la cual fueron destituidos de sus cargos como jueces.¹
2. En sentencia de 03 de enero de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, aceptó parcialmente la acción de protección; declaró la

¹ Explicaron que actuaron como jueces dentro del juicio de partición 352-2006 (posteriormente, 2008-0197 y 2013-0464) iniciado por Ulises Fernando Silva Morales en contra de Melva María Fernández Arias sobre los bienes de Aida Josefina Fernández Arias. Dentro del proceso, Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo, en calidad de juez séptimo de lo civil de Loja con sede en el cantón Catamayo, habría adjudicado a Ulises Fernando Silva Morales la totalidad de un bien inmueble objeto de subasta cuya propiedad, en el 50%, habría sido de Melva María Fernández Arias. La Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, de la que fueron parte Paul Edvaldo Carrión González y Milner Vicente Peralta Torres, desestimó el recurso de apelación interpuesto por Melva María Fernández Arias en contra del auto de adjudicación. El 25 de junio de 2015 se inició, de oficio, el sumario disciplinario en contra de los accionantes. Mediante resolución de 25 de mayo de 2016, el Pleno del Consejo de la Judicatura los declaró responsables de error inexcusable y manifiesta negligencia y los destituyó de sus cargos. Los accionantes señalaron que el error inexcusable no fue declarado por una autoridad judicial jerárquicamente superior y que no fueron notificados con el informe motivado de la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Loja que fue acogido para destituirlos. Alegaron la vulneración del debido proceso en las garantías establecidas en el artículo 76 numerales 1, 3 y 7 literales a, b, c, h y l. La acción de protección fue signada con el número 11904-2018-00056.

vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de defensa, de presentar los argumentos de los que se crean asistidos, de replicar los de las otras partes, de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y de la motivación;² y ordenó, como medidas de reparación, en lo principal: **(i)** retrotraer el proceso al momento en que los accionantes debían ser notificados con el informe motivado, **(ii)** la restitución de los accionantes a sus cargos, **(iii)** el pago de la remuneraciones dejadas de percibir; **(iv)** el pago de una reparación económica y **(v)** el ofrecimiento de disculpas públicas por parte del Consejo de la Judicatura. En auto de 16 de enero de 2019, se atendió el pedido de aclaración de Melva María Fernández Arias.³

3. Los actores, el Consejo de la Judicatura, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y Melva María Fernández Arias interpusieron recursos de apelación, por separado. En sentencia de mayoría de 16 de abril de 2019, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) aceptó los recursos de apelación interpuestos por el Consejo de la Judicatura, la PGE y Melva María Fernández Arias; rechazó el recurso de apelación interpuesto por los actores; y, revocó la sentencia subida en grado, rechazando la acción de protección presentada. En auto de 01 de mayo de 2019, se negó el pedido de aclaración y ampliación de la PGE.
4. El 16 de mayo de 2019, Paul Edvaldo Carrión González, Milner Vicente Peralta Torres y Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo (“**accionantes**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de abril de 2019.
5. Por sorteo de 15 de agosto de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Mediante auto de 03 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
6. Mediante auto de 20 de octubre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y requirió a la autoridad judicial accionada un informe de descargo.

² Los jueces consideraron que existió vulneración de derechos porque los accionantes no fueron notificados con el informe motivado de la directora provincial de Loja del Consejo de la Judicatura que fue acogido en la resolución de destitución del Pleno del Consejo de la Judicatura.

³ El 26 de diciembre de 2018, Melva María Fernández Arias compareció al proceso solicitando “ser escuchada en audiencia, y que mi intervención sea considerada como coadyuvante de la parte accionada”. En el auto de 16 de enero de 2019, los jueces señalaron: “se le aclara a la parte interesada que no existe ninguna contradicción [...] en el presente caso, no asoma una excepción que permita legitimar el desarrollo de un proceso sumario que es violatorio a la garantía del debido proceso [...]; por lo que no existe el doble racero a que se refiere la persona interesada en la aclaración”. El resto de puntos solicitados por la parte coadyuvante fueron negados.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

8. Los accionantes alegan la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica (artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 75, 76 numeral 7 literal 1 y 82 de la Constitución). Asimismo, alegan la vulneración del principio de independencia judicial y de la obligación de observar los precedentes jurisprudenciales vinculantes (artículos 168 numeral 1 y 436 numeral 6 de la Constitución).
9. Señalan que se vulneró la garantía de la motivación porque la sentencia impugnada carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Acerca de la razonabilidad explican que la sentencia impugnada contiene una “inadecuada e insuficiente fundamentación en premisas jurídicas”, no establece los principios constitucionales en los que se funda y no considera un precedente jurisprudencial de esta Corte. Al respecto, explican:
 - 9.1. En el considerando séptimo, pese a que se citaron normas, no se tomó en cuenta el precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC —fundamento principal de su acción— que habría resuelto, en un caso similar, que existe vulneración del derecho a la defensa si no se notifica el informe motivado a un juez sumariado.
 - 9.2. No se tomaron en cuenta las copias del juicio de partición —respecto del cual fueron sancionados— que demuestran que no existió declaración jurisdiccional previa. En su lugar, la Sala Provincial consideró una resolución de la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia que se dictó en un proceso de tercería excluyente en el cual no intervinieron que, a criterio de la Sala Provincial, contendría una declaración jurisdiccional previa. Esto, sin analizar la validez, pertinencia y conducencia de aquella resolución. En esa línea, los juzgadores no repararon en que la declaratoria de error inexcusable no es competencia del Consejo de la Judicatura —como se estableció en las resoluciones PLE-CPCCS-T-0-037-04-06-2018 y PLE-CPCCS-T-

E-048-14-06-20 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio—. Por lo que, al no haber existido declaración jurisdiccional previa, su destitución inobservó el principio de legalidad y el artículo 131 numeral 3 del COFJ, al no haber sido juzgados y sancionados por una autoridad competente.

10. Sobre la lógica, señalan que “las premisas que se emiten no guardan un orden sistemático ni coherencia” y que la conclusión de que existió error inexcusable sin declaratoria jurisdiccional previa resulta discrecional “para tratar de justificar una destitución arbitraria que resulta ser incomprensible”. Explican que de acuerdo a la Sala Provincial no existió vulneración del derecho a la defensa porque no era necesario notificar el informe motivado en virtud de que el Reglamento de Trámites y Quejas no establecía la obligación de hacerlo. Lo anterior, resultaría “incomprensible y carente de lógica” dado que contradice la sentencia 234-18-SEP-CC.
11. Respecto de la comprensibilidad alegan que “[l]a sentencia al ser irrazonable y carecer de lógica, a pesar de ser redactada con palabras sencillas, no permite entender su contenido, por tal razón se constituye en incomprensible”.
12. En cuanto a la obligación de observar los precedentes jurisprudenciales vinculantes y la vulneración de los derechos al debido proceso, igualdad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, manifiestan que alegaron una vulneración de derechos por la falta de notificación con el informe motivado de la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Loja. A propósito de aquello, señalan que se fundamentaron en la sentencia 234-18-SEP-CC que resolvió un caso análogo, es vinculante y tiene efectos *erga omnes*. Sin embargo, la sentencia impugnada no se refirió al precedente y, en su lugar, aplicó normas del COFJ y del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, lo cual “torna inmotivado el fallo judicial” y vulnera los principios de supremacía y jerarquía constitucional.
13. Sobre el derecho a la igualdad, alegan que existió vulneración “puesto que a otros Jueces, en aplicación del precedente jurisprudencial obligatorio de la Corte Constitucional, se les ha aceptado las acciones de protección, puesto que se ha declarado vulnerados sus derechos constitucionales, conforme consta de las sentencias constitucionales que obran en la presente acción”.
14. Aducen que, de acuerdo a la Sala Provincial, se conocieron los actos administrativos sancionatorios objeto de la acción de protección en la vía contencioso administrativa, lo que impidió que puedan aceptar la acción de protección porque aquello “invadiría el

ámbito de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ya conoció de la cuestión de legalidad que los accionantes han intentado promover a través de la presente acción”. No obstante, manifiestan que no presentaron la misma argumentación en la vía ordinaria —donde solo se realizó un análisis de legalidad— y que la vía constitucional era adecuada para solventar la vulneración de sus derechos:

un mismo derecho puede tener una dimensión legal y otra constitucional. La presente acción de protección está claramente basada en hechos por violación de nuestros derechos constitucionales, hechos que AUN NO HAN SIDO DISCUTIDOS CON ANTERIORIDAD, como es el derecho a la defensa que forma parte de la garantía al debido proceso y la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para declarar el error inexcusable, sin que haya pronunciamiento jurisdiccional de un Tribunal jurisdiccional superior.

15. Finalmente, respecto del principio de independencia judicial y los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del juez competente, reiteran que no existió declaración jurisdiccional previa que habilitara su destitución. De modo que, “se violó todo procedimiento, puesto que no se ha considerado la normativa legal vigente” de acuerdo a la cual debe existir la declaratoria jurisdiccional previa y la remisión al Consejo de la Judicatura a fin de que sustancie el sumario administrativo. Por lo que, la Sala Provincial, al considerar que el Consejo de la Judicatura era competente para declarar el error inexcusable, “contraría el ordenamiento jurídico”.
16. Por lo expuesto, solicitan que se declare la vulneración de los derechos invocados, se revoque la sentencia impugnada y se dicte una nueva sentencia en la que se ordene al Consejo de la Judicatura ofrecer disculpas públicas, la reincorporación a sus cargos y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, así como de las obligaciones relativas a la seguridad social.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

17. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja no han remitido el informe requerido dentro del término establecido en el auto de 20 de octubre de 2023.⁴

⁴ El auto de 20 de octubre de 2023 fue notificado el 25 de octubre de 2023 a los correos electrónicos teresa.riofrio@funcionjudicial.gob.ec, marilyn.gonzalez@funcionjudicial.gob.ec, fredy.alvarado@funcionjudicial.gob.ec y carlos.tandazo@funcionjudicial.gob.ec, conforme consta de la razón de notificación emitida por el actuario del despacho a foja 19 del expediente constitucional. Adicionalmente, el 14 de noviembre de 2023, el Consejo de la Judicatura ingresó un escrito informando a esta Corte que puso en conocimiento de los jueces Fredy Rolando Alvarado González y Marilyn Fabiola González Crespo y del ex juez Carlos Lenin Tandazo Román el auto de avoco conocimiento de 20 de octubre de 2023.

3.3. Argumentos de la entidad accionada en el proceso de origen

18. El 27 de noviembre de 2023, Nelson Remigio Manosalvas Martínez, en calidad de subdirector nacional de patrocinio y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, remitió un escrito en el que realiza un recuento de los antecedentes del proceso de origen. Posteriormente, señala que los accionantes impugnaron la destitución de sus cargos en la vía contencioso administrativa, en la cual se negaron sus pretensiones. A su criterio, “los presuntos derechos y garantías constitucionales transgredidos con la resolución sancionatoria impuesta en contra de los hoy legitimados activos, ya fueron [objeto] de previo análisis, conocimiento y resolución”. Asimismo, transcribió parte de las sentencias 2901-19-EP/23 y 2301-19-EP/23 y mencionó que se trataría de casos análogos.
19. Finalmente, manifestó que la infracción cometida por los accionantes “ocasionó que el Estado ecuatoriano sea condenado al pago de un resarcimiento económico a favor de la señora Melva María Fernández Arias, dentro del proceso contencioso administrativo No. 17811-2018-01429 por responsabilidad objetiva del Estado” por un monto de USD 36.561,00 por concepto de daños y perjuicios y USD 5.000,00 por concepto de daño moral. Agrega que el recurso de casación interpuesto dentro de aquel proceso judicial, está pendiente de resolución. Por lo expuesto, solicita que se rechace la presente acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵
21. Los accionantes alegan en el párrafo 9 *ut supra*, que la sentencia impugnada tiene una fundamentación insuficiente y no establece los principios constitucionales en los que se funda. Para dar respuesta al cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de*

⁵ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

los accionantes porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia en la argumentación jurídica?

22. De la argumentación sintetizada en los párrafos 9.1, 10 y 12 *ut supra*, los accionantes alegan la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, igualdad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, así como de la obligación de observar los precedentes jurisprudenciales vinculantes toda vez que la Sala Provincial no habría considerado la sentencia 234-18-SEP-CC que habría resuelto un caso análogo.⁶ A fin de atender de manera más precisa este cargo y evitar la reiteración argumental, se lo resolverá a través del derecho a la seguridad jurídica, con el siguiente problema jurídico: *¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque habría inobservado la sentencia 234-18-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional?*
23. En cuanto a la argumentación de los párrafos 11 y 13 *ut supra*, los accionantes señalan que la sentencia impugnada sería incomprensible por carecer de razonabilidad y lógica y que se han aceptado las acciones de protección presentadas por otros jueces sumariados en aplicación de jurisprudencia obligatoria de esta Corte. Al respecto, los accionantes no explican, concretamente, cómo se habría producido la presunta incomprensibilidad de la sentencia impugnada ni qué casos análogos al suyo recibieron tratamiento diferente. Por lo que, carecen de una base fáctica completa. Asimismo, en el párrafo 14 *ut supra*, los accionantes explican que, contrario a lo señalado por la Sala Provincial, lo alegado en la vía contencioso administrativa difiere de lo argumentado en la acción de protección de origen. Sin embargo, no vinculan esta aclaración con la vulneración de un derecho constitucional.⁷ Por tanto, aun haciendo un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico sobre estas alegaciones.

⁶ Al respecto, este Organismo ha señalado que: “Cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”. Ver CCE, 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁷ Cabe precisar que los accionantes iniciaron procesos judiciales en la vía contencioso administrativa impugnando su destitución del cargo previo a presentar la acción de protección de origen. Paul Edvaldo Carrión González inició el proceso contencioso administrativo signado con el número 11804-2016-00219, Milner Vicente Peralta Torres con el número 11804-2016-00218 y Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo con el número 11804-2016-00187. No obstante, no se evidencia que en aquellos procesos judiciales se hayan planteado y resuelto las mismas pretensiones y argumentos que se plantearon en la acción de protección de origen. Asimismo, tanto en el proceso de origen como en su demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes explicaron que presentaron la acción de protección dado que “la Corte Constitucional, en su sentencia Nro. 234-18-SEP-CC [...], emitida con fecha 27 de Junio de 2018, resuelve que se ha vulnerado el DERECHO CONSTITUCIONAL AL DEBIDO PROCESO [...] [por la falta de notificación con el informe

24. En lo relativo a los párrafos 9.2 y 15 *ut supra*, los accionantes alegan que la Sala Provincial no consideró que, en su caso, no existió declaración jurisdiccional previa para proceder a su destitución y, concatenado a aquello, aducen la inobservancia de la normativa vigente que prescribiría la necesidad de que exista una declaración jurisdiccional previa. Analizar estos cargos implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen, es decir, resolver si la acción de protección era procedente o no en cuanto a si, en su caso, debió existir declaración jurisdiccional previa de las infracciones que derivaron en su destitución.
25. Este Organismo debe recordar que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente de la decisión judicial impugnada,⁸ pues no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Únicamente, *de forma excepcional y de oficio*, la Corte Constitucional puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales de acuerdo a los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. En atención a aquello, no se plantearán problemas jurídicos respecto de las alegaciones contenidas en los párrafos 9.2 y 15 *ut supra*.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia en la argumentación jurídica?

26. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as 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”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁹ En consecuencia, al realizar este

motivado a una jueza sumariada] entonces este reconocimiento de la vulneración de un derecho, es a posteriori de la presentación de las demandas ante del Tribunal Contencioso Administrativo”.

⁸ CCE, sentencias 1162-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 61 y 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁹ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁰

27. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa; es decir, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Respecto de la primera, la decisión judicial “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 [...]”, y respecto de la segunda, la decisión judicial “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹¹
28. Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, para que la argumentación jurídica sea suficiente, los juzgadores deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.¹² Solo en caso de que en dicho análisis no se determine la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juzgador determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.
29. En la presente causa, los accionantes aducen que existió vulneración de la garantía de la motivación puesto que existiría una fundamentación insuficiente y no se enunciarían los principios constitucionales en los que se funda la decisión.
30. Revisada la sentencia, se constata que la Sala Provincial citó los artículos 76 numerales 1, 3 y 7 literales a), b) y c) de la Constitución y la sentencia 024-10-SEP-CC, para referirse al contenido de los derechos al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva. Con base en aquello, explicó que los accionantes alegaron la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del juez competente toda vez que no habría existido una declaración jurisdiccional previa en su caso y que el Consejo de la Judicatura no era competente para declarar el error inexcusable. Al respecto, la autoridad judicial citó los artículos 178 y 181 numeral 3 de la Constitución y 114, 117 y 264 numeral 114 del COFJ y la sentencia 001-13-SEP-CC y determinó:

¹⁰ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

De las normas constitucionales antes referidas se colige que el Consejo de la Judicatura, por mandato de la Constitución de la República es el órgano disciplinario competente de la Función judicial, razón por la cual dentro de sus funciones puede establecer sanciones. [...] Art. 114 del Código Orgánico de la Función Judicial establece: “Los sumarios disciplinarios se iniciarán de oficio por la Directora o el Director Provincial, o por la unidad que el Consejo de la Judicatura establezca de manera general, cuando llegare a su conocimiento información confiable de que el servidor de la Función Judicial ha incurrido en una presunta infracción disciplinaria sancionada por este Código”. En el caso sub judice, consta a fs. 18 a 19 del primer cuerpo, la Resolución de los señores Conjueces de la Sala de lo Civil Y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de fecha martes 21 de octubre de 2014, donde textualmente disponen [...] “[...] no han realizado la obligatoria separación, de las cosas sobre las que ejercen competencia, entre las que no se encuentra la parte del bien adquirido por Melva Fernández Arias, que sin embargo ha sido entregada graciosamente a la contraparte [...] por existir indicios de responsabilidad administrativa, se disponen (sic) que se envíen al Consejo de la Judicatura, copias de las piezas procesales de las que se desprenden los hechos relatados, a fin de que se investigue la conducta de los señores Jueces que han intervenido en este caso, a fin de que establecidos los hechos, se proceda a las sanciones a que haya lugar”. [...] [E]n fecha 25 de Junio del año 2015 la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, [...] de oficio ha iniciado el sumario administrativo en contra los accionantes y otros Jueces. **Como se puede observar, la iniciación de oficio del sumario administrativo por medio del cual se sancionó a la accionante (sic) fue una actuación respaldada por un precepto con fuerza de ley** (énfasis añadido).

31. La Sala Provincial también señaló que, de acuerdo a los accionantes, se habría vulnerado su derecho a la defensa por no haber sido notificados con el informe motivado de la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Loja. Así, se refirió a los artículos 173 de la Constitución; 9, 107, 108, 109, 114, 117, 217 y 264 numeral 114 del COFJ; y 11, 39, 40, 45 y 46 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura y la sentencia 009-10-SIN-CC. Asimismo, explicó las atribuciones de la directora provincial y del Pleno del Consejo de la Judicatura y concluyó:

este Tribunal no encuentra que se haya trasgredido el derecho a la defensa del accionante dentro del expediente disciplinario. Por consiguiente, el sumario disciplinario, por medio del cual se ha impuesto la sanción de destitución a los accionantes, ha sido tramitado conforme el procedimiento previsto en la ley y el reglamento, en la cual han tenido la oportunidad de ser escuchados en la etapa procedimental respectiva. El Tribunal aclara que de existir omisiones en la Ley y el Reglamento de Tramites y Quejas respectivo, respecto del trámite previsto para las sanciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura concerniente a las sanciones de destitución, que pudiera afectar derechos de carácter procesal a los sumariados, la acción de protección y este órgano constitucional ordinario no es el adecuado para determinar una presunta inconstitucionalidad. [...] En el presente caso, al determinarse que la cesación de las funciones del cargo de los accionantes, mediante la antes citada Resolución del Consejo de la Judicatura, es un Acto Administrativo, los accionantes comparecieron ante el Tribunal

Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, demandando la impugnación en contra de la Resolución Administrativa sin número de fecha 25 de mayo de 2016. [...] este Tribunal se encuentra impedido de confirmar el pronunciamiento de primer nivel que aceptó la acción de protección interpuesta por los actores. En caso de hacerlo se invadiría el ámbito de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...]. [...] **al no encontrar vulneración de derechos constitucionales de los accionantes** [...] se REVOCA la sentencia venida en grado y en su lugar rechaza la acción de protección por improcedente (énfasis añadido).

32. De lo anterior, esta Corte constata que la Sala Provincial enunció las normas en las que fundó su decisión, explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales. De modo que, la sentencia impugnada cumple los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales.
33. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada no vulneró la garantía de la motivación de los accionantes, sin que corresponda evaluar la corrección o no del razonamiento de la Sala Provincial.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque habría inobservado la sentencia 234-18-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional?

34. El artículo 82 de la Constitución prescribe 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”.
35. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.¹³
36. Cuando se trata de la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, esta Corte ha determinado que esta constituye en sí misma una

¹³ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.¹⁴

37. En la presente causa, los accionantes alegan que la Sala Provincial desconoció la sentencia 234-18-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional. Señalan que la referida sentencia sería aplicable a su caso concreto dado que en aquella se resolvió que existió vulneración del derecho a la defensa de una jueza sumariada por la falta de notificación del informe motivado que fue acogido para su destitución.
38. En ese orden 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 *sentido estricto*,¹⁵ y, **(ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁶
39. Respecto de lo primero, esta Corte ya ha considerado que la sentencia 234-18-SEP-CC sí contiene un precedente en sentido estricto del cual formuló la siguiente regla: “i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, **[supuestos de hecho]** entonces se vulnera el derecho a la defensa **[consecuencia jurídica]**”.¹⁷
40. En cuanto a si el caso en análisis comparte las mismas propiedades relevantes del precedente, se observa que los accionantes fueron sujetos de un sumario administrativo disciplinario en el cual la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Loja emitió un informe motivado para conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura que no les fue notificado y que fue acogido para su destitución. En consecuencia, verificado el presupuesto de hecho del precedente establecido en la regla citada, esta Corte encuentra que le correspondía a la autoridad judicial accionada observarlo.
41. En el caso bajo análisis, se constata que en la sentencia de la Sala Provincial no se consideró el precedente referido pese a que se verificó el presupuesto de hecho que lo haría aplicable al caso y que fue invocado por los accionantes desde su demanda de acción de protección.¹⁸ Consecuentemente, la Sala Provincial vulneró el derecho a la

¹⁴ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

¹⁵ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23-24.

¹⁶ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁷ CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 35.

¹⁸ Fojas 915-923vt del expediente de primera instancia.

seguridad jurídica de los accionantes al inobservar el precedente de la sentencia 234-18-SEP-CC.

6. Reparación

42. Toda vez que se ha identificado una vulneración de derechos en la sentencia impugnada, le corresponde a esta Corte dejarla sin efecto y ordenar que una nueva conformación de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja se pronuncie sobre las presuntas vulneraciones de derechos alegadas en la acción de protección de origen. Sin perjuicio de aquello, esto no implica un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni la responsabilidad administrativa de los accionantes en el ejercicio de sus funciones como autoridades judiciales, cuestión que solo puede ser dilucidada por las autoridades competentes.

7. 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 1680-19-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia dictada el 16 de abril de 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 16 de abril de 2019 y disponer que, previo sorteo, otra conformación de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja conozca los recursos de apelación interpuestos en la presente causa y dicte la sentencia que corresponda.
4. 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 siete 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 y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 1680-19-EP/23****VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez**

1. Respetuosamente nos apartamos del voto de mayoría en la causa 1680-19-EP/23 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por Paul Edvaldo Carrión González, Milner Vicente Peralta Torres y Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo (“**accionantes**”) en contra de la sentencia de 16 de abril de 2019 (“**sentencia**”) emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”), en el marco de una acción de protección. En la demanda, los accionantes alegaron la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE) y “obligatoriedad del precedente” (art. 436.6 CRE) por la falta de aplicación de un precedente constitucional.
3. La sentencia de mayoría recondujo los cargos y formuló dos problemas jurídicos: (i) Si la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE). Al respecto, la sentencia de mayoría, luego de citar extractos de la sentencia emitida por la Sala Provincial concluyó que no *existe vulneración* a la mencionada garantía, porque se “enunció las normas en las que fundó su decisión, explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y realizó un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales”; y, (ii) si la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por la presunta inobservancia de la sentencia 234-18-SEP-CC. La sentencia de mayoría determinó que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes por inobservar el citado precedente.
4. Con base en las consideraciones referidas *ut supra*, el voto de mayoría resolvió *aceptar parcialmente* la demanda de acción extraordinaria de protección, al evidenciar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En lo principal, porque “no se consideró el precedente referido pese a que se verificó el presupuesto de hecho que lo haría aplicable al caso y que fue invocado por los accionantes desde su demanda [de acción de protección]” (párr. 41 *supra*).

5. No compartimos esta decisión, en primer lugar, por la contradicción que se evidencia al contrastar ambos problemas jurídicos de la sentencia de mayoría. En ese sentido, la sentencia de mayoría constata que la decisión emitida por la Sala Provincial no vulneró la garantía de la motivación, toda vez que cumple con una motivación suficiente. Es decir, la Sala sí se pronunció sobre todos los cargos de los accionantes y explicó cómo la normativa pertinente se aplicaba a los fundamentos de hecho. Sin embargo, al resolver el segundo problema jurídico, la sentencia de mayoría sostiene que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque “desconoció la sentencia 234-18-SEP-CC”.
6. Al respecto, consideramos que la Sala Provincial sí expuso razones suficientes para concluir que la referida sentencia no era aplicable al caso, ya que los accionantes sí se pudieron defender en el proceso administrativo sancionador, y además acudieron a la justicia ordinaria previo a accionar con las mismas pretensiones en la justicia constitucional. De tal forma, se evidencia:
 - 6.1. En el considerando quinto de la sentencia emitida por la Sala Provincial se verifica que los accionantes han “comparecido, contestando el sumario iniciado en su contra y solicitando prueba”, por lo que no se les “ha privado de su derecho a la defensa”. Mientras que, en el considerando séptimo, la Sala Provincial concluyó que no existió vulneración al derecho a la defensa en el sumario disciplinario, porque “ha sido tramitado conforme a la ley y el reglamento, en el cual han tenido la oportunidad de ser escuchados en la etapa procedimental respectiva”.
 - 6.2. La Sala Provincial verificó que los accionantes, previo a la presentación la acción de protección, acudieron ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) solicitando que se declare la “nulidad, ilegalidad e inconstitucionalidad” de la resolución que ordenó su destitución. Además, la Sala Provincial constató la demanda de Paul Edvaldo Carrión González, Milner Vicente Peralta Torres fue rechazada y sus recursos de casación inadmitidos. En tanto que la demanda propuesta por Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo, mediante sentencia, fue aceptada parcialmente, pero dicha decisión fue dejada sin efecto por la Corte Nacional de Justicia.
 - 6.3. La Sala Provincial determinó que los accionantes presentaron la acción de protección con la finalidad de que la justicia constitucional analice una vez más los actos administrativos que ordenaron su destitución, a pesar de que “han reconocido la

existencia de la justicia ordinaria como la adecuada y eficaz” para el análisis de dichos actos.

6.4. Finalmente, la Sala Provincial enfatizó que no podría confirmar la decisión de primer nivel, pues de hacerlo invadiría la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, “que ya conoció la cuestión de legalidad que los accionantes han intentado promover” a través de la acción de protección.

7. En síntesis, se verifica que los accionantes acudieron al Tribunal Contencioso Administrativo con la pretensión de que este órgano deje sin efecto el acto que resolvió su destitución, al considerar que el mismo era “ilegal, ilegítimo e inconstitucional”; no obstante, su pretensión no les fue concedida en las distintas instancias. Más bien, los accionantes *dos años* después proponen una acción de protección con la similar pretensión, es decir, que se deje sin efecto el acto que ordenó su destitución, a pesar de contar ya con sentencias definitivas en la jurisdicción ordinaria. En tal virtud, este Organismo ha precisado que la acción de protección no puede ser presentada con fundamento en los mismo hechos, cargos y pretensiones sobre los que ya activó la justicia ordinaria.¹
8. Adicionalmente, hay que considerar que la acción de protección no es una garantía jurisdiccional idónea para revisar decisiones judiciales ya dictadas por la justicia ordinaria como lo establece el artículo 88 de la Constitución y 42.6 de la LOGJCC.
9. Sobre la presunta inobservancia del precedente 234-18-SEP-CC, consideramos que la Sala Provincial ofreció a los accionantes una argumentación razonada por la cual consideró que este precedente no era aplicable a los contornos del caso. Los motivos principales fueron: (i) los accionantes tuvieron la oportunidad de comparecer al sumario administrativo e inclusive “solicitaron pruebas”, por lo que, no estuvieron en una situación de real indefensión;² y, (ii) existen decisiones en firme en la justicia ordinaria y, fallar a favor de los accionantes, implicaría que se produzcan decisiones contradictorias. Por lo que, no podía invadir las competencias de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, no consideramos que se haya vulnerado la seguridad jurídica, como lo afirma la decisión de mayoría.
10. Finalmente, el voto de mayoría debió considerar que la conducta judicial que fue sancionada en el proceso administrativo sancionador incluso dio origen al proceso por

¹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, de 27 de septiembre de 2023, párr. 48.

² CCE, sentencia 1568-13-EP/20, de 6 de febrero de 2020, párr. 17.2.

responsabilidad objetiva del Estado (17811-2018-01429), que concluyó condenando al Estado a la indemnización de USD 36.562,00 a favor de Melva María Fernández, que fue afectada por la conducta de los accionantes y por la cual fueron destituidos. Esta circunstancia también evidencia los problemas que puede producir la presentación de acciones de protección sobre hechos ya juzgados en la justicia ordinaria.

11. Por todo lo expuesto, consideramos que la acción extraordinaria de protección 1680-19-EP/23 debió ser rechazada.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.01.05
12:58:00 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1680-19-EP fue presentado en Secretaría General el 28 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:07; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

168019EP-63b14

**Caso Nro. 1680-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3117-19-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 3117-19-EP

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

SENTENCIA 3117-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, en el marco de una acción de protección. Se concluye que la sentencia vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar un precedente jurisprudencial de esta Corte Constitucional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de mayo de 2019, Álvaro Ramiro Guerrero Chávez (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra de María del Carmen Maldonado Sánchez y Pedro José Crespo Crespo, en su calidad de presidenta del Pleno del Consejo de la Judicatura y director general de la misma institución, respectivamente. En este proceso impugnó la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, con la que se dispuso su destitución.¹
2. El 25 de junio de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Francisco de Orellana aceptó la demanda de acción de protección, declaró la vulneración del derecho al debido proceso y ordenó, entre otras medidas de reparación, dejar sin efecto la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, retrotraer el procedimiento disciplinario hasta antes de la vulneración de derechos constitucionales y el reintegro del accionante a su cargo. De esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de

¹ Acción de protección 22241-2019-00003. El accionante alegó en la demanda la violación al derecho al debido proceso en la garantía de defensa. El caso se refiere al expediente disciplinario No. MOT-0942-SNCD-2015-DV, que terminó en la destitución del accionante de su cargo de juez de garantías penales de Orellana, que en lo principal concluyó: “Declarar al Dr. Álvaro Guerrero Chávez, por sus actuaciones como Juez de Garantías Penales de Orellana, responsable de caducidad de la prisión preventiva, infracción disciplinaria sancionada de conformidad con el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el inciso primero del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial”. El accionante alegó la vulneración de derechos constitucionales por la falta de notificación del informe motivado enviado por el Director Provincial de Orellana al Pleno del Consejo de la Judicatura, que habría servido de base para su destitución, conforme a la sentencia 234-18-SEP-CC.

apelación.

3. El 10 de octubre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana (“**Corte Provincial**”), en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación propuesto por el Consejo de la Judicatura, revocó la sentencia de primer nivel y, en consecuencia desechó la demanda planteada por el accionante (“**sentencia impugnada**”).²

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 06 de noviembre de 2019, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría emitida por la Corte Provincial de 10 de octubre del 2019. La acción extraordinaria de protección fue signada con el 3117-19-EP.
5. El 7 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, admitió la causa a trámite.³
6. El 17 de febrero de 2022, por resorteo, se reasignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, de acuerdo con la resolución en orden cronológico de las causas, avocó conocimiento del caso el 29 de marzo de 2023 y solicitó a los jueces de la Corte Provincial que presenten su informe de descargo debidamente motivado.

2. Competencia

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

² En lo principal, la Corte Provincial aceptó el recurso y revocó la sentencia por considerar que “[...] Es muy respetable el criterio de la Corte Constitucional emitido en la sentencia en la cual se ha apoyado el accionante, pero al no tener el carácter de erga omnes, no es de aplicación obligatoria para los operadores de justicia constitucional [...] consideramos que no existe violación del derecho constitucional a la defensa del recurrente en la tramitación del sumario administrativo impugnado.” El voto de minoría, por su parte, consideró que el precedente establecido en la sentencia 234-18-SEP-CC es vinculante, por lo que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

³ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien salvó su voto.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El accionante solicita que se declare la violación a los derechos constitucionales al debido proceso, en general; a la garantía de defensa, y a la garantía de recurrir.⁴ Como pretensión, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, así como la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura que concluyó con su destitución y se disponga el pago de las remuneraciones que dejó de percibir. En consecuencia, solicita se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección, se ordene su reintegro inmediato y se disponga el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir.
9. De la revisión integral de la demanda, se encuentra que el accionante argumenta que fundamentó su acción de protección en la sentencia 234-18-SEP-CC, del caso 2315-16-EP en la que la Corte Constitucional señaló que “la notificación del informe motivado en los sumarios administrativos o procedimientos disciplinarios es obligaría [sic]”. No obstante, mencionó que la Corte Provincial “si bien hace mención en forma breve en su análisis sobre la sentencia 234-18-sep-cc [sic] caso 2315-16-EP de la Corte Constitucional y la que sirvió de fundamento en esta acción constitucional”, concluyó que no tiene efecto erga omnes por lo que “solo se puede aplicar a las partes procesales, no es vinculante a otros casos similares [sic]”. Por ello, el accionante argumenta que la Corte Provincial “debería haber acogido las Resoluciones y sentencias de la Corte Constitucional” y considera que mientras no exista un pronunciamiento contrario, “la resolución [234-18-SEP-CC] se aplicará en todos los casos similares”.
10. En cuanto a la presunta vulneración al derecho al debido proceso en general, se refiere al artículo 76 numeral 7 de la Constitución, y cita la sentencia 234-18-SEP-CC, de este Organismo.
11. Al argumentar la violación a la garantía de defensa, cita el artículo 76 numeral 7 literal a de la Norma Suprema, así como la sentencia 182-16-SEP-CC de esta Corte.
12. Sobre la garantía de recurrir, se refiere a la falta de notificación del informe motivado en el proceso administrativo sancionatorio e insiste en que dicha falta de notificación vulneró su derecho ya que no se le permitió conocer su contenido.

⁴ Estos derechos se encuentran consagrados en el artículo 76, numeral 7 literales a y m.

3.2. Posición de la parte accionada

13. Pese a ser requeridos oportunamente, los jueces que integraron el tribunal de la Corte Provincial no remitieron su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵
16. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que le permitan analizar la violación de derechos.⁶ Sin embargo, en observancia del principio de preclusión, una vez admitida la causa, este Organismo no puede dejar de analizar un cargo sin antes hacer un esfuerzo razonable para determinar “si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁷
17. De la revisión de los cargos presentados por el accionante en su demanda (párrafos 10, 11 y 12), este Organismo observa que los argumentos presentados se reducen a enunciar y citar normas, sin incluir una base fáctica clara ni tampoco una justificación jurídica que identifique una acción u omisión de la autoridad judicial impugnada con independencia de los hechos de origen, que habría ocasionado la vulneración de derechos. Por tanto, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, esta Corte no encuentra, al menos, un argumento mínimamente completo que permita analizar una posible vulneración a estos derechos alegados.
18. De acuerdo con el párrafo 9 *supra*, el accionante afirma que, en la sentencia impugnada, la Corte Provincial no aplicó lo dispuesto en la sentencia 234-18-SEP-CC, del caso 2315-

⁵ Conforme lo ha señalado este Organismo en varias oportunidades. *Exempli gratia*: la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

16-EP. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

Cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁸

19. Aun cuando este Organismo observa que el accionante se limita a citar partes de la sentencia 234-18-SEP-CC, y por ende no cumple con los estándares de argumentación exigidos por esta Corte Constitucional, en vista de que el caso se encuentra en etapa de sustanciación, y siendo este el único cargo imputable a la actuación de los jueces de la Corte Provincial y no al proceso administrativo disciplinario, este Organismo realizará un esfuerzo razonable para formular un problema jurídico que permita determinar si existió o no la inobservancia del precedente jurisprudencial mencionado.
20. Al respecto, en su jurisprudencia esta Corte ha identificado que la inobservancia de un precedente jurisprudencial constituye una violación autónoma al derecho a la seguridad jurídica.⁹ Por ello, bajo estas consideraciones, y sobre la base del principio *iura novit curia*, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque había inobservó el precedente jurisprudencial establecido mediante sentencia 234-18-SEP-CC?**

5. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque había inobservó el precedente jurisprudencial establecido mediante sentencia 234-18-SEP-CC?

21. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
22. Por su parte, este Organismo ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica implica

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁹ CCE, sentencias: [1797-18-EP/20](#), 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y [2971-18-EP/20](#), 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

“contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.¹⁰ Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado para evitar la arbitrariedad por los poderes públicos, con la finalidad de brindar certeza de que la situación jurídica no será modificada sino por los procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente.¹¹

23. Es preciso señalar, además, que esta Corte Constitucional ha enfatizado que al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Por el contrario, le corresponde, como máximo intérprete de la norma suprema, “verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.¹²
24. En ese orden de ideas, corresponde determinar la naturaleza de la sentencia 234-18-SEP-CC que se alega inaplicada. Esta Corte ha establecido que las sentencias de esta Magistratura – como cualquier sentencia- “son decisiones motivadas; las razones centrales de la motivación que conducen directamente a la decisión (la *ratio decidendi*) son elaboraciones interpretativas de la Corte que **constituyen precedentes vinculantes para casos futuros análogos** [énfasis añadido]”.¹³
25. Además, este Organismo ha definido que una regla de precedente en sentido estricto es “aquella que es el resultado de la interpretación del ordenamiento jurídico por parte del órgano decisor, por lo que no se desprende de manera directa de las disposiciones que conforman dicho ordenamiento”¹⁴. Y, como cualquier otra regla, esta se debe componer de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica¹⁵, que puede expresarse de la siguiente manera: Si se cumple el conjunto de circunstancias relevantes [*supuesto de hecho X*] entonces [*consecuencia jurídica Y*].¹⁶

¹⁰ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34; CCE, sentencia 330-16-EP/21, 5 de mayo de 2021, párr. 42.

¹¹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 20.

¹² CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 31. En el mismo sentido: CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 52; CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22; CCE, sentencia 1800-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30 y CCE, sentencia 146-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 16.

¹³ CCE, dictamen 11-19-CP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 19.

¹⁴ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 35.

¹⁵ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 28-29.

¹⁶ *Ibid.*,

26. Por tanto, 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 -la sentencia 234-18-SEP-CC- contenga un precedente en sentido estricto;¹⁷ y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁸
27. A saber, (i) esta Corte ha confirmado que la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC sí configuró un precedente en sentido estricto,¹⁹ con el que se estableció la siguiente regla de precedente: “i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, [supuestos de hecho] entonces se vulnera el derecho a la defensa [consecuencia jurídica]”.²⁰
28. Ahora, en cuanto a si el caso en análisis comparte las mismas propiedades relevantes del precedente, (ii) se observa que el accionante alegó ser sujeto de un sumario administrativo disciplinario en el cual el director provincial del Consejo de la Judicatura de Orellana emitió un informe motivado para conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura, mismo que no le habría sido notificado.
29. En consecuencia, verificado el presupuesto de hecho del precedente establecido en la sentencia 234-18-SEP-CC, esta Corte encuentra que la Corte Provincial tenía la obligación de aplicar la consecuencia jurídica de la regla de precedente si identificaba que el Consejo de la Judicatura no notificó el informe motivado en el sumario administrativo; o, en su defecto, esgrimir las particularidades de la causa por las que la regla del precedente no sería aplicable.²¹
30. En la especie, se verifica que la Corte Provincial, al responder el argumento del accionante sobre la aplicación de la sentencia 234-18-SEP-CC, indicó que:

78.3.- La sentencia No 234-18-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional dentro del caso No 2315-16-EP, de fecha 27 de junio del 2018, [señala] que la falta de notificación del informe motivado por el Delegado Provincial del Consejo de la Judicatura, es una violación flagrante a los principios constitucionales de publicidad, contradicción e impugnación [...] fallo que tiene el carácter de interinstitucional y no de erga omnes, por consiguiente no es

¹⁷ *Ibid.*, párr. 23-24.

¹⁸ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁹ CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 34.

²⁰ *Ibid.*, párr.35.

²¹ CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 9 de agosto de 2023, párr. 27.

vinculante y de aplicación obligatoria para los operadores de justicia constitucional, debido a ello varias Corte Provinciales de Justicia del país, debido a que todas las acciones de protección no son iguales y cada una presenta ciertas particularidades se han apartado de dicho pronunciamiento;²²

31. A continuación, la Corte Provincial citó los artículos 11.d, 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, vigente a la época, y consideró que aquellas son “normas reglamentarias que se encuentran vigentes, sin que se haya presentado alguna demanda de su inconstitucionalidad, por lo que se presume que no son contrarias a ningún ordenamientos [sic] legal y constitucional”.

32. Luego, la Corte Provincial observó que, del expediente disciplinario MOT-0942-SNCD-2015-DV, se podía constatar que

se procedió a la citación, contestación, término de prueba, envío para conocimiento y resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, sin que exista ningún tipo de reparo a ello, ya que única y exclusivamente se impugna la falta de notificación del informe motivado, por lo que tácitamente el accionante ha aceptado que todo lo demás o anterior a ello se encuentran debidamente actuado.²³

33. Bajo estas premisas, la Corte Provincial consideró que el informe motivado constituye “una opinión” del director provincial del Consejo de Judicatura de Orellana “conteniendo una especie de ayuda memoria de la ubicación de cada una de las piezas más relevantes del expediente” por lo que “al poner en conocimiento de su superior la tramitación del sumario administrativo va incluida una síntesis de los hechos fácticos, pruebas aportadas” de tal manera que el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene la potestad de “coincidir con el criterio de la autoridad administrativa sancionadora lo podrá acoger y de tener una opinión contraria desecharlo”.²⁴

34. Finalmente, antes de concluir que no se habría vulnerado el derecho a la defensa del accionante, la Corte Provincial se refirió nuevamente a la sentencia 234-18-SEP-CC e indicó que a su juicio:

Es muy respetable el criterio de la Corte Constitucional emitido en la sentencia en la cual se ha apoyado el accionante, pero al no tener el carácter de erga omnes no es de aplicación obligatoria para los operadores de justicia constitucional y ante las circunstancias analizadas

²² Corte Provincial de Justicia de Orellana, Sala Multicompetente, sentencia de 10 de octubre de 2019, caso 22241-2019-00003.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

en líneas anteriores, con el debido respeto que nos merece el máximo organismo de Justicia Constitucional, nos apartamos de dicho pronunciamiento [...].

35. De lo anterior, se desprende que aun cuando la Corte Provincial sí consideró la sentencia 234-18-SEP-CC para resolver el recurso de apelación del caso concreto, esta concluyó que la sentencia de esta Corte Constitucional “no es de aplicación obligatoria”, razón por la cual optó por apartarse de lo señalado por esta Magistratura. Al respecto, este Organismo ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica se compone por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad; bajo los cuales se garantiza no solo la existencia de normas jurídicas positivas, sino que incluye “la convicción, por parte de los particulares, de que las autoridades competentes **no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria** [énfasis añadido]”.²⁵
36. Aún más, esta Corte ha sido concordante y enfática en reiterar que, si la Corte ya ha ejercido la calidad de intérprete final de la Constitución, a través de una decisión jurisdiccional como indica la CRE y la LOGJCC,²⁶ en el presente caso a través de la sentencia 234-18-SEP-CC sobre una garantía jurisdiccional, esta interpretación -regla de precedente- debe ser aplicada de forma imperativa y obligatoria por todas las autoridades judiciales.²⁷
37. A saber, la posibilidad de que las autoridades judiciales puedan “esgrimir las particularidades de la causa por las que la regla del precedente no sería aplicable” (párrafo 29 *supra*) se refiere a exponer, argumentadamente, el por qué se considera que el supuesto de hecho del caso sería diferente al identificado por la Corte Constitucional y, por tanto, no sería aplicable la consecuencia jurídica ya establecida para dicha situación en concreto. Mas no implica o permite que dichas autoridades judiciales puedan realizar interpretaciones diferentes para el mismo supuesto de hecho que tengan como

²⁵ CCE, sentencias: 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

²⁶ Constitución, artículo 436, numeral 1. “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. *Sus decisiones tendrán carácter vinculante.*” [Énfasis añadido]; y, LOGJCC, artículo 2, numeral 3: Principios de la justicia constitucional. - Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: “3. Obligatoriedad del precedente constitucional. - Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia.

²⁷ CCE, sentencia 1219-22-EP/22, 26 de septiembre de 2022, párr. 45; o sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 30-31.

finalidad arribar a una conclusión jurídica diferente a la ya prevista por esta Corte Constitucional.

38. Esto quiere decir que, de verificar que en un caso concreto se cumple con el supuesto de hecho de una regla de precedente establecida por esta Corte, las y los jueces tienen la obligación de aplicar la consecuencia jurídica resuelta por este Organismo. Lo contrario resultaría en inobservar las disposiciones constitucionales y legales y acarrearía la violación al derecho a la seguridad jurídica.²⁸
39. Esto fue lo que ocurrió en el presente caso. Así, de los párrafos 30-34 *supra*, este Organismo advierte que la Corte Provincial reconoció que el accionante no fue notificado con el informe motivado por parte del Consejo de la Judicatura y, pese a reconocer que este constituía el elemento fáctico de la regla de precedente sentada en la sentencia 234-18-SEP-CC, la Corte Provincial optó por no aplicar este precedente jurisprudencial que, contrario a lo señalado sin fundamento por la Corte Provincial, tiene fuerza vinculante por mandato constitucional y legal.
40. En ese sentido, toda vez que la Corte Provincial incumplió su obligación de aplicar la regla de precedente prevista en la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual fue alegada por Álvaro Ramiro Guerrero Chávez en su demanda de acción de protección, esta Corte concluye que dicha inobservancia constituyó una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en perjuicio del accionante.
41. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni la responsabilidad administrativa de los accionantes en el ejercicio de sus funciones como autoridades judiciales, cuestión que solo puede ser dilucidada por las autoridades competentes.

6. Reparación

42. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC y en concordancia con la jurisprudencia de esta Corte, como medida de reparación se deja sin efecto la sentencia de 10 de octubre de 2019, y se dispone que una nueva conformación de la Corte Provincial de Justicia de Orellana conozca y resuelva el recurso de apelación dentro de la causa 22241-2019-00003, debiendo tomar en cuenta para ello, lo establecido en la presente sentencia.

²⁸ CCE, sentencia 413-18-EP/23, 2 de agosto de 2023, párr. 38 y 43.

7. 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 **3117-19-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en perjuicio de Álvaro Ramiro Guerrero Chávez.
- 3. Disponer** como medidas de reparación las siguientes:
 - 3.1 Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 10 de octubre de 2019 por el Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana.
 - 3.2 Retrotraer** el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho, esto es, hasta antes de la emisión de la sentencia impugnada.
 - 3.3 Devolver** el expediente a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana a fin de que una nueva conformación de dicha Sala, previo sorteo, conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto, en consideración a lo mencionado en la presente sentencia.
 - 3.4 Llamar** la atención a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana por contrariar el carácter vinculante del precedente jurisprudencial 234-18-SEP-CC.
- 4.** Notifíquese, publíquese 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 siete 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, y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 3117-19-EP/23****VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez**

1. Respetuosamente nos apartamos de la sentencia de mayoría 3117-19-EP/23 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. El voto de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección al considerar que la sentencia de 10 de octubre de 2019, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por cuanto inobservó la regla de precedente prevista en la sentencia 234-18-SEP-CC.
3. En la acción de protección de origen, los fundamentos del accionante se centraron en que el procedimiento sumario administrativo MOT-0942-SNCD-2015-DV (007S-DPCJO-2015), del que fue parte la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Orellana realizó un informe motivado que no se le notificó y que sustentó su destitución. En ese sentido, refiere que la falta de notificación del informe le impidió objetarlo, por lo que, se habría vulnerado su derecho a la defensa (art. 76.7 CRE).
4. Al respecto, la sentencia de mayoría menciona que la sentencia 234-18-SEP-CC contendría el siguiente precedente:
 - i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada,
 - ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe [supuestos de hecho], entonces se vulnera el derecho a la defensa [consecuencia jurídica].
5. Consideramos que el razonamiento referido solo puede entenderse si es que la falta de notificación implica que se haya dejado en real indefensión al sumariado. Por ello, este precedente no es aplicable al caso *in examine*, puesto que el accionante sí pudo contestar su imputación, tuvo posibilidad de presentar descargos, participó en el término de prueba, tuvo conocimiento del envío y de la recepción del expediente junto con el informe motivado por parte de la Subdirección Nacional en Quito, y fue notificado con la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Es decir, formó parte de todas las etapas del procedimiento sumario administrativo, e hizo ejercicio de su derecho a la defensa (art. 76.7 CRE). Así, la Sala Provincial afirmó:

[S]e desprende que se procedió a la citación, contestación, término de prueba, envío para conocimiento y resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, sin que exista ningún tipo de reparo a ello, ya que única y exclusivamente se impugna la falta de notificación del informe motivado, por lo que tácitamente el accionante ha aceptado que todo lo demás o anterior a ello se encuentra debidamente actuado [...].

6. Además, ejerció su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) e impugnó la supuesta falta de notificación del informe motivado que habría afectado su derecho a la defensa (76.7 CRE), ante la jurisdicción contenciosa administrativa en la que solicitó se deje sin efecto la resolución con la que fue destituido. Sin embargo, esta vía se agotó por la falta de impulso procesal del accionante, por lo cual, se declaró el abandono de la causa. Este hecho fue alegado por el Consejo de la Judicatura, que sostuvo que el mismo accionante consideró a la justicia ordinaria como la vía idónea y eficaz. Además, en el considerando 7.4 de la sentencia impugnada, se observa que la Sala verificó que el accionante sí acudió a la vía judicial ordinaria a fin de tutelar sus derechos, en específico, señaló:

[S]e establece claramente que existen la vía administrativa y jurisdiccional para que el accionante pueda realizar la reclamación de sus derechos que dice han sido violentados y además, sin que haya negado o desmentido la existencia de la causa 17811-2016-00514, seguida por el quejos[o] ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contra el [...] Consejo de la Judicatura por su destitución en el Sumario Administrativo materia de esta causa.

7. Por estas razones, aunque la Sala consideró que el precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC era de carácter obligatorio cuando se configuran los supuestos de hecho específicos; en el caso en análisis, constató que había circunstancias diferentes que hacían inaplicable dicho precedente. De este modo, afirmó:

[A]nte el amplio análisis en líneas anteriores, considerando que todas las acciones constitucionales no son iguales, que tienen diversos actos fácticos, circunstancias [...] que únicamente su aplicación es de carácter obligatorio en ese caso específico.

8. De esta manera, se observa que la Sala negó y declaró improcedente la acción de protección al evidenciar que: (i) no se vulneró el derecho a la defensa, en razón que el accionante durante el desarrollo del procedimiento sumario administrativo tuvo el conocimiento y la facultad para presentar sus descargos; (ii) las circunstancias y hechos relevantes en el caso *in examine* no comparten las mismas propiedades relevantes con la sentencia 234-18-SEP-CC; y, (iii) el accionante acudió y reconoció a la vía judicial ordinaria como la más idónea y eficaz para tutelar sus derechos, en el cual arguyó los mismos hechos, argumentos y pretensiones.

9. Por lo expuesto, consideramos que la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, dado que de manera pormenorizada analizó los hechos del caso y esgrimió las razones suficientes por las que estimó que no se violó el derecho a la defensa del accionante, y porque en el presente caso no era aplicable el precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC.
10. Por otra parte, consideramos que el voto de mayoría debió tener en cuenta la sentencia 2901-19-EP/23, ya que el accionante el 26 de febrero de 2016 acudió a la vía contenciosa administrativa y reconoció que es la vía idónea y eficaz (proceso 17811-2016-00514) para tutelar sus derechos presuntamente vulnerados. Además, el 5 de julio de 2018, el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo declaró el abandono del proceso por la falta de impulso procesal del accionante. Solo luego de **cuatro años** después de su destitución, presentó la acción de protección (2019) bajo los mismos hechos, argumentos y pretensiones sobre los que ya ejerció en la justicia ordinaria.¹ Sobre este punto, es pertinente aclarar que la acción de protección no es un mecanismo de impugnación supletorio para perseguir la misma pretensión que se buscó en la justicia ordinaria, ni mucho menos un mecanismo que permita subsanar o corregir la falta de responsabilidad, deficiencias técnicas y desidia del accionante en la vía ordinaria.
11. Además, parece que la decisión de mayoría realiza un análisis de corrección sobre la motivación que ofrece la Sala para no aplicar el precedente de la sentencia 234-18-SEP-CC, toda vez que en la sentencia impugnada sí se ofrecen razones suficientes para justificar el por qué no era aplicable el referido precedente.
12. En virtud de lo expuesto, el caso 3117-19-EP debió ser desestimado por las consideraciones expuestas en este voto.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.01.05
12:55:47 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ La Corte Constitucional en la sentencia 253-16-EP/21, párr. 27 determinó que presentar una acción de protección para tratar asuntos propios de la justicia ordinaria perturba la “propia eficacia de las garantías jurisdiccionales [...], pues las distraería de su objeto propio, para ocuparlas como vías alternativas para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria”.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 3117-19-EP fue presentado en Secretaría General el 28 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:07; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

311719EP-63b11

**Caso Nro. 3117-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1936-19-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

CASO 1936-19-EP

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

SENTENCIA 1936-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto emitido el 21 de mayo de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco de un proceso laboral. Este Organismo verifica que la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, al no pronunciarse sobre el recurso de casación planteado por la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de septiembre de 2011, Nidia Carolina Von Buchwald Arellano (“**trabajadora**”) presentó una demanda por haberes e indemnizaciones laborales en contra de la compañía DIUSIE S.A. y su representante legal Norma Herrera Villavicencio (“**Norma Herrera**”).¹ Además, demandó a Sergio José Plaza Villavicencio (“**José Plaza**”) y Sergio Vicente Plaza Villavicencio (“**Vicente Plaza**”), como propietarios de la empresa.
2. El 10 de marzo de 2014, el Juzgado Quinto de Trabajo de Guayas aceptó parcialmente la demanda y dispuso que Norma Herrera, José Plaza y Vicente Plaza (“**demandados**”) paguen los haberes adeudados.² Los demandados interpusieron un recurso de apelación y la trabajadora se adhirió al mismo.
3. El 14 de mayo de 2014, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado desde foja 226, lo que incluyó la audiencia y la sentencia.³ La trabajadora presentó una solicitud de revocatoria

¹ La cuantía de la demanda ascendía a USD. 9.853,00 más intereses, costas y honorarios del abogado defensor. Proceso signado con el número 09355-2011-0842.

² El valor a pagar se fijó en USD. 16.431,50 más intereses.

³ La nulidad fue declarada por “la abundante y recurrente fallas (sic) detectadas en la tramitación del proceso”. Entre ellas encontró vulneraciones al debido proceso, como la no realización de audiencia sin razón ni motivo alguno. Este suceso no habría sido notificado a las partes. Asimismo, argumentó que nueve meses después de paralizado el proceso se reanudó y se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia, a la cual no comparecieron los demandados, sin embargo, se dictó sentencia. Esta fue impugnada, pero la decisión no fue notificada al nuevo defensor expresamente señalado.

de la nulidad, que fue negada en el auto de 3 de junio de 2014.

4. El 11 de agosto de 2014, el juez Joffre Agustín Cedeño Hidalgo, quien había resuelto la causa se excusó; en consecuencia, el Juzgado Quinto del Trabajo ofició al Consejo de la Judicatura para que designe a otro juez para el proceso.
5. El 3 de febrero de 2016, se llevó a cabo el sorteo de la causa y la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Florida de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**"). Así, el 16 de febrero de 2016, la jueza de la Unidad Judicial convocó a audiencia para el 19 de abril de 2016.
6. El 24 de marzo de 2016, la jueza de la Unidad Judicial rechazó la solicitud de abandono presentada por Vicente Plaza, debido a que la continuación del proceso no dependía del impulso de las partes, sino de la judicatura; no se pronunció sobre el requerimiento realizado por Norma Herrera. Vicente Plaza, José Plaza y Norma Herrera solicitaron la revocatoria de la providencia, pero fue rechazada.
7. El 28 de octubre de 2016, tras varios incidentes, se llevó a cabo la audiencia definitiva y el 4 de agosto de 2017, la jueza de la Unidad Judicial emitió sentencia y aceptó parcialmente la demanda; dispuso que la empresa DIUSIE S.A. en la interpuesta persona de Norma Herrera, Vicente Plaza y José Plaza, por sus propios derechos y por los que representan, paguen a la trabajadora USD. 13.625,76, más los intereses previstos en el artículo 614 del Código de Trabajo.⁴
8. El 7 de agosto de 2017, Vicente Plaza, Norma Herrera y José Plaza interpusieron un recurso de apelación. La trabajadora se adhirió al recurso.
9. El 10 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala de la Corte Provincial**") rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
10. El 14 de noviembre de 2017, la trabajadora solicitó la aclaración de la sentencia en la parte resolutive. El 15 de noviembre de 2017, Norma Herrera, Vicente Plaza y José Plaza solicitaron también la aclaración y ampliación de la sentencia.
11. El 7 de diciembre de 2017, la Sala de la Corte Provincial, mediante auto indicó que la

⁴ En sentencia la jueza indicó que las solicitudes de declaratoria de abandono no son procedentes ya que en la etapa procesal que se encontraban, únicamente correspondía a la jueza la continuación de la causa y no a las partes.

sentencia es lo suficientemente clara, entendible y debidamente motivada.⁵

12. El 14 de diciembre de 2017, a las 15h08, consta del expediente que Vicente Plaza interpuso un recurso de casación.
13. El 15 de diciembre de 2017 Vicente Plaza, José Plaza y Norma Herrera presentaron, por separado, un alcance al recurso de casación que habrían presentado el 14 de diciembre del mismo año.
14. El 10 de enero de 2018, la Sala de la Corte Provincial agregó al proceso el recurso de casación presentado por Vicente Plaza y concedió su trámite; siendo también, que fijó el valor de la caución y dispuso remitir el proceso a la Corte Nacional de Justicia.
15. El 11 de enero de 2018, Norma Herrera y Vicente Plaza Villavicencio presentaron escritos en los que indicaron que han efectuado el depósito correspondiente al monto fijado por caución; mismos que son agregados al proceso el 15 de enero de 2018.
16. El 12 de abril de 2018, el conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (**“conjuez de la Corte Nacional”**) inadmitió el recurso de casación interpuesto por Vicente Plaza, quien presentó una solicitud de revocatoria. El 25 de abril de 2018, el conjuez de la Corte Nacional rechazó dicha solicitud.
17. El 18 de mayo de 2018, José Plaza y Norma Herrera presentaron individualmente escritos ante la Sala de la Corte Provincial, en ellos alegaron que sus recursos de casación, interpuestos el 14 de diciembre de 2017, no fueron atendidos por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y que habrían presentado una insistencia el 19 de abril del 2018.
18. El 21 de mayo de 2018, la Sala de la Corte Provincial emitió un auto mediante el cual solicitó a la trabajadora acercarse para retirar el depósito realizado por “la parte accionada”, correspondiente al monto fijado por caución; y, dispuso agregar al proceso el escrito presentado por “Sergio Plaza Villavicencio”.⁶

⁵ La Sala sin embargo indicó que “existe un ‘lapsus calami’ en la parte resolutive de la sentencia en la cual se confirma la sentencia de primer nivel que declaro (sic) sin lugar la demanda, consecuentemente se rechaza el recurso de apelación interpuesto por la accionante; cuando lo correcto debía decir ‘se confirma la sentencia de primer nivel que declaro (sic) parcialmente con lugar la demanda’.”, consecuentemente se rechaza el recurso de apelación. En el auto consta además el voto salvado del juez Rolando Colorado.

⁶ El 23 de mayo de 2018, Vicente Plaza presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados el 12 y 25 de abril de 2018 por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia. Esta fue signada con el número 1414-18-EP e inadmitida por extemporánea conforme el auto dictado el 10 de abril de 2019.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

19. El 28 de mayo de 2018, Norma del Rocío Herrera Villavicencio (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 21 de mayo de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
20. El 17 de diciembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y dispuso a la Sala de la Corte Provincial enviar el informe de descargo correspondiente.⁷
21. El 15 de enero de 2020, Carlos Pinto Torres, juez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Sala de la Corte Provincial, envió su informe de descargo.
22. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se reasignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 1 de marzo de 2023.
23. El 19 de julio de 2023, la jueza Alejandra Cárdenas Reyes dispuso a la Sala de la Corte Provincial que, en el término de cinco días, remita copias certificadas de los escritos ingresados en su judicatura, el 14 de diciembre de 2017, a las 15h15 y a las 15h20, dentro del proceso 09355-2011-0842, conforme consta en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (“**SATJE**”). Además requirió a Norma Herrera que, en el término de cinco días, envíe copias certificadas del recurso de casación y fe de recepción, presentado ante la Sala de la Corte Provincial, dentro del proceso en análisis.
24. El 7 de agosto de 2023, la Sala de la Corte Provincial remitió la información solicitada. La accionante no se pronunció.

2. Argumentos de los sujetos procesales

2.1. Argumentos de la parte accionante

25. La accionante alega que el auto de 21 de mayo de 2018 vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, a la defensa, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes,

⁷ El tribunal de admisión estaba conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, ser juzgado por juez competente y, a la motivación; el derecho a la seguridad jurídica; y, el principio de no sacrificar la justicia por la mera omisión de formalidades.⁸

26. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante señala que su recurso de casación interpuesto el 14 de diciembre de 2017 no habría sido tramitado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación.⁹ Además, no ha obtenido un pronunciamiento sobre el mismo y la Sala de la Corte Provincial lo ha negado por omisión, dejándolo en indefensión; por lo tanto, no procedía declararse la ejecutoria de la sentencia.

27. La accionante alega que el auto de 21 de mayo de 2018 vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, como consecuencia su derecho a la defensa por cuanto:

[...] no existe ninguna motivación para no resolver mi Recurso de Casación (sic) interpuesto dentro del término en diciembre 14 de 2017 [...] y se limita tan solo agregar a los autos el escrito presentado por Sergio Plaza Villavicencio, e ignorando mi Recurso de Casación interpuesto, produciéndose en consecuencia una denegación por omisión [...]. (énfasis omitido del original).

28. Con relación a la seguridad jurídica, la accionante tras citar la Constitución, remitirse a pronunciamientos de este Organismo y aludir a los argumentos del recurso de casación que habría planteado en contra de la sentencia de 10 de noviembre de 2017 indica:

En el auto referido el Juez de la Sala Laboral de la Corte Provincial del Guayas Ab. Mario Blum Aguirre no aplicó precedentes jurisprudenciales obligatorios, ni normas de derecho puntuales, ni principios constitucionales vigentes; y por el contrario, dicho magistrado violentando el debido proceso y la seguridad jurídica, inconstitucionalmente no fundamenta o motiva el no resolver sobre el Recurso de Casación planteado por el suscrito y solamente se limita a resolver que se agregue a los autos el escrito presentado por Sergio Plaza Villavicencio, ignorando completamente mi Recurso de Casación (sic) interpuesto, por lo que se produjo tácitamente una denegación por omisión.

29. En cuanto a los demás derechos esgrimidos, no presenta elementos más allá de citarlos.

2.2. Argumentos de la parte accionada

⁸ CRE, artículos 75; 76 numerales 1 y 7, literales a, c, h, k y l; 82; y, 169.

⁹ Los mencionados artículos refieren a la calificación y admisibilidad del recurso de casación, conforme la normativa vigente a la fecha.

30. En el escrito presentado el 15 de enero de 2020, la Sala de la Corte Provincial de Guayas señaló que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección. Además, mencionó que existen contradicciones en la demanda, pues la Corte Nacional de Justicia conoció el recurso de casación. Finalmente, afirma que no existe nulidad alguna, ya que uno de los jueces que conformaban la Sala estaba en uso de licencia y no dictó la sentencia, razón por la cual salvó su voto.

3. Competencia

31. De acuerdo 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”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

4. Cuestión previa

32. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, le corresponde a esta Corte analizar si es procedente esta acción en contra del auto impugnado de 21 de mayo de 2018.
33. Los artículos 94 y 437 de la Constitución señalan que “[l]a acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional”. Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC dispone que “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”.
34. Así, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
35. En sentencia 37-16-SEP-CC,¹⁰ 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 los requisitos de

¹⁰ CCE, sentencia 37-16-SEP-CC, 3 de febrero de 2016, pág. 30.

admisibilidad.

36. En sentencia 154-12-EP/19,¹¹ este Organismo 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, puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, 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”. Además, precisó que “las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos de la acción”.

37. En la misma sentencia, esta Corte definió a un auto definitivo como:

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

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.

38. En esa misma línea, la Corte ha sistematizado lo indicado señalando 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.¹²

39. Así, cabe pronunciarse si el auto dictado el 21 de mayo de 2018 por la Sala de la Corte Provincial, es susceptible de una acción extraordinaria de protección. El auto señaló:

¹¹ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52 y 53.

¹² CCE, sentencia 154-12-EP/2019, párr. 1502-14-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

[...] Recibida la presente causa se dispone poner en conocimiento de las partes la recepción del proceso. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 12 de la Ley de Casación y por así ordenarlo el superior, se dispone que comparezca a este despacho la accionante NIDIA CAROLINA VON BUCHWALD, personalmente y no por interpuesta persona ni apoderado especial ni procurador judicial alguno, dentro de cualquier día y hora hábil, a retirar el valor consignado como caución por la parte accionada. En igual forma agreguese (sic) a los autos el escrito presentado por Sergio Plaza Villavicencio. En ausencia del Ab. Carlos Pinto Torres actúa (sic) el Ab. Mario Blum Aguirre. [...].

40. De lo expuesto se deriva que el auto impugnado es uno de trámite a través del cual se dispuso que la trabajadora se acerque a retirar la caución y que se agregue al proceso el escrito presentado por uno de los demandados. Por tanto, el auto impugnado no puso fin al proceso, no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, no causa cosa juzgada material, ni impide la continuación del mismo, pues este ya finalizó con el auto dictado el 25 de abril de 2018 por el congreso de la Corte Nacional.
41. En así que, al tratarse de un auto de trámite corresponde analizar: (i) si este es susceptible de causar un gravamen irreparable y en virtud de ello, podría vulnerar derechos constitucionales de forma directa e inmediata; y, (ii) si dichas vulneraciones no pudiesen ser reparadas a través de otro mecanismo procesal.¹³
42. Ante ello, la accionante alega, de forma transversal, que la Sala de la Corte Provincial vulneró sus derechos por omisión, pues en el auto de 21 de mayo de 2018 debió incorporar o pronunciarse sobre el presunto recurso de casación interpuesto. Sin embargo, del auto se evidencia que la Sala de la Corte Provincial agregó solamente el escrito de insistencia presentado por Sergio Vicente Plaza y dispuso retirar el monto de la caución por parte de la actora.
43. Por tanto, esta Corte observa que podría existir un gravamen irreparable toda vez que las omisiones por parte de la Sala de la Corte Provincial podrían haber impedido a la accionante el ejercicio de su derecho a recurrir. En esta medida el auto impugnado es objeto de acción extraordinaria de protección.

5. Planteamiento del problema jurídico

44. Conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

¹³ CCE, sentencias 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020, párr. 64 y, 1502-14-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

45. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹⁴
46. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar estos cargos mediante argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión),¹⁵ que permitan a la Corte analizar la violación de derechos. Sin embargo, al haber sido admitida la causa a pesar de no existir argumentos completos, en observancia del principio de preclusión, este Organismo debe hacer un esfuerzo razonable para determinar “si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.¹⁶
47. De acuerdo con los párrafos 26, 27 y 28 *supra*, la accionante alega de manera transversal que la Sala de la Corte Provincial al no pronunciarse respecto del recurso de casación presentado, lo ha negado por omisión, siendo que esto ha ocasionado la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica. Respecto a ello, esta Corte observa que su cargo puede ser analizado a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, a partir del siguiente problema jurídico:

¿La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, por cuanto el auto de 21 de mayo de 2018 no se habría pronunciado sobre el recurso de casación interpuesto por la accionante?

6. Resolución del problema jurídico

48. El artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, de la siguiente forma: “En todo proceso en el que se determinen

¹⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16 y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹⁶ CCE, sentencia 1952-17-EP/21, párr. 15. Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizarse el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, 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.

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

49. En relación con la garantía referida, la Corte Constitucional ha señalado que “[P]ara el pleno y adecuado ejercicio de esta garantía, la concesión, admisión, sustanciación y resolución de los distintos medios de impugnación o recursos, debe ser realizada de conformidad con el marco jurídico establecido para el efecto”.¹⁷
50. En el caso concreto, la accionante afirma que su recurso nunca fue analizado, pese a que lo presentó el 14 de diciembre de 2017. Por tanto, el recurso no tuvo siquiera la oportunidad de ser tramitado conforme la Ley de Casación y no ha podido obtener un pronunciamiento sobre el mismo. Es en esta medida que a la accionante se le habría privado de hacer efectivas las herramientas procesales que el ordenamiento jurídico otorga, para que una decisión sea revisada por un juez superior.
51. Ahora bien, del expediente¹⁸ se observa que Vicente Plaza presentó un recurso de casación el 14 de diciembre de 2017 y consta además una copia del mismo.¹⁹ Posterior a ello, se encuentran tres escritos ingresados el 15 de diciembre de 2017 por Vicente Plaza, José Plaza y la accionante, en donde esta última realiza un alcance al recurso de casación.²⁰
52. Se encuentra también en el expediente, que el 11 de enero de 2018, los demandados rindieron caución para que se suspenda la ejecución del fallo mientras se resolvían los recursos de casación.²¹
53. El 18 de mayo de 2018, es decir, luego de emitido el auto de inadmisión del recurso de casación propuesto por Vicente Plaza, consta un escrito ingresado por la accionante donde señala que su recurso no ha sido analizado en el auto de 12 de abril del mismo año.²²
54. Es así que de la revisión del expediente físico no se observa que la accionante haya

¹⁷ CCE, sentencia 1944-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 18.

¹⁸ Fojas 147-159 del expediente de la Sala de la Corte Provincial.

¹⁹ *Ibid.*, Fojas 162-175.

²⁰ *Ibid.*, Fojas 181, 186 y 191.

²¹ *Ibid.*, Fojas 201 y 202.

²² *Ibid.*, Foja 217.

presentado algún escrito referente a la interposición de un recurso de casación, adicional al planteado por Vicente Plaza, el 14 de diciembre de 2017. No obstante, de la información que consta en el SATJE, esta Corte evidencia que a las 15h15 y 15h20 consta el ingreso de dos escritos sin que sea posible visualizar el detalle ni la procedencia de los mismos.

55. Ante ello, este Organismo, el 19 de julio de 2023 solicitó a la Sala de la Corte Provincial, remita copias certificadas de los escritos ingresados a dicha judicatura, el 14 de diciembre de 2017, a las 15h15 y a las 15h20. Tras la contestación de la parte accionada, se ha podido comprobar que, en la fecha indicada, a las 15h20, Norma del Rocío Herrera Villavicencio presentó un recurso de casación el cual, de acuerdo a lo indicado por la judicatura, “no ha sido digitalizado debido a su formato y/o características. **El original reposa en el archivo físico del expediente**”.²³ [Énfasis añadido].
56. No obstante, como se ha indicado en párrafos precedentes, el recurso de casación de la accionante, no consta en el expediente físico del proceso remitido a este Organismo, el cual mantiene una foliatura continua que no evidencia que este haya sido incorporado como se indica en la razón sentada por la Sala de la Corte Provincial. Esto habría ocasionado que no sea considerado para su calificación y, de ser procedente su conocimiento y posterior resolución por parte de la Corte Nacional de Justicia.
57. A la luz de lo expuesto, esta Corte observa que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la accionante al no emitir pronunciamiento alguno respecto del recurso de casación efectivamente presentado por la accionante el 14 de diciembre de 2017 a las 15h20, siendo que este consta en el registro digital del sistema SATJE y los archivos de dicha dependencia judicial, a pesar de no haber sido incorporado en el expediente físico del proceso.
58. Esta omisión cobra mayor relevancia considerando que la accionante presentó ante la Sala de la Corte Provincial un alcance al recurso de casación, efectuó el depósito de la caución; y, además, ingresó en lo posterior, un escrito de insistencia advirtiendo la omisión del juzgador. Sin embargo de ello, no obtuvo un pronunciamiento, lo cual ha impedido la defensa de sus intereses.
59. De esta manera se evidencia que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no ha actuado con la diligencia adecuada dentro del

²³ Lo descrito se indica en la “Constancia de no digitalización” emitida por la judicatura.

proceso *in examine*. En virtud de ello, se estima pertinente poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura este particular para la investigación de los hechos siendo que la Sala de la Corte Provincial podría haber incurrido en la prohibición establecida en el artículo 103 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial.²⁴

7. 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 1936-19-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la accionante, por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
3. Como medida de reparación disponer que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas incorpore al expediente físico y conozca el recurso de casación presentado por la accionante el 14 de diciembre de 2017 en el proceso 09355-2011-0842.
4. Conforme lo indicado en el párrafo 59 *supra*, informar al Consejo de la Judicatura respecto de las actuaciones de los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que participaron en el proceso 09355-2011-0842, para que se adopten las decisiones que dicho organismo considere oportunas. A efecto del ejercicio de la potestad disciplinaria, téngase en cuenta el contenido de esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

²⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento 544, de 9 de marzo de 2009: “Art. 103.- Es prohibido a las servidoras y servidores de la Función Judicial: (...) 3. Retardar o denegar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que esté obligado;”.

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 jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

193619EP-63a44

**Caso Nro. 1936-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; 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 61-18-IN/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

CASO 61-18-IN

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

SENTENCIA 61-18-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la pena privativa de libertad prevista en el artículo 383 del Código Orgánico Integral Penal, que tipifica la contravención de tránsito por conducir un vehículo con llantas en mal estado. Luego del análisis, este Organismo determina que la pena privativa de libertad prevista para esta contravención, que no sanciona un resultado dañoso sino únicamente una conducta de peligro, incumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad, por lo que se declara la inconstitucionalidad de la misma.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de diciembre de 2018, Carlos Andrés del Pozo, Lino Bautista González y Farith Simon Campaña, (**“accionantes”**) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 383 del Código Orgánico Integral Penal (**“COIP”**). La causa fue identificada con el número 61-18-IN.
2. El 27 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción y dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional (**“Asamblea”**), a la Presidencia de la República (**“Presidencia”**) y a la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la norma demandada.¹ También requirió que la Asamblea Nacional remita los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
3. El 18 de abril, 23 de abril y 30 de abril de 2019, la PGE, la Presidencia y la Asamblea presentaron, individual y respectivamente, sus informes de descargo ante la Corte Constitucional.
4. El 10 de marzo de 2022, por sorteo, se reasignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes; quien avocó conocimiento del caso el 18 de julio de 2022.

¹ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce.

2. Competencia

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

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

6. El artículo 383 del COIP (“**norma impugnada**” o “**infracción impugnada**” o “**artículo impugnado**”) señala lo siguiente:

Conducción de vehículo con llantas en mal estado. - La persona que conduzca un vehículo cuyas llantas se encuentren lisas o en mal estado, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a quince días y disminución de cinco puntos en la licencia de conducir. En caso de transporte público, la pena será el doble de la prevista en el inciso anterior. Además, se retendrá el vehículo hasta superar la causa de la infracción.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

7. En concreto, los accionantes alegan la inconstitucionalidad por razones de fondo de la frase “*pena privativa de libertad de cinco a quince días*” [énfasis añadido], del precitado artículo (“**frase impugnada**”).
8. A decir de los accionantes, la frase impugnada vulnera el principio de proporcionalidad, el derecho a la libertad de tránsito, el derecho al libre desarrollo de actividades económicas; así como el principio de no restricción del contenido de los derechos.²
9. En cuanto a las vulneraciones sobre la libertad, los accionantes refieren que, si bien ningún derecho es absoluto, por su importancia y gran conexión con la dignidad humana, las posibles limitaciones a la libertad deben ser mínimas y excepcionales previo cumplimiento de ciertos requisitos pues, de lo contrario, se estaría incurriendo en una restricción inconstitucional e ilegítima. Así, consideran que la frase impugnada del artículo 383 del COIP, tiene como fin únicamente la prevención y que, lo que la sanción busca, es evitar la posible afectación de los derechos de terceros. Sin embargo, argumentan que el derecho a la libertad “no puede ser sacrificado injustificadamente por la búsqueda de la eficacia en la pena, confinando a una persona a pasar en prisión

² Constitución, artículos 76, numeral 6; 66, numerales 14 y 15; y 11, numeral 4, respectivamente.

por el tiempo determinado en la norma por una contravención que sanciona únicamente el peligro”.

10. En ese sentido, consideran que la infracción impugnada, al imponer una pena privativa de libertad, es una “medida tan gravosa” que afecta por conexidad otros derechos como realizar actividades económicas o el disfrutar la vida familiar. Además, consideran que el artículo impugnado “no contiene parámetros objetivos para la aplicación de la pena, por lo que la privación de la libertad de una persona y sus consecuentes afectaciones a otros derechos podrían ser producto de una sola llanta en mal estado”. En definitiva, a decir de los accionantes, la norma no es clara ni en la cantidad ni en el grado del daño o desgaste de las llantas que conllevaría a la sanción.

11. En cuanto a la proporcionalidad entre una infracción y su sanción, argumentan que

no es plausible determinar cómo, en este caso, la pena de privación de la libertad es proporcional y constitucional, al haber medidas racionales para castigar el delito, como son las medidas reales, sanciones económicas, o sanciones administrativas. Realmente no se encuentra justificación suficiente para privar de la libertad a un individuo, pues incluso en caso de que exista incumplimiento sobre las iniciales sanciones económicas, todavía queda la medida real que se toma sobre el automotor.

12. También, los accionantes presentan un test de proporcionalidad con el que alegan que la frase impugnada no cumple con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y, en ese orden de ideas, consideran que dicha sanción es inconstitucional por fallar dicho test.³

13. Por otra parte, los accionantes señalan que, es necesario tomar en cuenta el costo en el que incurre el Estado -en términos monetarios- por persona privada de libertad, por lo que sería “mucho más factible y viable para el Estado que se elimine la pena privativa de libertad para estas personas”.

³ En su demanda, los accionantes reconocieron que la medida tiene un fin constitucionalmente válido, que es “evitar accidentes de tránsito producto de la conducción de vehículos con llantas en mal estado”. Sin embargo, consideraron que la medida no es idónea ya que, en su criterio, si bien “si [sic] se alcanza el fin propuesto, pero se sacrifica innecesariamente varios derechos libertad [...] al existir otras medidas más adecuadas para lograr el fin propuesto, la sanción impuesta no es una medida idónea.” En cuanto a la necesidad de la medida, los accionantes señalaron que el artículo impugnado es “un escenario donde se priva de libertad a una persona por un delito de peligro o abstracto, en el que no ha existido una vulneración a derechos específicos, sino que se castiga a la posibilidad de que exista una vulneración a tales derechos. Por lo que basta con sanciones económicas o reales para obtener el fin, por lo que no es una medida necesaria”; y, finalmente, sobre la proporcionalidad en sentido estricto, indicaron que “para poder sacrificar un derecho tan importante como la libertad, la urgencia y peligrosidad deben estar plenamente justificadas. Como se ha demostrado anteriormente, existen otras medidas menos dañosas para la persona que infringe la norma del COIP, con resultados adecuados para el fin perseguido”. Argumentaron, además, que “la desproporcionalidad de la sanción se agrava si consideramos que no existen parámetros de cómo se debe aplicar esta sanción, pues no existe determinación objetiva de cuántas llantas deben estar lisas y en qué grado cada una para recibir esta sanción”.

14. Finalmente, los accionantes argumentan que, en legislaciones comparadas de Colombia, Perú y Chile, no existe sanción alguna para el supuesto fáctico de la infracción impugnada. Por tanto, consideran que se refuerza la desproporcionalidad de la frase impugnada y su consecuente inconstitucionalidad.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

15. La Asamblea, a través del procurador judicial y apoderado de la presidenta del órgano legislativo, defendió la constitucionalidad de la norma impugnada. Luego de citar el artículo 76, numeral 5 y el artículo 66, numeral 14 de la Constitución, señaló que la norma autoriza a “transitar por el territorio nacional sin restricción alguna” al conductor con libre conciencia y responsable del estado óptimo del vehículo y sus accesorios, de los cuales “como parte primordial” son las llantas. En esa medida, considera que la norma impugnada no prohíbe la libre circulación.
16. Indica que “la dureza por la cual el legislador a [sic] impuesto la privación de la libertad, es debido a los repetidos accidentes de transportación pública que han cobrado inocentes”. Considera que no hay duda alguna que la inobservancia e irresponsabilidad del conductor que transita con llantas deterioradas constituye un “peligro que debe ser prevenido por la ley en salvaguarda de la seguridad e integridad de la comunidad”.
17. Argumenta que, en atención al “riesgo muy alto” que representa las llantas lisas o en mal estado, la pena es proporcional porque “supone un medio para precautelar la seguridad de la movilidad y la integridad de las personas, la que no podría sustituirse mediante” otra forma de sanciones por existir de por medio “la vida humana, la seguridad y el bien común”. Resalta, además, que de acuerdo al informe técnico del estado del vehículo el juez puede establecer la sanción entre los cinco y quince días de privación de libertad.
18. Con esos argumentos, solicita que se deseche la demanda por improcedente y se ordene su archivo.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

19. La Presidencia, a través de su secretaría jurídica, tras citar la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su reglamento, el numeral 14 del artículo 66 de la CRE y el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, alega que los accionantes están malinterpretando la norma impugnada y que “no han explicado cómo es que la privación de libertad contenida en [la norma impugnada], que se aplica únicamente cuando la persona ha incurrido en incumplimientos [administrativos], vulnera el derecho a la movilidad humana”.

20. A saber, la Presidencia considera que, para incurrir en la infracción típica descrita en el artículo 383 del COIP, la persona debió cometer previa y adicionalmente las siguientes faltas: i) incumplir la obligación de revisión vehicular; ii) incumplir los requisitos para la obtención de títulos habilitantes para la conducción de vehículos entre los que está incluido el certificado de revisión vehicular; iii) infringir la prohibición de conducir vehículos con un labrado inferior a 1.6 mm; y iv) circular con dicho vehículo.
21. Bajo este marco, la Presidencia considera que los derechos a la vida e integridad personal son “bienes jurídicos de especial y alto valor” y que no admiten graduación alguna en su ejercicio, por lo que, cuando “los demás derechos se regulan y en ocasiones que ameriten, se limitan” es para garantizar el ejercicio armónico de los derechos a la vida e integridad.
22. En cuanto al argumento de los accionantes sobre la afectación al derecho al trabajo y al derecho a la familia, la Presidencia considera que los accionantes no explican “cómo es que una consecuencia accesoria a la inobservancia voluntaria de normas administrativas y penales” vulnera otros derechos y considera que este argumento “ni siquiera puede ser objeto de análisis.”
23. Además, sobre el argumento de que la norma impugnada tendría únicamente un fin preventivo, la Presidencia señala que la infracción impugnada deriva de la “necesidad de adelantar barreras de protección” y no como “un mecanismo de privación de derechos ‘per se’ sino como un medio para evitar la afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal”. Así consideran que los delitos de peligro “buscan la evitación [sic] del mayor número de conductas lesivas para el colectivo”.
24. También cuestionan el test de proporcionalidad presentado por los accionantes y consideran que el mismo no se encuentra fundamentado ya que no exponen el por qué “sanciones económicas o reales bastarían para obtener el fin deseado”. Así, la presidencia insiste en que la pena privativa de libertad de la infracción impugnada es “directamente proporcional el beneficio que se obtiene para los derechos del colectivo del sistema vial frente al grado de restricción que existe para un individuo que inobserva las condiciones legales y parámetros objetivos de la conducción”.
25. Por estas razones, concluye que la norma impugnada no restringe los derechos ni las garantías constitucionales, y que supera los criterios de proporcionalidad por lo que solicita que se rechace la acción por carecer de fundamento y se disponga su archivo.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

26. La PGE, a través de su director nacional de patrocinio, justifica que, aunque la norma impugnada “puede parecer que establezca una restricción o limitación” a derechos constitucionales como la libertad de tránsito o la garantía de debida proporcionalidad entre infracción y pena del debido proceso, la sanción privativa de libertad no afecta “al contenido intrínseco del derecho a la libertad, pues la vida y la integridad física de las demás personas plenamente justifican la sanción penal.”
27. Con base en lo anterior, considera que en este caso se debe tomar en cuenta el principio de interpretación conforme por el que “entre varios sentidos posibles de una norma jurídica, debe aceptarse aquel que mejor se adapte al texto constitucional”; por lo que solicita que esta Corte realice “un real y objetivo control abstracto de constitucionalidad sobre la norma impugnada como inconstitucional”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. El artículo 79.5.b) de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”; de forma que, los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁴
29. Como se refirió en el párrafo 7 *ut supra*, los accionantes cuestionan la constitucionalidad del artículo 383 del COIP, específicamente de la frase impugnada, por presentar incompatibilidades con el derecho a la libertad, la proporcionalidad entre la infracción y la pena; y el derecho al libre desarrollo de actividades económicas, entre otros “derechos conexos”.
30. Por su parte, la Asamblea y la Presidencia defendieron respectivamente la constitucionalidad de la sanción privativa de libertad y consideran que la sanción es proporcional a los bienes jurídicos que se pretenden proteger a través de la tipificación de la infracción impugnada.
31. En ese sentido, toda vez que los argumentos sobre el derecho a la libertad y la garantía de proporcionalidad entre la infracción y la pena, se refieren al mismo punto, esto es, que la frase que contiene la sanción privativa de libertad no es una pena proporcional para la contravención de tránsito de peligro, esta Corte identifica el siguiente problema jurídico: ***¿La frase “será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a quince días” contemplada en el artículo 383 del Código Orgánico Integral Penal es inconstitucional por constituir una pena desproporcional?***

⁴ CCE, sentencia 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15. También, CCE, sentencia 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

32. En cuanto a los argumentos relacionados con la presunta incompatibilidad del derecho a la familia, trabajo y derechos conexos (párrafo 10 *supra*), así como el presunto costo económico que las personas privadas de libertad representaría para el Estado (párrafo 13 *supra*), esta Magistratura no encuentra que los mismos sean específicos para considerar una posible incompatibilidad normativa, por el contrario estos están encaminados a señalar los efectos que los accionantes consideran que, en general, la privación de libertad puede generar. Por tanto, esta Corte no analizará estas presuntas incompatibilidades.
33. Finalmente, es preciso mencionar que la demanda no está pretendiendo la despenalización de esta conducta -uso de llantas lisas- ya que se acusa de inconstitucional, específica y exclusivamente a la sanción privativa de libertad prevista en el artículo 338 del COIP. Por tanto, conviene señalar que las consideraciones que realizará la Corte para su análisis, deberán ser entendidos exclusivamente respecto a la frase impugnada, sin que aquello implique un pronunciamiento sobre la vigencia o no de la contravención penal; ni tampoco del señalamiento de su presupuesto fáctico en otras infracciones.⁵

6. Resolución del problema jurídico

6.1. *¿La frase “será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a quince días”, contemplada en el artículo 383 del Código Orgánico Integral Penal, es inconstitucional por constituir una pena desproporcional?*

34. El artículo 76, numeral 6 de la Constitución de la República establece como garantía básica del debido proceso el principio por el que: “La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.”
35. Por su parte, el numeral 2 de la exposición de motivos del COIP relativo al “imperativo constitucional”, señala que “[...] es indispensable determinar la correspondencia constitucional de los bienes jurídicos protegidos y las garantías de quienes se someten a un proceso penal en calidad de víctimas o procesados para que estén adecuadamente regulados y protegidos.”⁶
36. En esa línea, este Organismo ha establecido que “la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas

⁵ Por ejemplo, el numeral 3 del artículo 377 del COIP señala como un agravante constitutivo del tipo penal de “Muerte culposa” si el resultado dañoso es consecuencia de “3. Llantas lisas y desgastadas.”

⁶ Código Orgánico Integral Penal (COIP), Suplemento del Registro Oficial 180, 10 de febrero 2014 exposición de motivos, numeral 2 “Imperativo Constitucional”. A saber, de acuerdo al artículo 136 de la Constitución, si una ley no incluye una exposición de motivos, no será tramitada.

que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general”.⁷ También ha señalado que “al configurar las normas en el ámbito penal, corresponde al legislador aplicar los criterios de proporcionalidad y racionalidad dado que estos permiten evaluar si la ley penal guarda armonía con la protección y garantía de los derechos constitucionales”.⁸

37. Bajo estas consideraciones, corresponde entonces que esta Corte determine si la pena privativa de libertad impuesta para la conducta de riesgo de conducir con llantas lisas o en mal estado, tipificada en el artículo 383 del COIP, es una medida constitucionalmente proporcional; y, para ello, procederá a examinar la medida a partir del test de proporcionalidad en sus cuatro elementos de conformidad con el artículo 3 numeral 2 la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y d) proporcionalidad propiamente dicha.⁹

38. A saber, en el análisis de la proporcionalidad de una infracción penal, este suele partir por identificar el bien jurídico protegido en el tipo penal impugnado.¹⁰ En ese sentido, toda vez que el bien jurídico protegido en las infracciones penales es el equivalente al fin constitucionalmente válido, a efectos de evitar consideraciones redundantes, esta identificación se realizará en el marco del análisis del fin constitucionalmente válido.

a) Fin constitucionalmente válido: bien jurídico protegido en infracciones de tránsito

39. La Constitución señala, entre otros, que son deberes y responsabilidades de las y los ecuatorianos: “4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.”¹¹ Asimismo, reconoce y garantiza los derechos a la integridad física y a la libertad de tránsito; así como a acceder y disfrutar de los espacios públicos.¹² En línea de lo anterior, el principio de movilidad reconoce “el derecho a **transitar** libremente, **priorizando su integridad física**, mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley.”¹³

⁷ CCE, sentencia 11-20-CN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 23

⁸ *Ibid.*

⁹ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”

¹⁰ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 114; o, CCE, sentencia 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 29.

¹¹ Constitución, artículo 83, numeral 4.

¹² Constitución, artículo 66, numerales 3 y 14; y artículo 31, respectivamente.

¹³ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Suplemento del Registro Oficial 398, 7 de agosto 2008, reforma del R.O 512-SS del 10 de agosto de 2021, artículo 2.

40. Para garantizar el disfrute de los espacios públicos, el constituyente previó, por ejemplo, que el Estado sea el responsable de la provisión de servicios públicos, entre ellos, el de vialidad.¹⁴ Por ello, como único propietario del territorio nacional y de las vías públicas, el Estado regula y administra su uso a fin de garantizar tanto la libertad de tránsito como la integridad física **de todos los usuarios del servicio de vialidad**.¹⁵
41. En otras palabras, las regulaciones en materia de tránsito tienen la finalidad de garantizar, de manera equilibrada, varios derechos, como: la seguridad vial, la vida, la integridad física, la propiedad, entre otros. Y, para alcanzar estos fines, el Estado ha previsto normas de tránsito e impuesto diferentes sanciones para quienes las infrinjan, entre ellas, el uso del derecho penal a través de la tipificación de delitos y contravenciones de tránsito.¹⁶
42. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.”¹⁷ Al respecto, esta Corte ha reconocido que las infracciones de tránsito “pretenden proteger varios bienes jurídicos” y refirió que sirven “como instrumento o con carácter medial para **la salvaguarda de intereses personales** como son la vida, salud de las personas y en ese momento los bienes, que se pueden ver afectados por el tráfico de estas máquinas [énfasis añadido]”.¹⁸ De ahí que la inclusión de las infracciones de tránsito en el catálogo criminal se corresponda con los bienes jurídicos que se pretenden proteger.
43. De lo anotado en líneas anteriores, las sanciones previstas para individuos que infrinjan las normas y regulaciones en materia de tránsito, sean privativas o no privativas de la libertad, tienen como finalidad proteger un fin constitucionalmente válido, esto es, la seguridad vial, la misma que puede estar relacionada con el ejercicio de varios derechos como son la vida, la salud, la integridad y el libre tránsito. Por ello, se verifica el primer requisito del test de proporcionalidad.

b) Idoneidad: Infracciones de peligro

¹⁴ Constitución, artículo 314.

¹⁵ Constitución, artículo 3; y Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Suplemento del Registro Oficial 398, artículo 6 y 12.

¹⁶ En palabras de la Corte Constitucional Colombiana, en la medida en que la Constitución reconoce determinados intereses y valores, son estos los que “orientan la intervención de las autoridades”. Así, el Estado tiene un “interés autónomo en que estos valores se realicen en la vida social, por lo cual las autoridades no pueden ser indiferentes frente a una decisión en la cual una persona pone en riesgo su vida o su salud. Por ello el Estado puede actuar en este campo [...]”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-309-1997 de 25 de junio de 1997.

¹⁷ Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C 177, párr. 76.

¹⁸ CCE, sentencia 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 34.

44. En cuanto al criterio de idoneidad, este Organismo ha señalado que este “implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional.”¹⁹
45. Como quedó anotado en los párrafos precedentes, el Estado está obligado a promover una cultura de responsabilidad para el acceso y disfrute de los servicios públicos y, en esa medida, está obligado a:

garantizar el derecho de las personas a ser educadas y capacitadas en materia de tránsito y seguridad vial [...] en temas relacionados con **la prevención y seguridad vial** [énfasis añadido], principios, disposiciones y normas fundamentales que regulan el tránsito; su señalización considerando la realidad lingüística de las comunidades, pueblos y nacionalidades; el uso de las vías públicas, de los medios de transporte terrestre [...].²⁰

46. De esta manera, en la medida en que la ley que regula el acceso al servicio público se basa también en la garantía de derecho a la integridad y a la prevención y seguridad vial, cobra sentido que, para las infracciones de tránsito, se sancionen no solo resultados dañosos sino también conductas que coadyuven o aumenten innecesariamente el peligro de que exista un resultado dañoso que atente contra uno de los bienes jurídicos protegidos en las infracciones de tránsito.
47. A saber, el caso específico de conducir con llantas en mal estado, corresponde a una conducta de peligro *abstracto*. La doctrina penal define a esta situación como aquella que se produce cuando un usuario, por no tomar las precauciones necesarias para aprovechar de un bien -en este caso, el servicio público de vialidad-, se coloca a sí mismo y a los demás usuarios en una situación desproporcionadamente gravosa.²¹
48. El mantenimiento inadecuado de los neumáticos de un vehículo afecta de manera general a la estabilidad del mismo y disminuye la capacidad de frenado de los automotores. Así, cualquier maniobra ordinaria realizada con llantas lisas o en mal

¹⁹ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110.

²⁰ Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Suplemento del Registro Oficial 398, 7 de agosto 2008, reforma del R.O 512-5S del 10 de agosto de 2021, artículo 4.

²¹ Juan Pablo Mañalich, “Peligro Concreto y Peligro Abstracto. Una Contribución a la Teoría General de la Parte Especial del Derecho Penal”, en Revista Chilena de Derecho, vol. 48 2, 2021, pág. 86. La cita completa señala: “tiene que ser identificada con la **erosión de una o más condiciones de seguridad heterónoma de cuya efectividad depende** que un titular determinado o la generalidad de los titulares de un bien jurídico individual, o los beneficiarios de un bien jurídico colectivo, **puedan disponer o aprovecharse de él de manera relativamente despreocupada**. En este contexto, por “seguridad heterónoma” cabe entender la compensación de la adopción individual de la **precaución situacionalmente necesaria para poder disponer y aprovecharse, de manera no peligrosa, del respectivo bien en el marco de lo socialmente adecuado**, en una situación en la cual esa precaución no podría ser adoptada en lo absoluto o traería aparejada una carga desproporcionadamente gravosa para el individuo en cuestión [énfasis añadido].”

estado aumenta el peligro de provocar un resultado dañoso, situación que se podría evitar en el caso de que el infractor hubiese tenido las precauciones necesarias para el uso del servicio público vial a través de un vehículo particular y mucho más de un vehículo de transporte público o pesado. De ahí que, en palabras de la Asamblea, el objetivo de la sanción de este peligro es que sea “prevenido por la ley en salvaguarda de la seguridad e integridad de la comunidad” (párrafo 16 *supra*).

49. Por las anotaciones expuestas, por cuanto la sanción privativa de libertad contribuye a alcanzar, en este caso proteger, el fin constitucional, esto es, salvaguardar los bienes jurídicos protegidos en las infracciones de tránsito, se encuentra que la sanción privativa de libertad cumple con el requisito de idoneidad.

c) Necesidad: sanciones para infracciones de peligro

50. Respecto al criterio de necesidad, este Organismo ha señalado que:

la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.²²

51. Del análisis efectuado hasta ahora, conviene enfatizar que la infracción impugnada **sanciona la conducta peligrosa mas no el resultado dañoso**. A saber, el COIP contempla tipos penales específicos y las sanciones correspondientes cuando se provocan daños materiales, lesiones y muerte en materia de tránsito; e incluso considera a la conducción de un vehículo con llantas en mal estado como un agravante de estas conductas.²³ Por ello, el artículo impugnado, el 383 del COIP, **no sanciona los resultados dañosos -que se encuentran tipificados en otras infracciones de tránsito autónomas-, sino únicamente el riesgo ocasionado por incurrir en una conducta peligrosa**. Con esta precisión, corresponde determinar si la pena privativa de libertad prevista en la contravención impugnada es una medida necesaria para lograr el fin constitucional.

52. Al respecto, esta Corte observa que el COIP reconoce que las penas pueden ser “privativas, no privativas de libertad y restrictivas de los derechos de propiedad”.²⁴ Así, existen catorce (14) penas no privativas de libertad; y tres (3) formas de penas restrictivas de los derechos de propiedad.²⁵

²² CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

²³ Constan como infracciones de tránsito autónomas las siguientes: COIP, artículo: 377.- Muerte culposa; 379.- Lesiones causadas por accidentes de tránsito; 380.- Daños materiales. Además, el manejar con “Llantas lisas y desgastadas”, es una agravante constitutiva propia de la infracción de Muerte culposa.

²⁴ COIP, artículo 58.

²⁵ COIP, artículo 60 y 69, respectivamente.

53. El artículo impugnado contempla como sanciones: una pena privativa de libertad -de cinco a quince días-; una pena no privativa de libertad -la pérdida de puntos en la licencia-; y una pena restrictiva del derecho de propiedad -la retención del vehículo “hasta superar la causa de la infracción”-.
54. En efecto, esta Corte encuentra que el legislador ha dispuesto varias medidas posibles a adoptar para lograr el fin constitucional en el caso específico; que de hecho, algunas de ellas están recogidas en el propio tipo penal; y que, entre esas medidas, la privativa de libertad es la más gravosa. A saber, esta Corte ha resaltado que, en atención al principio de mínima intervención penal, la afectación al derecho a la libertad es de *última ratio* y, por ende, no puede ser vista como la solución para toda situación.²⁶
55. En el presente caso, este Organismo reitera que no se está sancionando un resultado estrictamente dañoso en el que efectivamente existieren pérdidas o afectaciones humanas o materiales, sino únicamente la conducta de peligro por el que, a través de la imposición de una pena, se pretende conseguir la disuasión de la ciudadanía y evitar la falta de precaución de una medida de seguridad vial.
56. En ese sentido, si bien es necesario sancionar al infractor por lesionar al bien jurídico de seguridad vial -y en consecuencia colocar en un potencial riesgo a los demás derechos relacionados con este bien jurídico-, esta Corte considera que con la imposición de las otras penas diferentes a la privativa de libertad, contempladas en el mismo COIP, se podría conseguir el mismo resultado disuasivo, sin tener que recurrir a la medida más gravosa para el ejercicio de derechos, tales como la libre movilidad, y aquellos que se restringen cuando la persona está privada de la libertad.
57. En efecto, la retención del vehículo como sanción restrictiva de la propiedad y la disminución de puntos en la licencia como medida no privativa de libertad (sin perjuicio de otras sanciones igualmente no privativas de libertad que la Asamblea Nacional pudiere considerar), son medidas que neutralizan el riesgo y consiguen el mismo efecto -tanto sancionador como disuasivo- para el infractor de la conducta, ya sea vehículo particular o transporte público. Además, a lo anterior se suman los efectos de las penas autónomas previstas en las infracciones que sí contemplan resultados dañosos.
58. Por las consideraciones expuestas, es criterio de esta Corte que la pena privativa de libertad prevista en el artículo 383 del COIP es una medida no estrictamente necesaria y, por ende, incompatible con la Constitución.

²⁶ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 149. Ver también CRE, artículo 195 y COIP, artículo 3.

59. Toda vez que se ha verificado el incumplimiento del criterio de necesidad, no correspondería que la Corte continúe con el test y verifique el criterio de proporcionalidad; empero, a efectos de reforzar el presente análisis, se procederá a examinar este último criterio.

d) Proporcionalidad propiamente dicha

60. Finalmente, esta Corte ha señalado que por proporcionalidad propiamente dicha se entiende cuando:

se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho.²⁷

61. En ese orden de ideas, si bien en la contravención impugnada existe una afectación al bien jurídico de seguridad vial por el potencial riesgo que conlleva conducir un automotor con llantas lisas o en mal estado, dicha afectación no trae consigo *per se* la afectación a la realización de otros derechos, como son el derecho a la vida, a la integridad, entre otros, pues lo que pretende proteger esta infracción es **prevenir** que se provoque un riesgo innecesario al momento de acceder al servicio público de vialidad.
62. En línea con lo anterior, se tiene que precautelar la seguridad vial, por sí sola, no satisface de manera directa a la protección de la vida y a la integridad y por ende no se justificaría la restricción de derecho a la libre movilidad y otros como consecuencia de la privación de libertad, **que debe ser de *última ratio***. Al respecto, esta Corte enfatiza que los posibles resultados dañosos que provengan como consecuencia de esta conducta, se encuentran tipificadas y sancionadas en otros tipos penales que no son objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, en los que el bien jurídico protegido, además de la seguridad vial, sí son la vida, la salud y la integridad.
63. En otras palabras, en el caso concreto bajo examen, el riesgo ocasionado por conducir con llantas lisas o en mal estado amerita ser sancionado por el elevado riesgo que coloca al infractor y a los demás usuarios de seguridad vial, y así lo ha previsto el legislador al imponer en el mismo tipo penal la reducción de puntos en la licencia de conducción y la retención del vehículo hasta que los motivos de la infracción sean superados, esto es, se cambien las llantas por otras en buen estado.
64. Sin embargo, la sanción privativa de libertad de dicho riesgo en específico, que no trae

²⁷ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

como consecuencia un resultado dañoso a otros bienes jurídicos más graves e importantes, no parece ser proporcional con la finalidad de prevenir afectaciones al bien jurídico de vialidad, por sí sola, de la contravención impugnada.

65. Por lo expuesto, dado que la frase impugnada conlleva una restricción del derecho a la libertad en contraposición con la prevención de la sola seguridad vial, es decir, en la que no han resultado afectados *per se* derechos como la vida, la integridad o la salud, etc. de otro individuo, esta Corte concluye que no se cumple con el criterio de proporcionalidad y, por ende, estima necesario expulsar la frase impugnada del ordenamiento jurídico.
66. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte enfatiza que la particularidad de estos delitos es que la acción u omisión prevista en el tipo penal, en general, reviste un nivel elevado de peligro para la realización de otros derechos constitucionales -bienes jurídicos protegidos- y es esta premisa la que constituye el fundamento de su criminalización. En esa medida, el establecimiento de los bienes jurídicos penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y el modo de las sanciones penales, así como la determinación de qué conductas y su gradación de que tan elevado es su riesgo, forman parte de la amplia libertad de configuración legislativa que tiene la Asamblea Nacional.²⁸
67. Por estas razones, la inclusión de cualquier otra infracción que implique una conducta de peligro abstracto en el catálogo criminal goza de presunción de constitucionalidad en atención al principio *in dubio pro legislatore*,²⁹ y, de ser el caso, su análisis de proporcionalidad deberá realizarse en atención a las particularidades propias de la infracción cuestionada y el grado de peligro que la conducta tipificada pueda representar.

7. Efectos de la decisión

68. Del análisis efectuado, esta Corte ha determinado que la frase “pena privativa de libertad de 5 a 15 días” es inconstitucional, resta ahora establecer los efectos de la presente sentencia.
69. Conforme lo establece el artículo 95 de la LOGJCC, la presente sentencia tiene “efectos generales hacia el futuro”, por lo que ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la frase declarada inconstitucional, de acuerdo al análisis efectuado por esta Corte, de conformidad al artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC. Lo anterior, no impide de ninguna manera la aplicación del principio de favorabilidad penal previsto

²⁸ Ver: CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 98; CCE, sentencia 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 20; CCE, sentencia 5-13-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 69.

²⁹ LOGJCC, artículo 76, numerales 2 y 3.

en el artículo 76 numeral 5 de la CRE,³⁰ el cual deberá ser tomado en cuenta por cualquier autoridad judicial en los casos en que se haya dictado sentencia condenatoria y se haya impuesto una pena privativa de libertad en razón de la frase declarada inconstitucional.

70. Ahora bien, toda vez que no se ha declarado la inconstitucionalidad de la contravención penal tipificada en el artículo 383 del COIP, sino exclusivamente de la frase que contiene la pena privativa de libertad; lo señalado en el párrafo anterior **no aplica para las otras penas no privativas de libertad contempladas en la misma norma** y, en esa medida se precisa que, cuando el artículo se refiera a “la pena será el doble de la prevista en el inciso anterior”, esta disposición sigue aplicando para las penas que permanecen vigentes en la infracción penal. Asimismo, la sanción de retención del vehículo sigue aplicando en general para todos los supuestos fácticos previstos en la contravención. En razón de lo anterior, la infracción contemplada en el artículo 383 del COIP a partir de la expulsión de la frase que contiene la pena privativa de libertad se leerá:

La persona que conduzca un vehículo cuyas llantas se encuentren lisas o en mal estado, será sancionada con la disminución de cinco puntos en la licencia de conducir.

En caso de transporte público, la pena será el doble de la prevista en el inciso anterior.

Además, en ambos supuestos, se retendrá el vehículo hasta superar la causa de la infracción.

71. Por lo expuesto, los agentes de tránsito deben vigilar el cumplimiento del mantenimiento adecuado de los neumáticos e iniciar el procedimiento correspondiente cuando se identifique su inobservancia.
72. Cabe aclarar que la declaratoria de inconstitucionalidad de la sanción de pena privativa de libertad en la infracción de tránsito de llantas lisas o en mal estado, no restringe ni prohíbe al poder legislativo en revisar y, de ser el caso, reformar las sanciones o añadir otras no privativas de libertad a aquellas previstas en el artículo 383 del COIP. Esto siempre y cuando observe los parámetros de racionalidad del poder punitivo, prevención del riesgo y protección de bienes jurídicos desarrollados en la presente sentencia **y con base en la correspondiente política criminal que fundamente la modificación de tales medidas**”.
73. Adicionalmente, si bien para que la conducta de riesgo ocurra basta con el mal estado de una sola llanta, esta Corte exhorta a la Asamblea Nacional a revisar las penas del

³⁰ Constitución, artículo 76, numeral 5: “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: (...) 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, aun 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 [énfasis añadido]”.

artículo 383 del COIP conforme a la diferenciación en el grado de peligro que podría tener más de una llanta lisa o en mal estado, así como su distinción entre vehículos particulares y los de transporte público.

74. En suma, toda vez que la infracción no ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, sino que la inconstitucionalidad analizada en la presente decisión afecta exclusivamente a la pena privativa de libertad, es necesario especificar que los agentes de tránsito deben continuar vigilando el cumplimiento del mantenimiento adecuado de los neumáticos y, de ser el caso, iniciar el procedimiento correspondiente e imponer las sanciones respectivas cuando se identifique su inobservancia.³¹

8. Decisión

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

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad **61-18-IN**.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la frase “pena privativa de libertad de cinco a quince días” del artículo 383 del Código Orgánico Integral Penal, dejando a salvo las otras penas no privativas de libertad previstas en el mismo artículo en los términos del párrafo 70 *ut supra*, por lo que su incumplimiento debe continuarse vigilando y, de ser el caso, sancionando a través del procedimiento correspondiente.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado
digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA CORRAL
PONCE

³¹ Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Segundo Suplemento del Registro Oficial 731, 25 de junio 2012, reforma del R.O. 741-S, 26 de abril de 2016. Artículo 172.- “Se prohíbe la circulación de un vehículo con los neumáticos en mal estado (roturas, lisas, deformaciones) o cuya banda de rodadura tenga un labrado inferior a 1.6 mm. El agente de tránsito para poder imponer las sanciones previstas en el 383 del Código Orgánico Integral Penal deberá portar el instrumento de medición que le permita determinar el nivel de desgaste de las llantas y registrarlo en el respectivo informe”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 61-18-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 61-18-IN/23 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción pública de inconstitucionalidad, presentada por Carlos Andrés del Pozo, Lino Bautista Gonzáles y Farith Simon Campaña (“**accionantes**”), en contra del artículo 383 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), cuyo contenido es el siguiente:

Art. 383.- Conducción de vehículo con llantas en mal estado. - La persona que conduzca un vehículo cuyas llantas se encuentren lisas o en mal estado, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a quince días y disminución de cinco puntos en la licencia de conducir.

En caso de transporte público, la pena será el doble de la prevista en el inciso anterior. Además se retendrá el vehículo hasta superar la causa de la infracción.

3. La sentencia de mayoría consideró que los argumentos de la demanda de inconstitucionalidad referentes a la libertad de tránsito (art. 66.14 CRE) y la garantía de proporcionalidad entre la infracción y la pena (art. 76.6 CRE), se refieren a que la frase del artículo impugnado que contiene la sanción privativa de libertad no es una pena proporcional en una “contravención de tránsito de peligro”. De este modo, se formuló el siguiente problema jurídico: ¿Si la frase “será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a quince días” contemplada en el artículo 383 del COIP es inconstitucional por constituir una pena desproporcional?
4. El voto de mayoría resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la frase “pena privativa de libertad de cinco a quince días” del artículo 383 del COIP. Para arribar a esta conclusión, la sentencia examinó la medida privativa de libertad a la luz del test de proporcionalidad. En tal razón, determinó lo siguiente:
 - 4.1. *Fin constitucionalmente válido:* Las sanciones previstas para personas que infrinjan las regulaciones en materia de tránsito -independientemente si son privativas de libertad o no- tienen como finalidad proteger la *seguridad vial*, en conexión con el ejercicio de otros derechos como la vida, salud, integridad y libre tránsito. Por lo tanto, la sanción prevista en el artículo 383 del COIP sí tenía un fin constitucionalmente válido.

- 4.2. *Idoneidad*: Conducir con llantas en mal estado corresponde a una conducta de peligro en abstracto, es decir, aquella que se produce cuando un usuario, por no tomar las precauciones necesarias para aprovechar de un bien -en este caso, el servicio público de vialidad-, se coloca a sí mismo, y a los demás usuarios en una situación desproporcionadamente gravosa. En este caso, la sanción privativa de libertad contribuye al alcance del fin constitucionalmente válido y, por tanto, la sanción prevista en el artículo 383 del COIP sí era idónea.
- 4.3. *Necesidad*: La frase examinada sanciona una conducta de peligro, por esto, mediante la imposición de una pena, se pretende disuadir a la ciudadanía para evitar la conducta de conducir un automotor con llantas lisas. Sin embargo, se considera que la imposición de otras penas diferentes a la privativa de libertad puede conseguir el mismo resultado disuasivo, a saber: (i) la retención del vehículo como sanción restrictiva de la propiedad y (ii) disminución de puntos en la licencia como medida no privativa de libertad. Además, indica que las penas autónomas previstas en las infracciones que sí contemplan resultados dañosos complementan el fin disuasivo. Por lo que, se considera que la pena privativa de libertad es una medida no estrictamente necesaria.
- 4.4. *Proporcionalidad*: La sanción privativa de libertad contenida en la frase impugnada, conlleva una restricción del derecho a la libertad en contraposición “de la sola seguridad vial, es decir, en la que no han resultado afectados *per se* derechos como la vida, integridad o la salud de otro individuo”. Por lo tanto, no se cumple con el criterio de proporcionalidad con el criterio de proporcionalidad y, en consecuencia, la frase impugnada debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.
5. Me aparto de la decisión de mayoría, porque considero que la frase impugnada que contiene la pena privativa de libertad por conducir un vehículo automotor con llantas lisas es una medida idónea, necesaria y proporcional para proteger varios fines constitucionalmente válidos, como: la vida (art. 66.1 CRE) y la integridad personal (art. 66.3 CRE).
6. Para sustentar mi descuerdo con la sentencia de mayoría, considero, en primer lugar, que las contravenciones en materia de tránsito, por lo general, se constituyen en **infracciones de peligro**; es decir, aquellas en las cuales el legislador se ha anticipado en sancionar cierto tipo de conductas que **aumentan innecesariamente el peligro** de que exista un resultado dañoso. Este peligro es especialmente inminente en los

accidentes de tránsito que incluso comprometen la vida y la integridad de las personas. Por esta razón, el legislador consideró que conducir un vehículo con llantas en mal estado o lisas merece una sanción privativa de libertad de cinco a quince días (art. 383 COIP), sobre todo considerando la alta tasa de mortalidad relacionada con siniestros de tránsito en el país.

7. Aunque, la sentencia de mayoría reconoce que una conducta de peligro en el servicio público de vialidad coloca a la persona infractora y a los demás usuarios en una situación desproporcionadamente gravosa, se afirma que la pena de privación de libertad establecida en el artículo 383 del COIP es una pena desproporcionada, sin hacerse cargo del fin disuasivo que alberga aquella pena. Para convencerse de la proporcionalidad de la pena hubiese bastado con contrastar las estadísticas de siniestros y muertes en las carreteras del país y, en consecuencia, respetar la libertad de configuración del legislador al combatir la acentuada inseguridad vial.
8. Además, la simple afirmación de que la pena privativa de la libertad del artículo 383 del COIP persigue “la sola seguridad vial, es decir, en la que no han resultado afectados *per se* derechos como la vida, integridad o la salud de otro individuo”, olvida que precisamente los delitos de peligro lo que pretenden es evitar que se materialicen un resultado dañoso grave. No es la seguridad vial en sí el fin constitucionalmente válido, sino asegurar que no se ponga en peligro la vida e integridad de las personas, como sucede diariamente en el sistema vial ecuatoriana.
9. La imprecisa concepción de los delitos de peligro en materia de tránsito puede tener como consecuencia que se cuestionen otras contravenciones de tránsito en las que el legislador ha previsto una pena privativa de libertad, a saber: (i) conducción de un vehículo en estado de embriaguez (art. 385 COIP), (ii) conducción de un vehículo bajo efecto de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que los contengan (art. 384 COIP), y (iii) conducir un automotor sin haber obtenido la licencia o exceder los límites de velocidad fuera del rango moderado (art. 386. 1 y 3 COIP). En estas contravenciones se ve claramente como las conductas tipificadas generan un peligro inminente y desproporcionado para la vida e integridad de los usuarios del sistema vial, y del propio infractor, lo que justifica las sanciones establecidas en la norma penal.
10. Asimismo, discrepo con el análisis efectuado sobre el parámetro de necesidad; ya que considero que no se justifican las razones por las cuales la pena privativa del artículo 383 del COIP no es estrictamente necesaria. Ello, en razón de que la sentencia de mayoría expresa que “la retención del vehículo como sanción restrictiva de propiedad y la disminución de puntos en la licencia como pena no privativa de libertad” pueden conseguir el mismo fin disuasivo que la pena privativa de libertad.

No obstante, esta afirmación carece de razones suficientes que permitan derrotar la presunción de constitucionalidad de la cual goza la frase impugnada.¹ Además, no se considera que la retención del vehículo solo es una medida precautelatoria hasta que se subsane el defecto técnico y que la disminución de puntos nunca ha sido una medida eficaz para evitar la alta tasa de siniestros y mortalidad en las vías. Es tan marcada la irresponsabilidad y desidia de los conductores con llantas lisas o en mal estado, que el legislador consideró establecer la pena privativa de la libertad, a otras medidas complementarias, que vistos los hechos pueden considerarse idóneas, necesarias y proporcionales.

11. Finalmente, la sentencia de mayoría debió considerar que para que una persona conduzca con llantas lisas debió desconocer los controles de carácter administrativo y obligatorio a los cuales deben someterse los vehículos particulares y los que prestan un servicio público, por ejemplo, las revisiones vehiculares anuales. Es decir, que los infractores en los términos del artículo 383 del COIP son personas dispuestas a inobservar el ordenamiento jurídico y poner en peligro la vida e integridad de otros ciudadanos.
12. Por las razones expuestas, la sanción privativa de la libertad prevista en el artículo 383 del COIP no es incompatible con la garantía de proporcionalidad establecida en el artículo 76.6 de la Constitución. Por tanto, la acción pública de inconstitucionalidad 61-18-IN/23 debió ser desestimada.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.01.05
13:08:42 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 75-15-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 126.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 61-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 27 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:06; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

006118IN-63ab4



Caso Nro. 0061-18-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de enero de dos mil veinticuatro por la Presidenta de la Corte Constitucional (s); y, el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional, Richard Ortiz Ortiz; 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 17-20-IA/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

CASO 17-20-IA

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

SENTENCIA 17-20-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales presentada contra un dictamen de la Procuraduría General del Estado, por considerar que dicho dictamen no produce efectos generales.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de noviembre de 2020, el señor Andrés Arauz Galarza presentó una acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales. La acción se planteó en contra del oficio 10669 de 20 de octubre de 2020 (“**dictamen**”), emitido por la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), que resolvió que el Banco Interamericano de Desarrollo (“**BID**”) no puede ser considerado como una institución financiera “pues no realiza en el Ecuador ninguna actividad de las previstas en el artículo 143 del COMF; ni su operación está sometida a autorización administrativa alguna del Estado ecuatoriano, a través del competente organismo de control, de conformidad con el régimen del sistema financiero previsto en el COMF, específicamente, sus artículos 178 y 179”.
2. El 14 de diciembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la causa, corrió traslado a la PGE y negó la solicitud de suspensión provisional del dictamen.
3. El 11 de enero de 2021, la PGE presentó un escrito en el que contestó a los argumentos planteados por el accionante.
4. El 30 de noviembre de 2023, el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa.

¹ El Tribunal estuvo compuesto por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet, y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

2. Acto impugnado

5. El dictamen fue emitido en el contexto de una consulta propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**MREMH**”) a la PGE. La pregunta fue la siguiente:

¿De acuerdo con el régimen jurídico ecuatoriano el Banco Interamericano de Desarrollo constituye una institución financiera internacional?

6. El dictamen absolvió dicha consulta, cuya parte resolutive se detalla a continuación:

Del análisis efectuado, en atención a los términos de su consulta se concluye que el BID es una organización internacional, regida, para el cumplimiento de sus objetivos y actividades, por el Derecho Internacional y no por el Derecho interno ecuatoriano. Por lo tanto, a los efectos del ordenamiento jurídico ecuatoriano, no puede ser considerada como una institución financiera pues no realiza en el Ecuador ninguna actividad de las previstas en el artículo 143 del COMF; ni su operación está sometida a autorización administrativa alguna del Estado ecuatoriano, a través del competente organismo de control, de conformidad con el régimen del sistema financiero previsto en el COMF, específicamente, sus artículos 178 y 179.²

3. Posición de las partes

3.1. Argumentos del accionante

7. En su demanda, el accionante sostiene que el dictamen es inconstitucional. El accionante propone un cargo por la forma y tres cargos por el fondo.
8. Por la forma, el accionante sostiene que la PGE no tiene competencia para emitir un pronunciamiento interpretativo de la Constitución. El accionante mantiene que, conforme con la sentencia 002-009-SAN-CC, la interpretación de la Constitución corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional, no a la PGE. El accionante considera que la mentada institución interpretó el artículo 153 de la Constitución; y por lo mismo, se extralimitó al emitir el dictamen.

² El accionante señaló como el segmento inconstitucional a la conclusión del MREMH. Sin embargo, el objeto de la acción de inconstitucionalidad es el dictamen de la PGE, según lo establece la demanda. La Corte asume que, por un *lapsus calami*, el accionante citó la conclusión del MREMH, en vez de la conclusión del dictamen; y entiende que el segmento alegado como inconstitucional es la conclusión de la PGE.

9. Por el fondo, el accionante sostiene que el contenido del dictamen transgrede la Constitución. En esta línea, el accionante plantea tres cargos más:

9.1. Según el accionante, el dictamen no puede modificar la Constitución. En el caso concreto, el accionante manifiesta que el dictamen excluye al BID de la prohibición del artículo 153 de la Constitución.³ Así, asevera que el dictamen modificó dicho artículo, al desconocer la inhabilidad de que un exministro pueda ejercer un cargo en una institución financiera.

9.2. Según el accionante, el contenido de fondo del dictamen es erróneo. El accionante sostiene que el BID sí es una institución financiera internacional, por dos motivos. Primero, los bancos de desarrollo se ubican entre la banca pública de los estados y la banca privada. Segundo, su objetivo es captar capital internacional para poner a disposición de un Estado Parte a modo de crédito. Por ello, desde su punto de vista, la PGE erró al no clasificar al BID como institución financiera internacional.

9.3. Según el accionante, el dictamen vulnera la seguridad jurídica por dos motivos. Primero, porque el dictamen afecta los intereses del Estado al abrir la posibilidad de que exministros se incorporen al BID, “sin que ello implique conflictos de intereses evidentes y uso de información privilegiada en un organismo acreedor del cual el Ecuador es deudor”. Segundo, se considera que el dictamen modifica la relación internacional del Estado con los organismos internacionales, de tal forma que ningún organismo podría considerarse como banco, lo cual es lesivo para los intereses del Estado.

10. Por ello, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del dictamen por la forma y por el fondo.

3.2. Argumentos de la PGE

11. Mediante oficio de 11 de enero de 2021, la PGE contestó a las alegaciones y pretensiones de la demanda, sobre la base de tres puntos.

³ “Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán [...] ser funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país”. Constitución, artículo 153.

12. Primero, la PGE sostiene que el dictamen no es objeto de acción de inconstitucionalidad de acto administrativo. Según la entidad, los dictámenes de la PEG no son actos administrativos, sino son verdaderos actos normativos. Así, si bien las normas pueden ser objeto de control abstracto, la vía no es la acción de inconstitucionalidad de acto administrativo.
13. Segundo, la PGE contesta al cargo sintetizado en el párrafo 8, y sostiene que el dictamen no es inconstitucional por la forma, por dos motivos. Primero, la PGE sí es competente para resolver consultas respecto de normas legales, y el dictamen se resolvió en ejercicio de dicha facultad. Segundo, la PGE no se extralimitó, por cuanto no se pronunció sobre la inteligencia o aplicación de la Constitución.
14. Tercero, la PGE contesta los cargos resumidos en el párrafo 9, y sostiene que el dictamen no es inconstitucional por el fondo. En primer lugar, la PGE afirma que el dictamen no interpretó el artículo 153 de la Constitución. En segundo lugar, sostiene que sus actuaciones se han enmarcado en sus competencias consagradas en la ley, sin que exista una extralimitación; por lo que no atentó contra la seguridad jurídica.
15. Por estos tres puntos, la PGE solicita que se rechace la presente acción de inconstitucionalidad de acto administrativo.

4. Competencia

16. De conformidad con el artículo 436 numeral 4 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos administrativos con efectos generales.
17. Conforme a las sentencias 4-13-IA/20 y 4-14-IA/21, la activación de este mecanismo de control debe observar, en primer lugar, que el acto impugnado se encuentre dirigido en forma abstracta e indirecta hacia los administrados o hacia la propia administración.⁴ Es imprescindible que el acto tenga la capacidad jurídica de producir **efectos generales**.
18. El acto impugnado corresponde a una absolución de consulta de la PGE. Según la sentencia 45-17-AN/21, los dictámenes de la PGE no tienen una naturaleza

⁴ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 31; CCE, sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

predeterminada, y su clasificación corresponde caso por caso.⁵ Por ello, para este caso en concreto, la Corte Constitucional debe verificar si el dictamen impugnado tiene la capacidad de producir efectos generales, para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico: **¿el dictamen impugnado es objeto de acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales?**

19. Según la sentencia 5-13-IA/21, un acto administrativo produce efectos generales cuando:

se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).⁶

20. Diferentes son los actos administrativos con efectos individuales. Según la sentencia 260-13-EP/20, estos se encuentran dirigidos a un individuo o grupo de individuos, a veces identificables en el texto del mismo acto.⁷ Bajo esta lógica, la sentencia 4-14-IA/21 rechazó la acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales, por cuanto el mismo texto de los Acuerdos 052 y 543 (objeto de la acción) identificó a los destinatarios del acto.⁸ En la sentencia 4-13-IA/20, la Corte Constitucional rechazó una acción de la misma naturaleza, por cuanto:

al encontrarse dirigida en contra de actos administrativos que más bien responderían a la naturaleza individual (actos administrativos con efectivos individuales), no cumple el requisito mínimo de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad que se ha pretendido.⁹

21. En síntesis, un acto administrativo no produce efectos generales cuando: (i) en el mismo texto del acto se encuentra identificado el destinatario de sus efectos, o (ii) no esté revestido de abstracción, esto es, que no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier persona que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho.

22. Subsumiendo al caso, el dictamen no comparte estas dos características de un acto que produce efectos generales.

⁵ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 33.

⁶ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25.

⁷ CCE, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

⁸ CCE, sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párrs. 23-25.

⁹ CCE, sentencia 41-20-AN/22, 30 de marzo de 2022, párr. 45; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 38.

- 22.1.** Primero, el dictamen solo produce efectos frente al BID. El dictamen tiene un efecto definitorio, esto es, otorga una definición sobre las propiedades de una institución. Pero no de cualquier institución, sino únicamente del BID.
- 22.2.** Segundo, el dictamen no se encuentra revestido de abstracción. El dictamen no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier sujeto al que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho. No es posible aplicar los efectos del dictamen a otro organismo internacional o institución financiera.
- 23.** En conclusión, el dictamen no constituye un acto administrativo con efectos generales.
- 24.** Ahora bien, la PGE afirmó que sus dictámenes constituyen actos normativos (párrafo 12 *supra*). Esta conclusión, respecto al caso en concreto, es incorrecta. Conforme las sentencias 41-20-AN/22 y 45-17-AN /21, para que un acto sea normativo, es necesario que concurren tres características: que sean abstractos, que contengan un mandato de prohibición, permisión u orden, y que no se agoten con su cumplimiento.¹⁰ No se cumple el primer requisito, pues, como se dejó evidenciado en los párrafos anteriores, el dictamen impugnado no produce efectos abstractos. Tampoco se cumple el segundo requisito, dado que en ningún lugar del texto del dictamen consta un mandato que busque una determinada conducta u orden. Finalmente, no se cumple el tercer requisito, porque el dictamen no contiene un mandato que agotar. En conclusión, el dictamen tampoco constituye un acto normativo.
- 25.** Por ello, la Corte Constitucional no es competente para efectuar el control requerido. La Corte no requiere efectuar otro análisis de fondo por fuera de lo hasta aquí manifestado.
- 26.** Sin perjuicio de que el dictamen impugnado no es objeto de la presente acción, la Corte recalca que dicho acto no puede afectar el contenido del artículo 153 de la Constitución. La PGE no tiene la capacidad de absolver consultas sobre la inteligencia o aplicación de normas constitucionales, sino únicamente sobre normas legales u otras de rango infraconstitucional.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31.

¹¹ Conforme con la sentencia 002-09-SANCC (caso 0005-08-AN), la palabra “constitucionales” fue suprimida del artículo 13 de la Ley Orgánica de la PGE. Desde entonces, la PGE no tiene facultad de pronunciarse sobre la inteligencia de la Constitución.

5. 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 pública de inconstitucionalidad **17-20-IA**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Ali Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 17-20-IA/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC y con respeto a los argumentos de la mayoría, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 17-20-IA/23 (“**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 20 de diciembre de 2023. En mi opinión, la sentencia debió analizar el fondo de la acción pública de inconstitucionalidad porque el acto impugnado es objeto de esta acción al ser un acto normativo.
2. La sentencia desestimó por falta de objeto la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de un dictamen del Procurador General del Estado (“**PGE**”) que estableció que el Banco Interamericano de Desarrollo (“**BID**”) es una organización internacional que no puede ser considerada una institución financiera en el Ecuador. El fundamento para desestimar la acción fue que el dictamen no es un acto administrativo de efectos generales porque (i) solo produce efectos frente al BID y (ii) no es abstracto. La sentencia también desestimó la acción al considerar que el dictamen no es un acto normativo porque no es abstracto ni contiene “un mandato de prohibición, permisión u orden”, como lo exigen las sentencias dictadas en el marco de las acciones por incumplimiento 41-20-AN/22 y 45-17-AN/21.
3. La sentencia de mayoría asume, con base en sentencias emitidas dentro de acciones por incumplimiento, que todas las normas deben contener mandatos de prohibición, permisión u orden. Esta conclusión puede ser apropiada en las acciones por incumplimiento en las cuales es necesario verificar obligaciones claras, expresas y exigibles para la procedencia de la acción, pero no lo es en el marco del control abstracto de constitucionalidad. En mi opinión, la sentencia desconoció que existen otros tipos de normas jurídicas y redujo el alcance del control abstracto de constitucionalidad a las normas que mandan, prohíben o permiten una determinada conducta (normas regulativas), sin que este límite se encuentre en la Constitución o en la LOGJCC.
4. En este caso considero que el dictamen del PGE contiene una norma constitutiva, que es un tipo de norma jurídica que establece las propiedades de una institución.¹ El dictamen

¹ Las normas constitutivas son aquellas que establecen definiciones. A diferencia de las normas regulativas, no mandan, prohíben o permiten una determinada conducta.

del PGE definió las propiedades institucionales del BID, al establecer que es una organización internacional que no puede ser calificada como institución financiera. En consecuencia, el dictamen contiene una regla abstracta y general que definió la naturaleza del BID en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cumpliéndose los requisitos para ser un acto normativo que es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

5. Al considerar que el dictamen del PGE es un acto normativo, no estoy de acuerdo con la argumentación ni con la decisión de la sentencia de desestimar la acción por falta de objeto y estimo que la Corte debió pronunciarse sobre el fondo del caso.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA
SALAZAR MARIN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 17-20-IA, fue presentado en Secretaría General el 28 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

17201A-63896

**Caso Nro. 17-20-IA**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de enero de dos mil veinticuatro por la Presidenta de la Corte Constitucional (s) Carmen Corral Ponce; y, el día miércoles tres de enero de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional, Daniela Salazar Marín, 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 60-19-AN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

CASO 60-19-AN

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

SENTENCIA 60-19-AN/23

Resumen: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada respecto de la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso Sarayaku vs. Ecuador. Una vez realizado el análisis constitucional, se verifica el incumplimiento de las obligaciones demandadas y se acepta la acción. Como medidas para asegurar el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH, se dispone, en lo principal, que Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, como entidad encargada de coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, lidere las gestiones jurídicas y administrativas indispensables para que se materialicen las obligaciones 2, 3 y 4 de dicha sentencia. Asimismo, se dispone la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses, organice, sistematice y consolide los proyectos de ley relacionados a la consulta previa, para de esta forma adelantar el trámite parlamentario de forma eficiente. Por otro lado, se dispone a la Presidencia de la República la actualización del Decreto Ejecutivo 1247 de 19 de julio de 2012.

1. Antecedentes procesales

1. En sentencia de 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”), resolvió una demanda internacional presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado ecuatoriano. Los hechos del caso se relacionan, en lo medular, con los permisos otorgados en la década de 1990 a favor de una empresa petrolera privada para realizar actividades de exploración y explotación petrolera en territorio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku, sin que medie un proceso de consulta previa.
2. De este modo, en el caso denominado “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, se declaró que:
 2. El Estado es responsable por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 145 a 227, 231 y 232 de la presente Sentencia.

3. El Estado es responsable por haber puesto gravemente en riesgo los derechos a la vida e integridad personal, reconocidos en los artículos 4.1 y 5.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación de garantizar el derecho a la propiedad comunal, en los términos de los artículos 1.1 y 21 del mismo tratado, en perjuicio de los miembros del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 244 a 249 y 265 a 271 de la presente Sentencia.

4. El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 272 a 278 de la presente Sentencia.

3. El 13 de noviembre de 2019, Mirian Cisneros, en calidad de “Tayak Apu” y representante legal del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku (**“Pueblo Sarayaku o los accionantes”**), presentó una acción por incumplimiento de la sentencia referida *ut supra*.¹
4. El 04 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 60-19-AN.²
5. En atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento el 25 de mayo de 2022 y convocó a las partes procesales y terceros con interés a la audiencia pública, la misma que tuvo lugar de forma telemática el 10 de junio de 2022.³

2. Sentencia cuyo incumplimiento se exige

6. En su demanda, el Pueblo Originario Sarayaku exige el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte IDH el 27 de junio de 2012, respecto de tres medidas de reparación en específico. Dichas medidas y, en consecuencia, las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano son las siguientes:

¹ La causa se signó con el número 60-19-AN y su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

² Conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

³ A la referida diligencia comparecieron por los accionantes Mario Melo Cevallos y Viviana Krsticevic; por la Presidencia de la República Gabriela Carrasco Puyol y Yolanda Sagado Guerrón, quienes realizaron una defensa conjunta con el Ministerio de Economía y Finanzas representado por María Daniela Barrera y Luís Felipe Riofrio Luciano; por la Procuraduría General del Estado Jenny Carola Samaniego Tello; por parte de la Asamblea Nacional Edgar Fabián Lagla Toapanta; por la Secretaría de Derechos Humanos Irwin Jamil Añamisse Gutiérrez y Cristina Ulloa Monar; en calidad de terceros con interés Héctor Borja Taco y Diego Cofre Calderón, en representación del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables; y, en calidad de *amicus curiae*, María Fernanda Manopanta, en presentación del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ramiro Ávila Santamaría, David Cordero Heredia, Edward Khon, y Carlos Mazabanda, en representación del Instituto Humanista de Cooperación con Países en Desarrollo.

2. El Estado debe neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con base en un proceso de consulta con el Pueblo, en los plazos y de conformidad con los medios y modalidades señalados en los párrafos 293 a 295 de esta Sentencia.⁴

3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de esta Sentencia.⁵

⁴ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012. “293. El Tribunal dispone que el Estado deberá neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la totalidad de la pentolita en superficie, realizando una búsqueda de al menos 500 metros a cada lado de la línea sísmica E16 a su paso por el territorio Sarayaku, de conformidad con lo propuesto por los propios representantes. Los medios y métodos que se implementen para tales efectos deberán ser escogidos luego de un proceso de consulta previa, libre e informada con el Pueblo para que éste autorice la entrada y permanencia en su territorio del material y de las personas que sean necesarias para tal efecto. Por último, dado que el Estado alegó la existencia de un riesgo para la integridad física de las personas que se encargarían de tal extracción, corresponde al Estado, en consulta con el Pueblo, optar por los métodos de extracción de los explosivos que presenten el menor riesgo posible para los ecosistemas de la zona, en consonancia con la cosmovisión de Sarayaku y para la seguridad del equipo humano encargado de la operación.

294. En lo que se refiere a la pentolita enterrada a mayor profundidad, la Corte constata que, con base en pericias técnicas realizadas, los propios representantes han propuesto una solución para neutralizar su peligrosidad. El Estado no presentó observaciones al respecto. En el expediente no hay alegatos específicos, ni pericias técnicas o pruebas de otra índole, que indiquen que la propuesta del Pueblo Sarayaku no sea una medida idónea, segura y acorde con su cosmovisión para neutralizar los explosivos enterrados. Por lo anterior, el Tribunal dispone que, de conformidad con las pericias técnicas presentadas en este proceso, y salvo mejor solución que puedan acordar las partes a nivel interno, el Estado deberá: i) determinar la cantidad de puntos de enterramiento de la pentolita; ii) enterrar los cables detonadores de tal forma que los mismos sean inaccesibles y las cargas de pentolita se degraden naturalmente, y iii) marcar debidamente los puntos de enterramiento, inclusive plantando allí especies locales de árboles cuya raíz no tengan una profundidad tal que pueda provocar la explosión accidental de la pentolita. Además, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para extraer cualquier maquinaria, estructuras y desechos no biodegradables que hayan quedado luego de las acciones de la empresa petrolera, así como para reforestar las áreas que aún puedan estar afectadas por la apertura de trochas y campamentos para la prospección sísmica. Estos procedimientos deberán llevarse a cabo luego de un proceso de consulta previa, libre e informada con el Pueblo, que deberá autorizar la entrada y permanencia en su territorio del material y las personas que sean necesarias para tal efecto.

295. El cumplimiento de esta medida de reparación es obligación del Estado, el cual debe completarla en un plazo no mayor de tres años. Para efectos del cumplimiento, la Corte dispone que, en el plazo de seis meses, el Estado y el Pueblo Sarayaku deben establecer de común acuerdo un cronograma y plan de trabajo, que incluya, entre otros aspectos, la determinación de la ubicación de la pentolita superficial y la que se encuentra enterrada a mayor profundidad, así como los pasos concretos y efectivos para la desactivación, neutralización y, en su caso, retiro de la pentolita. En el mismo plazo deben informar al Tribunal al respecto. Una vez remitida la información anterior, el Estado y el Pueblo Sarayaku deberán informar cada seis meses acerca de las medidas adoptadas para el cumplimiento del plan de trabajo.”

⁵ *Ibid.* “299. Si bien no corresponde pronunciarse sobre nuevas rondas petroleras que el Estado habría iniciado, en el presente caso la Corte ha determinado que el Estado es responsable por la violación del derecho a la propiedad comunal del Pueblo Sarayaku, por no haber garantizado adecuadamente su derecho a la consulta. En consecuencia, el Tribunal dispone, como garantía de no repetición, que en el eventual caso

4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia.⁶

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del Pueblo Originario Sarayaku

7. En su demanda el Pueblo Sarayaku manifiesta lo siguiente:

Como resultado, los mandatos de la Corte IDH cuyo cumplimiento requiero, cumplen con ser claros, pues establecen una responsabilidad diáfana de hacer, siendo en el primer punto el de neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la totalidad de la pentolita en territorio Sarayaku, realizando una búsqueda de al menos 500 metros a cada lado de la línea sísmica El6 que abarque su territorio. En el segundo se ordena consultar a los indígenas en el eventual caso que se pretenda realizar actividades o proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, o planes de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que impliquen potenciales afectaciones a territorios indígenas. En el tercer numeral se exige adoptar, bajo el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo que debe asegurarse la participación de las propias comunidades.

que se pretenda realizar actividades o proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, o planes de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que impliquen potenciales afectaciones al territorio Sarayaku o a aspectos esenciales de su cosmovisión o de su vida e identidad culturales, el Pueblo Sarayaku deberá ser previa, adecuada y efectivamente consultado, de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia.

300. El Tribunal recuerda en este sentido que los procesos de participación y consulta previa deben llevarse a cabo de buena fe en todas las etapas preparatorias y de planificación de cualquier proyecto de esa naturaleza. Además, conforme a los estándares internacionales aplicables, en tales supuestos el Estado debe garantizar efectivamente que el plan o proyecto que involucre o pueda potencialmente afectar el territorio ancestral, implique la realización previa de estudios integrales de impacto ambiental y social, por parte de entidades técnicamente capacitadas e independientes, y con la participación activa de las comunidades indígenas involucradas”.

⁶ *Ibid.* “301. Con respecto al ordenamiento jurídico interno que reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada, la Corte ya ha observado que, en la evolución del corpus juris internacional, la Constitución ecuatoriana del año 2008 es una de las más avanzadas del mundo en la materia. Sin embargo, también se ha constatado que los derechos a la consulta previa no han sido suficiente y debidamente regulados mediante normativa adecuada para su implementación práctica. Por ende, bajo el artículo 2 de la Convención Americana, el Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades”.

Así mismo, los 3 referidos puntos de la sentencia del caso Sarayaku cumplen con el elemento de ser expresos, pues contienen obligaciones nítidas y manifiestas. Con relación a la pentolita, la obvias obligaciones que se ordenan expresamente son las de determinar la cantidad de puntos de enterramiento de la pentolita, enterrar los cables detonadores de tal forma que los mismos sean inaccesibles, que las cargas de pentolita se degraden naturalmente y que se marque debidamente los puntos de enterramiento, inclusive plantando allí especies locales de árboles cuya raíz no tengan una profundidad tal que pueda provocar la explosión accidental de la pentolita. Además, la sentencia expresa que se deberán adoptar las medidas necesarias para extraer cualquier maquinaria, estructuras y desechos no biodegradables que hayan quedado luego de las acciones de la empresa petrolera, así como para reforestar las áreas que aún puedan estar afectadas por la apertura de trochas y campamentos para la prospección sísmica. En el segundo punto se requiere que el Estado consulte a Sarayaku en el eventual caso de que se pretenda realizar actividades o proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, o planes de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que impliquen potenciales afectaciones al territorio. El último punto manda al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurarse la participación de las propias comunidades.

Por último, los tres puntos de la sentencia de la Corte IDH cuyo cumplimiento requiero, cumplen con ser exigibles, pues provienen de una sentencia de un organismo de protección internacional de derechos humanos que es vinculante para el Ecuador al haber ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que forma parte del bloque de constitucionalidad [...].

8. Como prueba del reclamo previo, los accionantes adjuntan las constancias originales de las comunicaciones recibidas en la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y la Secretaría de Derechos Humanos.

3.2. Alegaciones de la Asamblea Nacional

9. Mediante escrito de 10 de julio de 2020, el entonces procurador judicial de la Asamblea Nacional dio contestación a la demanda al tenor de lo siguiente:

Antes de iniciar con la contestación, es importante realizar una diferencia entre la consulta previa y la consulta prelegislativa establecidas en el artículo 57 numerales 7 y 17 de la Constitución de la República; pues, la consulta previa, corresponde a la consulta adecuada y efectiva que deben realizar las autoridades competentes, respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio ; y, por su parte la consulta prelegislativa, se refiere a una medida de carácter legislativa, que consiste en la realización de un proceso de participación ciudadana que permite a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio y a las organizaciones de los titulares de los derechos colectivos a ser consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley

a ser expedidos por lo (sic) Asamblea Nacional, que podría afectar de manera objetiva sus derechos colectivos contemplados en la Constitución de la República [...].

Respecto a la consulta previa alegada por la accionante, es importante mencionar que la Asamblea Nacional tramitó y promulgó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010, en la cual se norma la Consulta Previa a partir de su artículo 81 y siguientes, garantizando de esta forma la plena aplicación de las normas constitucionales, lo que significa que la Asamblea Nacional con su fiel compromiso de generar leyes para la ciudadanía y sobre todo antes de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispusiera a que se regule la consulta previa [...].

Como se ha analizado en el presente acápite, se puede concluir que de conformidad con la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, le correspondía a la Asamblea Nacional como órgano gubernamental con potestad normativa, la elaboración de un cuerpo legal que garantice la consulta previa, dirigida única y exclusivamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios que puedan verse afectados en sus derechos colectivos, de manera práctica y real, con alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio.

Es decir, con respecto a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales, establecido en la Sentencia materia de esta acción, se puede concluir que el ordenamiento jurídico ha garantizado su pleno ejercicio ya que la Asamblea Nacional tramitó y promulgó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010, en la cual se norma la Consulta Previa a partir de su artículo 81 y siguientes; consecuentemente, la petición de la impugnante es extemporánea.

Por su parte, el Ejecutivo ha realizado lo que le compete, al emitir el Decreto Ejecutivo No. 1247, publicado en el Registro Oficial No. 759 de 02 de agosto de 2012, circunscribiéndose al ámbito hidrocarburífero.

10. Con base en dichas alegaciones se solicitó a la Corte: “que en sentencia se sirva desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo ya que las normas se encuentran cumplidas y gozan de eficacia como garantía específica de la seguridad jurídica”.

3.3. Alegaciones de la Secretaría de Derechos Humanos

11. En su escrito de 22 de junio de 2022, la Secretaría de Derechos Humanos expone que por parte del Estado se han ejecutado las siguientes líneas de acción:

A continuación, se registran las acciones interinstitucionales realizadas en el marco de continuar con el cumplimiento de la sentencia.

Con Oficio No. 16166, de 25 de octubre de 2021, extendido por la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la PGE se convoca a una reunión de trabajo a fin de tratar los siguientes puntos resolutivos:

“2. El Estado debe neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con base en un proceso de consulta con el Pueblo, en los plazos y de conformidad con los medios y modalidades señalados en los párrafos 293 a 295 de esta Sentencia”.

“3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de esta Sentencia”.

“4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia”.

5. El Estado debe implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos obligatorios que contemplen módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales, así como a otros cuyas funciones involucren relacionamiento con pueblos indígenas, en los términos del párrafo 302 de esta Sentencia.”

Al respecto por parte de la SDH, las alertas observadas frente al incumplimiento de los puntos resolutivos referidos, son:

- El retiro de la pentolita tiene un costo elevado. El Ministerio de Gobierno en el año 2018 emitió un análisis de costo en donde existían dos propuestas para remover la pentolita: A) \$4'460.561,67; y B) \$5'400.919,17.
- La normativa sobre la consulta previa e informada a los pueblos y nacionalidades no está controlada desde la función ejecutiva puesto que le correspondería a la Asamblea Nacional la ejecución de esa medida, de acuerdo al requerimiento de los peticionarios.

Con Oficio No. 16580 de 17 de noviembre (sic), la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la PGE, convocó a una reunión con la participación de las víctimas.

En la reunión de trabajo en compañía de las víctimas y efectuada el 24 de noviembre de 2021, uno de los puntos medulares a tratarse fue el neutralizar, desactivar y retirar la pentolita enterrada en la superficie del pueblo Sarayacu (sic), al respecto, se presentó a las víctimas una cartera de proyectos de desarrollo productivo, social, económico como alternativa al retiro de la pentolita enterrada. Para lo cual, desde las víctimas hubo apertura para que desde el Estado se realice una propuesta de cartera de proyectos.

Con Oficio 16933 y No. 16941, de 17 de diciembre de 2022, la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la PGE, convocó a una reunión de trabajo interinstitucional (sic)

En este sentido, el 22 de diciembre de 2021 se realiza una reunión de trabajo interinstitucional, a fin de coordinar la construcción de un portafolio de programas y servicios vinculado con el manejo del territorio afectado por el material explosivo en alternativa al retiro de la pentolita.

En reunión interinstitucional realizada el 2 de febrero de 2022, instituciones como: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), Ministerio de Turismo (MT), Secretaría de Derechos Humanos (SDH) y Procuraduría General del Estado (PGE), presentaron proyectos, programas y servicios para la construcción de un Portafolio; así:

MAATE. - Existen tres proyectos y programas que podrían formar parte del portafolio: 1) Sociobosque; 2) Proyecto de Restauración; y, 3) Proyecto de Bioeconomía. Sin embargo, es necesario precisar la forma en la que se vincularía a la comunidad de Sarayaku en estos proyectos y programas en el contexto de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Las reuniones técnicas deben realizarse con la participación de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, con acompañamiento de la Coordinación General de Asesoría Jurídica del MAATE.

MAGAP. - El territorio de Sarayaku ya cuenta con un título de propiedad pues fue adjudicado por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en 1992.

- Existe un programa de asistencia técnica en el que se está trabajando directamente con provincias de la Amazonía, al cual podría vincularse a la comunidad de Sarayaku.
- Se pone a consideración el programa “Súper Mujer Rural”, el cual se relaciona con créditos ofertados a mujeres por parte de BanEcuador.
- Las reuniones técnicas deben realizarse con la participación de la Dirección Distrital de Pastaza; Proyecto Proamazonía; Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina; y, Proyecto de restauración de paisajes.

MINTUR. - Para ofertar programas, proyectos y servicios es necesario realizar un análisis más detallado de la comunidad de Sarayaku, para lo cual la Dirección Zonal 6 debe realizar una visita técnica.

- El MINTUR podría ofrecer asistencia técnica y capacitaciones como componentes del portafolio.
- La Subsecretaría de Desarrollo Turístico considera necesario consultar a la Dirección Zonal 6 sobre las actividades turísticas realizadas en el territorio de Sarayaku.

PGE. - Todo lo que se ofrezca debe vincularse con el cumplimiento de la sentencia, como medidas compensatorias que constituyen una alternativa al retiro de la pentolita.

- Una vez que se cuente con las ofertas de proyectos, programas y servicios de cada una de las instituciones se iniciará la construcción del portafolio, conjuntamente con la SDH.

Así mismo, con Oficio N°. 17584 de 4 de febrero de 2022, la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la PGE, convocó a una reunión de trabajo interinstitucional, con la participación de la Secretaría de Derechos Humanos; Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Ministerio de Turismo, para continuar con la coordinación del cumplimiento de la medida de reparación relacionada con el retiro de pentolita, a través de una propuesta alternativa constituida por un portafolio de programas y servicios vinculado con el manejo del territorio afectado por el material explosivo [...].

3.4. Alegaciones de la Presidencia de la República

- 12.** En su comparecencia a la audiencia pública, la Presidencia de la República alegó que:

[...] debo indicarle que se ha hablado de los bloques 23, 74 y 75 y sobre esos bloques más allá de la explicación amplia que hará el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, como Estado ecuatoriano a nombre del Presidente de la República como la cabeza de la función ejecutiva tengo que señalar a su señoría que no existe, ni ha existido, ni está previsto o planificado que exista ninguna actividad de concesión o de actividad petrolera o hidrocarburífera en esos en esos bloques [...] Continuando con mi intervención debo decirle a usted, presentarle unos pocos antecedentes en el año 2008 y en cumplimiento de las medidas iniciales que la Corte le impuso al Estado ecuatoriano hubo una primera intervención de retiro de pentolita por el mismo grupo de intervención y rescate de la Policía Nacional. En esos momentos o en esa actividad que fue cumplida se retiraron alrededor de 17 kilos de los 150 que se decía que estaban en la superficie, obviamente, con la participación del Pueblo Sarayacu [...] Tengo que decir, asimismo, que esta presentación de datos técnicos no significa de ninguna manera que el Estado ecuatoriano esté omitiendo la responsabilidad que le corresponde en cuanto al cumplimiento de la sentencia o que los esté presentando como una justificación [...] Se ha previsto un tiempo aproximado de 18 meses por la complejidad de la intervención en el territorio, las condiciones del territorio, la orografía del territorio, con el fin de dar cumplimiento a esta exploración de 500 metros a cada lado de la línea sísmica en 2.700 metros cuadrados [...] para el retiro de 1.400.000 gramos de pentolita, lo que significa una operación en verdad bastante grande que es la que se tendría que cumplir con ingentes recursos que llegarían aproximadamente a un valor de 12 millones de dólares al momento actual [...].

3.5. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

13. Del mismo modo, en la audiencia pública la Procuraduría General del Estado manifestó que:

[...] efectivamente existe una sentencia emitida por la Corte Interamericana el 27 de junio del año 2012 a favor del Pueblo Kiwcha Sarayaku y en esta sentencia efectivamente existen obligaciones que el estado tiene que cumplir [...] la Corte Interamericana no ha declarado hasta ahora el incumplimiento del Estado, situación que considerarse bajo la premisa de que el Estado ha dado cumplimiento de manera permanente [...] que otras medidas ha agotado el Estado para dar cumplimiento a estas disposiciones de la Corte Interamericana, bien, primero, recordar que en ninguna parte de la sentencia se determina que tiene expedirse una ley orgánica, lo que dice la sentencia es que el Estado tiene que adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole, y que efectivamente diversas funciones del Estado han tratado de emitir o analizar iniciativas para promover la consulta previa, libre e informada y ante la Asamblea Nacional se han presentado algunos proyectos de ley [...] estas iniciativas presentada ante la Asamblea por diferentes estamentos de la sociedad implican que existe una permanente necesidad de legislar y que evidentemente todo proceso de formación de la ley implica un proceso largo que uno puede generarse en un par de meses [...].

4. Competencia

14. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436.5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

5. Cuestión previa

15. De conformidad con la CRE y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene como finalidad garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se exige contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.⁷
16. En el contexto del presente caso resulta imperativo precisar que, a diferencia de la acción por incumplimiento orientada a garantizar la aplicación de normas y actos administrativos de efectos generales del derecho interno (donde se parte de la mera constatación de la existencia de un enunciado deóntico para determinar su objeto); en la acción destinada a perseguir el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos se requiere de un análisis diferenciado en el que se debe “primero establecer si la decisión fue emitida por un

⁷ Constitución de la República del Ecuador, arts. 436(5) y 93; y, LOGJCC, arts. 52 y 54.

organismo internacional de derechos humanos”,⁸ a efectos de analizar “[...] la naturaleza del órgano que emitió la decisión, de la competencia que estaba ejerciendo ese órgano [...] con el fin de establecer si se cumplen los requisitos establecidos en la Constitución y la LOGJCC para la procedencia de la acción”.⁹

17. De este modo, es fundamental destacar que antes de emitir un pronunciamiento de fondo, le corresponde a este Organismo dilucidar si la decisión *in examine* fue emitida por un organismo internacional de protección de derechos humanos, para lo cual, será necesario evaluar sumariamente, al menos, **i)** la fuente o identificación del ente emisor; **ii)** su ámbito de competencia; **iii)** la naturaleza de la decisión; y, **iv)** el destinatario de la obligación internacional a efectos de determinar su vinculatoriedad.

i) Identificación del ente emisor

18. En el presente asunto se constata que los accionantes han demandado el presunto incumplimiento de un fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano autónomo e independiente de la Organización de los Estados Americanos (“OEA”).
19. Al respecto, resulta imperativo señalar que la Corte IDH tiene su origen normativo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el “Pacto de San José” (“**Convención o Pacto de San José**”), cuya aprobación tuvo lugar en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en noviembre de 1969.¹⁰ Dicha conferencia congregó a delegados de los estados miembros de la OEA con el propósito de desarrollar un marco normativo integral para la protección de los derechos fundamentales en la región.
20. La entrada en vigor de la Convención se formalizó el 18 de julio de 1978, marcando un hito histórico en la consolidación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“**SIDH**”), la cual, dicho sea de paso, fue ratificada por el Estado ecuatoriano el 08 de diciembre de 1977.¹¹
21. Por su parte, la Corte IDH instituida por el artículo 33.b de la Convención se integró por primera vez el 22 de mayo de 1979, durante el séptimo período extraordinario de

⁸ CCE, sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 36.

⁹ CCE, sentencia 28-19-AN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 66.

¹⁰ Véase el siguiente enlace: <https://www.corteidh.or.cr/historia.cfm>

¹¹ Véase en el siguiente enlace web: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Ecuador

sesiones de la Asamblea General de la OEA.¹² En ese contexto, es relevante acotar que el Estado ecuatoriano, mediante Decreto 2768 de 24 de julio de 1984, reconoció formalmente como obligatoria, de pleno derecho y por tiempo indefinido la competencia de la Corte IDH para conocer y resolver asuntos relacionados con la interpretación, aplicación y cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Pacto de San José.

ii) Ámbito de competencia

22. Con relación al marco competencial de la Corte IDH, se debe destacar que el Pacto de San José le atribuye dos funciones expresas y privativas dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a saber: una jurisdiccional y otra consultiva.
23. La prerrogativa jurisdiccional de acuerdo a lo previsto en los artículos 61 y 62 de la Convención, se fundamenta en la capacidad para decidir sobre casos contenciosos presentados por estados miembros de la OEA o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”), teniendo como finalidad pronunciarse de manera definitiva y vinculante sobre la presunta violación de derechos fundamentales consagrados en los instrumentos interamericanos. Asimismo, al tenor de lo previsto en el artículo 63.2 de la Convención esta prerrogativa jurisdiccional le permite a la Corte IDH dictar medidas provisionales vinculantes en casos de extrema urgencia para evitar daños irreparables a personas o grupos afectados, incluso antes de pronunciarse sobre el fondo del caso.
24. En lo que concierne a la actividad consultiva contemplada en el artículo 64 del Pacto de San José, la Corte IDH se encuentra facultada para emitir opiniones a solicitud de los estados miembros u órganos especializados de la OEA. Estas opiniones consultivas se erigen como criterios hermenéuticos relevantes que ofrecen interpretaciones jurídicas sobre asuntos inherentes: a) la compatibilidad de las normas de derecho interno con la Convención; y, b) la interpretación de la Convención o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.

iii) Naturaleza de la decisión

25. Dilucidado el ámbito de competencias de la Corte IDH, corresponde ahora fijar la naturaleza de la decisión materia de examen. Tal como se expuso en los párrafos precedentes, una de las atribuciones de la aludida Magistratura es justamente la de adelantar procesos contenciosos, lo que no es otra cosa que el ejercicio de una

¹² Véase en el siguiente enlace web: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/4533.pdf>.

potestad estrictamente judicial, por medio de la cual se emplaza a las naciones que han reconocido su jurisdicción, para que respondan sobre alegaciones relativas a serias transgresiones de derechos humanos.

26. Cuando en el decurso de un litigio internacional se declara la violación de uno o varios derechos fundamentales y se dictan medidas de reparación integral, se genera una obligación ineludible del Estado de ejecutar de forma diligente y oportuna las disposiciones emitidas por la Corte IDH. Tal vinculatoriedad se desprende de la propia Convención, puesto que su artículo 68.1 estipula que: “Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.
27. De este modo, en aplicación del principio *pacta sunt servanda* y de la prohibición de invocar disposiciones del derecho interno para justificar el incumplimiento de un instrumento internacional¹³, las sentencias y resoluciones de medidas provisionales dictadas por la Corte IDH deben ser irrestrictamente acatadas en los términos en ellas dispuestos, sin que sea lícito para el Estado ecuatoriano imponer trabas irrazonables o alegar oposiciones de cualquier naturaleza para obstruir el efectivo cumplimiento de sus compromisos asumidos por la adhesión al Pacto de San José.
28. Para el caso en ciernes, se observa que la decisión cuyo cumplimiento se persigue obedece al impulso de un proceso contencioso incoado por parte de la Comisión IDH, en el que las partes han presentado escritos, solicitudes, alegatos, pruebas y excepciones, cuyo resultado derivó en la declaratoria de la responsabilidad internacional del Estado, por lo que al encontrarnos frente a una sentencia de fondo que contempla reparaciones, es indiscutible que la misma contiene obligaciones que deben garantizarse.

iv) Destinatario de la obligación

29. De los antecedentes relevantes de la sentencia de declaratoria de responsabilidad internacional se tiene que, el 26 de abril de 2010, la Comisión IDH presentó ante la Corte IDH una demanda en contra de la República del Ecuador (“**Estado**”). El caso se denominó “PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR”.
30. Conforme lo expuso la Comisión IDH, el caso se centraba sustancialmente en la concesión por parte del Estado de un permiso a una empresa petrolera privada para llevar a cabo actividades de exploración y explotación hidrocarburífera en el territorio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku. Este otorgamiento se habría

¹³ Reconocidos en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

llevado a cabo sin la realización de un procedimiento de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas que podrían haber sido afectadas. Es así que, en el transcurso de estas actividades se emplearon diversas técnicas de extracción, incluyendo la utilización de explosivos de alto poder en diferentes áreas del territorio indígena, generando con ello una situación de riesgo para la población y la consecuente afectación de otros derechos colectivos.

31. Una vez concluidas las distintas fases del proceso contencioso ante la Corte IDH, el 27 de junio de 2012, se resolvió por unanimidad que:

[...] 2. El Estado es responsable por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 145 a 227, 231 y 232 de la presente Sentencia.

3. El Estado es responsable por haber puesto gravemente en riesgo los derechos a la vida e integridad personal, reconocidos en los artículos 4.1 y 5.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación de garantizar el derecho a la propiedad comunal, en los términos de los artículos 1.1 y 21 del mismo tratado, en perjuicio de los miembros del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 244 a 249 y 265 a 271 de la presente Sentencia.

4. El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 272 a 278 de la presente Sentencia [...].

32. Como consecuencia de la referida condena internacional se generaron varias obligaciones consistentes en el deber exclusivo del Estado ecuatoriano de reparar por las graves violaciones de derechos humanos cometidas en contra del Pueblo Indígena Sarayaku. Así las cosas, se concluye que la sentencia proferida por la Corte IDH, en el caso “PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR”, es objeto de la garantía jurisdiccional de acción por incumplimiento contemplada en los artículos 93 de la CRE y 52 de la LOGJCC.

6. Reclamo previo

33. Resulta imperativo puntualizar que la acción por incumplimiento no constituye una vía de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH, ya que dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos el referido tribunal cuenta con mecanismos jurisdiccionales específicos para verificar de manera rigurosa y continua la efectiva ejecución de sus resoluciones. En ese sentido, el artículo 69 del Reglamento de la Corte IDH establece que:

1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.
 2. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.
 3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.
 4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.
34. Sin perjuicio de lo anterior, el constituyente ha prestado especial atención a la importancia de asegurar que el Estado asuma y respete sus obligaciones internacionales en el ámbito de la protección a los derechos humanos, razón por la cual ha instituido en el artículo 93 de la Constitución la garantía jurisdiccional de acción por incumplimiento. Esta garantía es de carácter subsidiaria pues, a pesar de que el Estado se encuentra obligado a cumplir -de forma directa y sin necesidad de compulsión alguna- sus compromisos internacionales en esta materia, por mandato del artículo 54 de la LOGJCC se requiere que la persona accionante haya reclamado previamente el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla.
35. Vale enfatizar que la demostración del reclamo previo es un requisito de procedibilidad de la acción por incumplimiento que de ninguna manera releva al Estado ecuatoriano de su deber irrestricto de dar cumplimiento oportuno e inmediato a resoluciones de organismos internacionales de derechos humanos. Esta obligación, sustentada en los principios del derecho internacional público y particularmente en el artículo 68.1 del Pacto de San José,¹⁴ no debería depender de la iniciativa de las víctimas o beneficiarios para su materialización, sino que, por el contrario, el Estado en su conjunto debe actuar de manera diligente y autónoma para garantizar el cumplimiento íntegro de tales decisiones.
36. Ahora bien, sobre el reclamo previo, este Organismo ha manifestado que:

[...] la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. [...] Más

¹⁴ Art. 68.1: “Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

aún, la razón de ser del requisito de “prueba del reclamo previo” implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.¹⁵

37. Por su parte, en la sentencia 46-18-AN/22, se puntualizó que el análisis del reclamo previo en la fase de fondo o sustanciación exige constatar la concurrencia de los siguientes requisitos:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹⁶

38. En el presente asunto, se tiene que los accionantes presentan como prueba de su reclamo previo las comunicaciones dirigidas -en el mismo tenor- a la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Secretaría de Derechos Humanos (actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). Las aludidas comunicaciones fueron recibidas en las instituciones públicas el 19 de junio de 2019 y en todas ellas se solicita que: “(...) el Estado Ecuatoriano [sic] cumpla los mandatos de la Corte IDH”, para lo cual citan expresamente las obligaciones de la sentencia del caso Sarayaku cuyo cumplimiento reclaman.

39. Al examinar los emplazamientos realizados a estas tres entidades estatales, se constata que cumplen con los elementos detallados *ut supra*, en vista de que en ellos se realiza una identificación concreta de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia cuyo cumplimiento se persigue (párr. 5 *supra*) y se verifica que dichas obligaciones y pretensiones son esencialmente idénticas a las demandadas en la actual acción por incumplimiento.

40. En cuanto a la determinación del sujeto obligado es menester reiterar que esta Corte ha sido clara en precisar que:

[...] al exigirse el cumplimiento de una decisión emitida por un organismo internacional de derechos humanos en el marco del derecho internacional, esta se refiere en general al Estado ecuatoriano y no individualiza los órganos del Estado a los cuales están dirigidas

¹⁵ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

¹⁶ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

las decisiones adoptadas. En consecuencia, en estos casos, no se puede exigir a quien acciona esta garantía que reclame el cumplimiento a todas aquellas entidades que podrían llegar a estar involucradas en el cumplimiento de la decisión. Al contrario, en este tipo de casos, la Corte considera que este requisito se verifica mediante un reclamo realizado a la entidad que, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene la obligación de coordinar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de decisiones internacionales en materia de derechos humanos.¹⁷

41. Para los efectos del reclamo previo *in examine*, se infiere que la sola petición cursada a la entonces Secretaría de Derechos Humanos satisface este requisito sustancial. Esta conclusión se apoya en la disposición contenida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 560 de 14 de noviembre de 2018, en el que se establece que la mentada institución pública mantiene a su cargo la competencia para coordinar la ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones y compromisos originados en el SIDH.
42. Por las razones expuestas, se colige que se cumple con el requisito del reclamo previo contemplado en el artículo 54 de la LOGJCC.

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

43. Habiéndose establecido que no existen cuestiones que impidan a esta Corte pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido y en función de los cargos consignados en la demanda, se procede a formular el siguiente problema jurídico:

¿Las medidas de reparación de la sentencia emitida por la Corte IDH cuyo cumplimiento se demanda, contienen obligaciones de hacer o no hacer claras, expresas y exigibles?

44. En el evento de que sea afirmativa la primera interrogante, corresponde dar respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Existió un incumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de las obligaciones dispuestas en la sentencia dictada por la Corte IDH, cuyo cumplimiento se exige en la presente demanda?

8. Resolución de los problemas jurídicos

- 8.1. **¿Las medidas de reparación de la sentencia emitida por la Corte IDH cuyo cumplimiento se demanda, contienen obligaciones de hacer o no hacer claras, expresas y exigibles?**

¹⁷ CCE, sentencia 28-19-AN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 72.

45. De acuerdo a lo previsto en los artículos 93 de la CRE y 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto “garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos”. Para la consecución de dicho propósito es necesario evidenciar: **1)** que la sentencia o informe contenga una o más obligaciones de hacer o no hacer; y, **2)** que aquellas resulten claras, expresas y exigibles.

46. Con respecto al primer criterio, esta Magistratura ha dicho que:

La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.¹⁸

47. Tal como se ha mencionado líneas arriba, para el caso que nos ocupa se tiene que **i)** el titular del derecho es el Pueblo Sarayaku; **ii)** el contenido de la obligación consiste en el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia emitida por la Corte IDH el 27 de junio de 2012 (replicadas en el párr. 48 *infra*); y, **iii)** el obligado a ejecutar es el Estado ecuatoriano a través de la coordinación del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, por lo que se verifica la existencia de obligaciones de hacer.

48. En ese sentido, se aclara que, si bien la sentencia del caso Sarayaku prevé varias medidas de reparación,¹⁹ para el caso en ciernes se analizará exclusivamente la

¹⁸ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

¹⁹ Cabe puntualizar que dentro del caso Sarayaku, mediante resolución de 22 de junio de 2016, la Corte IDH decidió: “Declarar, de conformidad con lo señalado en los Considerandos 25, 34 y 38 de la presente Resolución, que el Estado ha dado cumplimiento total a las siguientes medidas de reparación: a) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos y violaciones de este caso (punto dispositivo sexto de la Sentencia); b) realizar las publicaciones y radiodifusión de la Sentencia y de su resumen oficial, indicadas en los párrafos 307 y 308 de la misma (punto dispositivo séptimo de la Sentencia), y c) pagar las cantidades fijadas en los párrafos 317, 323 y 331 de la Sentencia por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, y por el reintegro de costas y gastos (punto dispositivo octavo de la Sentencia). 2. Declarar, de conformidad con lo señalado en el Considerando 15 de la presente Resolución, que el Estado ha venido dando cumplimiento y debe continuar implementando la medida de reparación relativa a implementar programas o cursos obligatorios que contemplen módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en derechos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales, así como otros cuyas funciones involucren el relacionamiento con pueblos indígenas (punto dispositivo quinto de la Sentencia). 3. Disponer que el Estado presente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a más tardar el 7 de noviembre de 2016, un informe sobre el cumplimiento de la reparación ordenada en el punto dispositivo quinto de la Sentencia, de conformidad con lo indicado en los Considerando 15 de la presente Resolución. 4. Disponer que los representantes de las

existencia de tres de obligaciones de hacer concretas que han sido demandadas y nacen del acápite de reparación de la sentencia de la Corte IDH, que en su orden dictan.²⁰

2. El Estado debe neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con base en un proceso de consulta con el Pueblo, en los plazos y de conformidad con los medios y modalidades señalados en los párrafos 293 a 295 de la sentencia (“**obligación 2**”).

3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de la sentencia (“**obligación 3**”).

4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de la sentencia (“**obligación 4**”).

49. Una vez determinada la existencia de las obligaciones corresponde, en segundo término, analizar si las mismas son claras, es decir, si sus elementos están determinados o son fácilmente determinables (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación); expresas, si están redactadas en términos precisos y específicos de manera que no den lugar a equívocos; y, exigibles, esto es, que no se encuentren sujetas a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.²¹

50. Ahora bien, ateniendo la naturaleza y el origen de las obligaciones es importante reiterar que este Organismo ha venido sosteniendo que para dilucidar “si una obligación internacional es clara, expresa y exigible, la Corte considera adecuado evaluarlas bajo un umbral inferior a las normas infraconstitucionales”,²² ya que es preciso reconocer que este tipo de obligaciones suelen emitirse con un cierto nivel de

víctimas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenten observaciones al informe del Estado mencionado en el punto resolutivo anterior, en los plazos de cuatro y seis semanas, respectivamente, contados a partir de la recepción del informe. 5. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución al Estado, a los representantes de las víctimas y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

²⁰ Se precisa que a lo largo del presente examen constitucional se hará referencia a las tres obligaciones o medidas de reparación como 2, 3 y 4, para seguir el mismo orden dispuesto en la sentencia de la Corte IDH. En sentencia del caso Sarayaku, la medida número 1 establece que: “Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación”.

²¹ CCE, sentencia 13-20-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr. 56.

²² CCE, sentencia 28-19-AN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 98.

generalidad o abstracción, dada la necesidad de brindar a los Estados un mayor margen de amplitud para definir los mecanismos jurídicos internos que les permita cumplir adecuadamente sus compromisos internacionales.

51. Dicho esto, se procederá a efectuar un análisis de cada obligación en los términos que siguen:

51.1. Con respecto a las obligaciones 2, 3 y 4 se advierte que las mismas son claras por cuanto los sujetos activos y pasivos están plenamente identificados conforme se evidenció en los párrafos previos. Además, su contenido es evidente y no requiere de mayor interpretación, ya que, en lo medular, se constriñen a exigir al Estado ecuatoriano que neutralice, desactive o retire la pentolita ubicada en el territorio del Pueblo Sarayaku; efectúe los procedimientos de consulta previa en el caso de que se planifiquen o realicen nuevas actividades extractivas en dicho territorio; y, que se impulsen las medidas administrativas o normativas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

51.2. Asimismo, se advierte que las obligaciones son expresas debido a que las medidas de reparación se encuentran formuladas en términos específicos y no dan lugar a equívocos. De hecho, al estudiar detenidamente las medidas se observa que en ellas se hacen referencias cruzadas a ciertos pasajes de la sentencia donde se pormenoriza cómo deben ejecutarse tales disposiciones. Estas remisiones no se conciben como inferencias indirectas, ya que, por la naturaleza de la decisión se insertan como mandatos interrelacionados que deben ser leídos en su integralidad.

51.3. En cuanto al requisito de exigibilidad es indispensable singularizar los siguientes aspectos:

a) Sobre la obligación 2 se confirma que la medida se encuentra sujeta a dos plazos (párr. 295 de la sentencia del caso Sarayaku): uno general de 3 años para cumplir la medida de reparación y otro específico de 6 meses para establecer de común acuerdo el cronograma y plan de trabajo para la desactivación, neutralización y, en su caso, retiro de la pentolita. En relación a estos supuestos se constata que dichos plazos han fenecido considerablemente, toda vez que la sentencia data del año 2012, por lo que se comprueba que la obligación es exigible por este extremo. Adicionalmente, se aclara que la realización de la consulta de forma previa a la neutralización, desactivación o, en su caso, retiro de la

pentolita, no es una condición sino un deber connatural y específico de la obligación que surge de la premisa fundamental de que esta intervención estatal en el territorio indígena debe basarse en el pronunciamiento efectivo de la comunidad, en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia aplicable.

b) En lo que atañe a la obligación 3 se aprecia que la misma se halla condicionada a la real ocurrencia de hechos futuros, los cuales están relacionados con el deber estatal de consultar al Pueblo Sarayaku sobre la posible ejecución de proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, así como de planes de inversión u otras actividades que pudiesen generar potenciales afectaciones a su territorio y demás derechos colectivos (párr. 299 de la sentencia del caso Sarayaku). De la información que obra en el expediente constitucional y que no ha sido controvertida por el Estado (ver párr. 60 al 64 *infra*), se desprende que efectivamente se ha ofertado la licitación de nuevos bloques petroleros en el territorio Sarayaku, después de la notificación de la sentencia objeto de análisis, por lo que se corrobora que la condición ha tenido lugar y, en consecuencia, la obligación deviene en exigible.

c) Con referencia a la obligación 4 se observa que aquella comporta el deber del Estado ecuatoriano de impulsar las medidas administrativas, normativas o de otra índole que resulten necesarias para hacer efectivo el derecho a la consulta previa, **en un plazo razonable**.²³ En ese sentido, dada la importancia del mandato en cuestión (que se vincula directamente con la protección de derechos fundamentales de los pueblos indígenas) y tomando en cuenta que han transcurrido más de 11 años desde que la Corte IDH notificó la sentencia del caso Sarayaku, a fin de que se logre concretar una regulación legislativa que se ajuste a los estándares fijados en la CRE instrumentos internacionales y la jurisprudencia aplicable, para este Organismo es claro que a pesar de la complejidad del asunto no se justifica esta prolongada demora que excede sustancialmente los límites de lo que

²³ La Corte IDH en el caso *García Rodríguez y otro Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023, párr. 265, sostuvo que: “[...] que la evaluación del plazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, en relación con la duración total del proceso y sus características particulares, lo cual podría también incluir la ejecución de la sentencia definitiva. Así, ha considerado cuatro elementos para analizar si se cumplió con la garantía del plazo razonable, a saber: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima. La Corte recuerda que corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar los casos y, en la eventualidad de que este no lo demuestre, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto [...]”.

podría considerarse como un “plazo razonable”, por lo que obligación se devela como exigible.

52. En suma, se verifica la existencia de las obligaciones de hacer claras, expresas y exigibles, por lo que se procederá a valorar si aquellas han sido cumplidas por parte del Estado ecuatoriano.

8.2. ¿Existió un incumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de las obligaciones dispuestas en la sentencia dictada por la Corte IDH, cuyo cumplimiento se exige en la presente demanda?

Obligación 2

53. En primer lugar, es relevante destacar que la Corte IDH dentro de la etapa de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso Sarayaku vs. Ecuador ha declarado que las obligaciones que se demandan en la presente garantía son las mismas que se hallan pendientes de cumplimiento en la jurisdicción internacional.²⁴ Por otro lado, la Secretaría de Derechos Humanos, en su calidad de instancia encargada de promover el cumplimiento de las obligaciones y decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, reconoció mediante escrito ingresado a esta Magistratura el 22 de junio de 2022,²⁵ que las medidas de reparación reclamadas por los accionantes aún no han sido cumplidas en su integridad.
54. Este reconocimiento constituye un elemento esclarecedor y significativo para el análisis de la ejecución de las obligaciones establecidas, pues la Corte Constitucional reprocha la ausencia de claridad y coordinación entre las instituciones del Estado con respecto a los argumentos del supuesto cumplimiento de las medidas de reparación, ya que, por un lado, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables afirma que se habría cumplido con la obligación de consultar sobre nuevas actividades extractivas en el territorio del Pueblo Sarayaku y, por otro lado, la Asamblea Nacional asevera que ha cumplido la medida de regular legislativamente el derecho a la consulta previa; mientras que la Secretaría de Derechos Humanos sostiene que estas obligaciones se encuentran pendientes de cumplimiento. Del mismo modo, se hace notar que el alegato esgrimido por la Procuraduría General del Estado en el que se insinúa que la ausencia de una declaración de incumplimiento de la sentencia por parte de la Corte IDH debería interpretarse como una evidencia de que el Estado ha venido dando cumplimiento de manera continua a sus obligaciones,

²⁴ Esto se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/SCS/ecuador/sarayaku/sarayakup.pdf>

²⁵ Foja 218 vta., del expediente constitucional.

es una aserción que carece de asidero jurídico debido a que la acción por incumplimiento es un mecanismo independiente de la fase de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH, la cual, vale insistir se halla actualmente en trámite.

55. En el mentado escrito, la Secretaría de Derechos Humanos presenta a la Corte Constitucional una tabla en la cual se expone que el estado actual del cumplimiento de estas 3 obligaciones internacionales -derivadas de la sentencia del caso Sarayaku- se encuentran “**en proceso**”, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 1

Sentencia

Medidas de reparación:	Cumplida	Parcial	En proceso
Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.	X		
Publicación de la Sentencia.	X		
Pagos de indemnizaciones : -\$ 90.000.00 por concepto de daño material. -\$ 1.250.000,00 por concepto de indemnización por daño inmaterial. -\$ 58.000,00 por concepto de costas y gastos. -Reintegro al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas \$ 6.344,65.	X		
Capacitaciones, programas o cursos obligatorios sobre pueblos indígenas a funcionarios militares, judiciales y policiales.	X		
Neutralizar, desactivar o en su caso, retirar, la pentolita.			X
Procesos de consulta previa a pueblos indígenas para actividades o proyectos extractivos.			X
Medidas legislativas, administrativa o de otra índole sobre consulta previa a pueblos o comunidades indígenas			X

*Cuadro elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos

56. Es así, que de la revisión de las constancias que obran dentro del expediente constitucional se verifica que la obligación 2 no ha sido cumplida en vista de que la Corte IDH ordenó categóricamente que se ejecuten las siguientes acciones concretas: “neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita de la superficie y la enterrada

en el territorio del Pueblo Sarayaku”, con base en un procedimiento de consulta previa, libre e informada, en el que se deberá coordinar los medios y métodos que se utilizarán para dicho fin, así como para autorizar la entrada y permanencia en su territorio del material y las personas que sean necesarias para el efecto.

57. Al respecto, se verifica que la neutralización, desactivación o retiro de la pentolita es un asunto relevante que antes de ejecutarse por parte del Estado, debe ser definido y autorizado por medio de un procedimiento de consulta previa con el Pueblo Sarayaku, a través de las figuras jurídicas existentes siendo posible incluso llegar a otro tipo de acuerdos a nivel interno, tal como se expresa en el párr. 294 de la sentencia materia de cumplimiento.
58. Lo anterior no se ha materializado hasta la presente fecha, puesto que el Estado no ha presentado información contundente en la que se demuestre que el mecanismo de consulta previa se ha desarrollado y que actualmente existe un conceso con el pueblo Sarayaku en cuanto la forma en cómo se va a plasmar esta obligación internacional. Por el contrario, abundan informes y oficios en los que se reitera sobre la dilatada continuación de reuniones de trabajo para coordinar el cumplimiento de la medida de reparación relacionada con el retiro de la pentolita o para presentar alguna propuesta alternativa (como referencia se cita el oficio número 17753 de 17 de febrero de 2022, suscrito por la Dirección de Derechos Humanos de la PGE, en el que se convoca a la Secretaría de Derechos Humanos a reuniones de trabajo sobre este tema; y, el informe técnico número MAATE-SCA-DRA-URA-194 de 08 de junio de 2022, remitido por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en el que se hace conocer de un “proyecto de búsqueda, retiro, desactivación y neutralización del material explosivo tipo pentolita”, del cual no existe constancia de la consulta previa al Pueblo Sarayaku).²⁶

Obligación 3

59. Respecto de la obligación 3 se observa que la misma impone al Estado el deber de consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada y efectiva y de conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio.

²⁶ Al referido oficio se puede acceder a través del siguiente link:

<https://drive.google.com/drive/folders/1aybPgWMIkvEuFFeHUyrYp4X9YFbfSj-5?u>

- 60.** Conforme se advirtió la condición inherente a la ejecución de planes, programas, proyectos o actividades extractivas de forma posterior a la notificación de la sentencia es un hecho incontrovertido que ha tenido lugar en el territorio del Pueblo Sarayaku. Esto se puede verificar tomando como referencia los datos presentados en el “Informe de cumplimiento” de octubre de 2020, elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos, en el que se expone lo siguiente:

[...] el Ministerio de Hidrocarburos, a través de la Secretaría de Hidrocarburos en el año 2012, inició el proceso de Consulta Previa de la Ronda Suroriente entre el 20 de agosto al 27 de noviembre de 2012, en diecisiete Bloques ubicados en las provincias de Pastaza, Morona Santiago, parte de Napo y Orellana; pero en los Bloques 74 y 75 algunos dirigentes de las Nacionalidades Kichwa, Shuar y Achuar crearon un clima de desconfianza, enfrentamiento y violencia al ejercicio del derecho de la ciudadanía a ser consultados y participar en la toma de decisiones; por lo que se suspendió la Consulta Previa en estos dos Bloques.

En contradicción con los principios y estándares de la Consulta Previa, los dirigentes indígenas renunciaron a este derecho constitucional y negaron a sus bases comunitarias la posibilidad de ser actores del proceso de diálogo con el Estado, respecto a los planes de desarrollo hidrocarburífero en esta parte del suroriente ecuatoriano. Posteriormente el Estado ecuatoriano determinó la necesidad de desarrollar un proyecto exploratorio en los bloques 74 y 75 ubicados en territorio de los pueblos de la cuenca del Río Bobonasa parte de los cuales está el Pueblo Kichwa de Sarayaku por medio de la entonces Secretaría de Hidrocarburos.

A finales de 2014 nuevamente se inició una fase de acercamiento y Socialización a 16 comunidades que libremente aceptaron ejercer su derecho constitucional a ser consultados e informados adecuada y oportunamente (Diciembre 2014 – Enero 2015).

La Consulta Previa, Libre e Informada, se planificó en la Secretaría de Hidrocarburos e implementó conjuntamente con los Ministerios de Hidrocarburos y Ambiente; concluyó en 12 sectores de influencia directa y 2 sectores de influencia indirecta de los Bloques 74 y 75, en donde se realizaron 18 mecanismos de participación a las cuales asistieron 1.820 ciudadanos (aproximadamente) de 92 comunidades, en los diferentes mecanismos se registraron 1.004 ciudadanos, es decir el 55% de quienes llegaron a ser consultados y ejercer su derecho a recibir información oportunamente.

- 61.** Por su parte, los accionantes en su escrito de 17 de junio de 2022, manifestaron que:

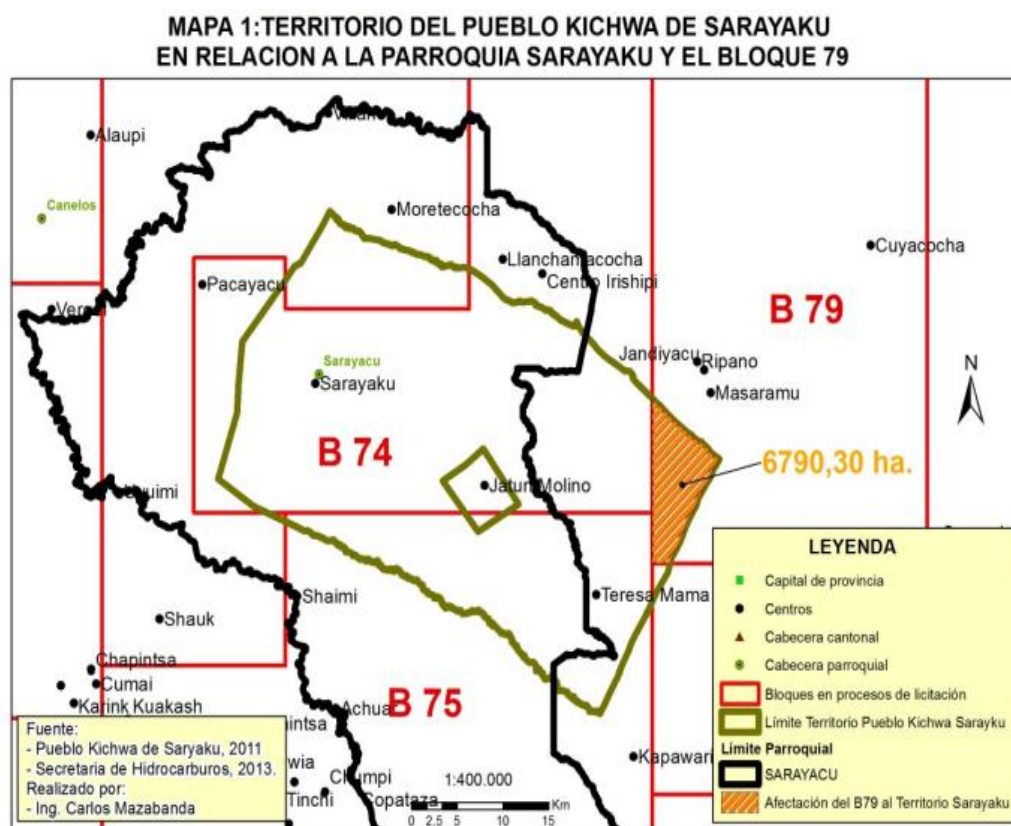
El territorio de Sarayaku se encuentra atravesado por los Bloques 10, 74, 75 y 79. A la fecha, los Bloques 74 y 75 están asignados a la empresa Petroecuador EP, mientras el Bloque 79 está concesionado a un consorcio chino. Ninguna de estos procesos se llevó a cabo con consulta previa adecuada, así afectando más del 91% del territorio de Sarayaku [...].

El 14 de abril de 2015, la Dirección Socio Ambiental de la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) mediante memorando No. SHE-SCH-SSA-2015-0104-ME reportó que se había cumplido con la consulta, previa, libre e informada en los bloques 74 y 75. Esto dio paso

a la emisión de las resoluciones 510 y 511, del 15 de abril de 2015, que asignan a la empresa pública Petroecuador EP la exploración y explotación de hidrocarburos y sustancias asociadas para los bloques 74 y 75.

Los bloques 74 y 75 afectan el 68% de la superficie del territorio del Pueblo Kichwa de Sarayaku, sin embargo, en los mecanismos de consulta reportados en los informes de la Secretaría de Hidrocarburos mediante oficinas de consulta permanente, audiencia pública, oficinas itinerantes, centro de Información pública o foro de público de diálogo ciudadano, no constan que haya sido realizado en ninguna de las 7 comunidades que conforman el Pueblo Kichwa de Sarayaku [...].

Para el caso del bloque 79, el 28 de noviembre de 2013, la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador hizo pública información según la cual se habría cerrado la ronda suroriente de licitaciones petroleras, con la recepción de cuatro ofertas [...] Si bien el Estado buscó argumentar durante la audiencia que el Bloque 79 no afecta el territorio del Pueblo Kichwa de Sarayaku por supuestamente confundir los límites de la parroquia Sarayaku con los límites territoriales del pueblo, esta afirmación es equivocada. Como se puede comprobar en el siguiente mapa, el Bloque 79 efectivamente afecta 6790,30 hectáreas del Pueblo Kichwa de Sarayaku.



En el año 2016, el Estado ecuatoriano celebró un contrato para la exploración y explotación de petróleo en los bloques 79 y 83 [...] El Pueblo de Sarayaku debería haber sido consultado de acuerdo a un proceso que siguiera los estándares internacionales sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada, respecto a la licitación del Bloque 79 [...].

En suma, la licitación de los bloques 74, 75 y 79 sin la consulta del Pueblo Sarayaku en 2015 y 2016, así como las intrusiones arbitrarias en su territorio para la realización de estudios de impacto ambiental sin consulta previa, evidencian el pleno incumplimiento con las medidas ordenadas por esta Honorable Corte por parte del Estado.

62. En referencia a los argumentos citados *ut supra*, esta Magistratura observa que en el catastro petrolero del Ecuador,²⁷ efectivamente constan como adjudicados los bloques, 74, 75 y 79, los dos primeros a la EP PETROECUADOR y el tercero a la compañía Andes Petroleum Ecuador, cuyas asignaciones se concretaron entre los años 2015 y 2016. Además, según se indica en el informe número SCH-SSA-012-2016 de la ex Secretaría de Hidrocarburos: “Las Comunidades [...] entre las cuales forma parte el Pueblo Kichwa Sarayaku, se asientan en parte de los bloques 74, 75 y 79”.
63. Sobre dichas adjudicaciones la Secretaría de Derechos Humanos ha expresado que la medida de consulta previa se encuentra en fase de “ejecución”, empero, la Corte nota que en el oficio SCH-SSA-012-2016, esta misma entidad señala que los representantes del Pueblo Sarayaku se han negado a participar en el procedimiento de consulta previa, libre e informada de los bloques 74 y 75, entre otras cosas, porque el Decreto Ejecutivo 1247 que regula la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos, a decir de ellos: “[...] no ha sido realizado con la participación de los pueblos indígenas ni recoge lo establecido por la Sentencia de la Corte Interamericana [...] mientras no se legisle respecto a los procesos de consulta incorporando los estándares internacionales y con la participación de los pueblos indígenas, ... no estamos dispuestos a admitir que se realice una supuesta consulta en nuestro territorio [...]”.²⁸
64. En esa misma línea, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, en calidad de *amicus curiae*, dentro de la audiencia pública celebrada en esta causa, alegó que:

[...] en el año 2012 se intentó consultar al Pueblo Kichwa de Sarayaku respecto de la posible y digo posible porque no existe actividad petrolera en los bloques que coinciden con el Pueblo Kichwa Sarayaku; sin embargo, esta población se ha negado a participar en un proceso de consulta previa y, en consecuencia, no ha habido una consulta previa

²⁷ Se puede acceder al mismo a través del siguiente enlace: https://www.rekursyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/Bloques_29122022_compressed-1.pdf

²⁸ Esta información se encuentra disponible en el expediente digital de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso Sarayaku, en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/pueblo_indigena_kichwa_de_sarayaku_vs_ecuador/Sarayaku_Ecuador_Censurado.pdf

porque quien a quien (sic) debe ser consultado se ha negado a realizar a participar de esa consulta. Eso en un primer intento en el año 2012, después de un segundo intento en el año 2014 en el cual la realidad fue exactamente igual, la comunidad se negó a participar de la (sic) y, por lo tanto. si es que no va a participar de una consulta pues no se puede hacer la consulta, pero eso es muy distinto esa realidad que acabo de mencionar es muy distinta a decir que el Estado ecuatoriano no ha intentado realizar una consulta. En el año 2015 estos campos petroleros han pasado a manos de Petroamazonas y no hay actividad hidrocarburífera en esos en esos campos [...] es muy distinto que el Estado haya iniciado todo un proceso de consulta y que el consultado se haya negado a ser consultado a decir que el estado ecuatoriano no ha realizado el proceso de consulta, obviamente, si es que el Estado ecuatoriano no hubiera tenido la intención de realizar el proceso de consulta, nunca hubiera intentado siquiera y esa sería una realidad completamente distinta y que de alguna u otra manera podría dar pie a hablar de un de un incumplimiento de la sentencia, pero en este caso quienes se han negado a participar de la consulta en dos ocasiones en dos intentos [...] es del mismo pueblo de kichwa de sarayaku. Entonces señora jueza solicitó que se considere no como un incumplimiento de la sentencia, sino como que efectivamente se cumple la sentencia porque el deber del estado es realizar la consulta, pero si el consultado no desea participar es otra realidad [...].

65. Bajo este escenario, se estima oportuno recalcar que a través de una acción por incumplimiento no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre eventuales vulneraciones de derechos en casos concretos pues para ello existen otras vías jurisdiccionales habilitadas.²⁹ Sin embargo, atendiendo la naturaleza de la obligación reclamada y las alegaciones formuladas por las partes, se logra inferir razonablemente que los procesos de consulta previa, libre e informada impulsados en el territorio Sarayaku -después de la notificación de la sentencia de la Corte IDH del año 2012- habrían presentado ciertos inconvenientes en su ejecución. Esta opacidad y versiones contradictorias en torno a los procesos de consulta previa no permiten dejar por sentado que se haya cumplido con la obligación examinada en los términos dispuestos por la Corte IDH, esto es, de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia.
66. A pesar de lo advertido, se insiste en que este pronunciamiento no constituye un examen de fondo sobre posibles vulneraciones de derechos colectivos en concreto; por consiguiente, este Organismo valora adecuado aclarar que por la forma en cómo está construida la obligación internacional, su cumplimiento no se agota en un único acto de consulta, sino que se extiende a lo largo del tiempo y en cada ocasión en la que se pretenda llevar a cabo una actividad o proyecto de extracción de recursos naturales o cualquier otro que implique potenciales afectaciones al territorio del Pueblo Sarayaku. Ergo, se recuerda a los accionantes que pretensiones asociadas a la tutela de derechos derivados de procedimientos de consulta previa, libre e informada

²⁹ En un sentido similar, véase la sentencia 17-13-AN/20, 04 de marzo de 2020, párr. 13.

cuentan con otras vías jurisdiccionales, adecuadas, directas y eficaces para el efecto, verbigracia, la acción de protección.

Obligación 4

67. Por último, en cuanto a la obligación 4 relativa a la exigencia de adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa, es conveniente precisar que de acuerdo con el párr. 301 de la sentencia del caso Sarayaku, la Corte IDH resaltó que: “[...] la Constitución ecuatoriana del año 2008 es una de las más avanzadas del mundo en la materia. Sin embargo, también se ha constatado que los derechos a la consulta previa no han sido suficiente y debidamente regulados mediante normativa adecuada para su implementación práctica [...]”.³⁰
68. Desde ese punto de vista, se procederá, en un primer momento, a verificar si el Estado ha implementado las reformas o adecuaciones “legislativas” tendientes a garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, ya que de no cumplirse este presupuesto será evidente que no se ha ejecutado integralmente la medida.
69. La Función Legislativa representada por la Asamblea Nacional del Ecuador, en su escrito de 22 de junio de 2022, explicó que:

Respecto a la consulta previa alegada por la accionante, es importante mencionar que la Asamblea Nacional tramitó y promulgó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010, en la cual se norma la Consulta Previa a partir de su artículo 81 y siguientes, garantizando de esta forma la plena aplicación de las normas constitucionales, lo que significa que la Asamblea Nacional con su fiel compromiso de generar leyes para la ciudadanía y sobre todo antes de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispusiera a que se regule la consulta previa.

Sin embargo y considerando que la norma al encontrarse en constante evolución, la Asamblea Nacional en función de sus atribuciones dentro de su trabajo parlamentario se encuentra realizando el tratamiento de proyectos ley relacionados a la consulta previa, prelegislativa libre e informada de los pueblos y comunidades, nacionalidades indígenas y tribales [...].

Acciones de la Asamblea Nacional De la revisión del Sistema de “Consulta de Propuestas y Proyectos de Ley” de la Asamblea Nacional[2] (verificar anexo 1), se advierte que existen nueve proyectos de ley encaminados a regular el procedimiento para llevarse a cabo el derecho a la consulta de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades

³⁰ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 301.

indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio; asimismo, en la Intranet de la Asamblea Nacional, en el apartado “Curul”- “Excel del Trámite de las Leyes”, documento elaborado por Secretaría General de la Asamblea Nacional, se filtran solo los proyectos de ley que por su denominación hacen referencia al derecho a la consulta y se obtiene lo siguiente:

FECHA DE PRESENTACIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	N.º Ingreso (DTS)	AUTOR (UN PROPONENTE)	ESTADO
2022-05-11	Proyecto de Ley Código orgánico de Consulta previa Libre e informada, Ambiental y legislativa (As. Segundo Chimbo y otros 419723)	419723	CHIMBO CHIMBO SEGUNDO/ CALO CAISALITIN PETER / QUISHPE LOZANO SALVADOR / SANCHEZ URGILES SANDRA / CALAPUCHA GREFA EFREN / CORDOVA VALVERDE CESAR	Para Calificación CAL
2022-02-09	Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Previa (415343)	415343	21-25 SEGOVIA MEJIA LUIS BRUNO	Remitido a comisión, para primer debate
2020-02-06	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa – Creación el Capítulo sobre la Consulta Prelegislativa	396419	17-21 GENDE CALAZACÓN ANGEL MESÍAS	Para Calificación CAL
2017-03-07	Proyecto de Ley Orgánica sobre Consulta Previa e Informada a los Pueblos Originarios y Nacionalidades Indígenas	276139	13-17 GUAMANGATE ANTE LUIS GILBERTO	No calificado
2014-10-22	Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Previa, a las Comunas, Comunidades, Pueblos Nacionalidades	193281	13-17 ORELLANA MARQUINEZ MAGALI MARGOT	Remitido a comisión, para primer debate
2012-04-24	Proyecto de Ley de la Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades	101398	09-13 MURILLO ILBAY MARCO RAMIRO	Tramitado en primer debate
2012-03-26	Proyecto de Ley Orgánica de Consulta a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades	98341	09-13 YANTALEMA CAIN GERONIMO CASIMIRO	Tramitado en primer debate

70. La Asamblea Nacional arguye que se encuentra conociendo varios proyectos de ley relacionados con el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos,

comunas, comunidades y nacionalidades indígenas; sin embargo, este Organismo nota que algunos de los referidos anteproyectos normativos han permanecido en trámite por periodos excesivamente prolongados, que superan los 11 y 13 años, sin que hasta el momento culminen dichos procesos de formación de la ley.

71. Esto considerando que la sentencia 38-13-IS/19 inclusive ya ordenó que se emita la normativa legal al respecto (ver párr. 74 *infra*). Es así que, en la fase de verificación de cumplimiento de esta decisión, mediante oficio CC-STJ-2023-6 de 04 de enero de 2023, la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional notificó a la Presidencia de la Asamblea Nacional que:

Hasta la presente fecha no se ha enviado informe alguno a este Organismo sobre la expedición de las leyes orgánicas que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa. De igual manera, la AN no ha enviado información que le permita a la Corte verificar la medida de difusión de la sentencia No. 38-13-IS/19 a las y los asambleístas.

En virtud de lo expuesto, solicito remitir un informe detallado y debidamente documentado sobre el cumplimiento de la sentencia No. 38-13-IS/19, en el plazo de 10 días contados desde la fecha de recepción del presente oficio.

Dicho informe deberá contener información que respalde el cumplimiento de lo ordenado en los puntos 3 y 4 de la parte resolutive de la sentencia: (i) existencia y/o el estado de los proyectos de ley referentes a la consulta previa y pre legislativa, (ii) distribución de la sentencia No. 38-13-IS/19 a todos los asambleístas que conformaban el órgano legislativo al momento de la notificación de la sentencia.

La información requerida es indispensable para verificar el cumplimiento de la sentencia y, en consecuencia, solicito remitir toda la documentación para probar el cumplimiento de la sentencia.

72. Esta demora injustificada da cuenta de la palmaria inactividad del Estado ecuatoriano con respecto al acatamiento de la nombrada obligación internacional, ante lo cual, esta Corte reliva que el carácter imperativo y vinculante de las decisiones de la Corte IDH, les confiere a las disposiciones emanadas de sus sentencias una ineludible carga de cumplimiento oportuno por parte del Estado.
73. Asimismo, el carácter tutelar del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas reconocido principalmente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el Convenio 169 de la OIT y artículo 57.7 de la CRE, acentúa su carácter de obligatorio y refuerza la necesidad de una implementación pronta y efectiva para resguardar *-inter alia-* su identidad cultural y territorial. De este modo, el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas no debe ser visto únicamente como un requisito

normativo, sino un componente esencial para garantizar la protección de sus derechos colectivos.

74. En este punto resulta necesario referir el contenido de la indicada sentencia 38-13-IS/19:

40. Vale recalcar que, de acuerdo al artículo 84 y la disposición transitoria primera de la CRE en concordancia con el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la sentencia “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador” emitida por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos ("Corte IDH"), el Estado ecuatoriano tiene la obligación:

“(de) adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades”.

51. En razón de lo anterior, esta Corte concluye que la única categoría normativa a través de la cual se puede regular el ejercicio de los derechos, es una ley orgánica, en virtud de lo dispuesto en la sentencia 001-10-SIN-CC que dispone la expedición de la misma por lo que debe entenderse en este sentido. Por lo tanto, al no existir delegación legislativa para regular el ejercicio de los derechos colectivos mencionados, el Instructivo y el Reglamento no cumplen con lo dispuesto en la sentencia No. 001-10-SIN-CC.

56. Por otro lado, en cuanto a la consulta previa, a la luz del párrafo 41 supra, se evidencia que la Asamblea Nacional expidió la LOPC, publicada en el Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010. No obstante, tras una revisión integral de la misma se verifica que ésta, no consideró todos los parámetros desarrollados en la sentencia No. 001-10-SIN-CC, referidos en el párrafo 36 supra.

57. A su vez, se constató que el presidente de la República del Ecuador en ejercicio de sus atribuciones, aprobó el Reglamento el cual contiene todos los aspectos señalados en la sentencia No. 001-10-SIN-CC. Sin embargo, son disposiciones que se podrán aplicar en procesos de licitación y asignación de bloques hidrocarburíferos, lo que contraviene el contenido de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, limitando el ejercicio del derecho a la consulta previa, únicamente a este tipo de actividades.

58. Sin embargo, a pesar de estar facultado el presidente de la República de Ecuador para emitir normas generales de interés común, a través del reglamento, en la ley LOPC no existe disposición expresa del legislador para que, a través de este acto normativo, se regule este derecho. Por consiguiente, se verifica un incumplimiento parcial en relación a la regulación del derecho a la consulta previa.

[...] 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 el incumplimiento de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, en relación a la regulación del derecho a la consulta prelegislativa, lo que conllevó a que la Asamblea Nacional del Ecuador incurra en una omisión del artículo 84 de la CRE.
 2. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, en relación a la regulación del derecho a la consulta previa, lo que conllevó a que la Asamblea Nacional del Ecuador incurra en una omisión del artículo 84 de la CRE.
 3. Que la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE.
- 75.** Con relación al argumento de la Asamblea Nacional por medio del cual se arguye un aparente cumplimiento de la obligación internacional, en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cabe puntualizar que, si bien se confirma su validez jurídica, esta norma fue publicada en el Registro Oficial 175 de 20 de abril de 2010, es decir, dos años antes de la notificación de la sentencia del caso Sarayaku, por lo que se descarta esta alegación.
- 76.** En ese orden de ideas, y a fin de que el contenido de la sentencia del caso Sarayaku sea implementado y garantizar su efectivo cumplimiento, resulta necesario que la norma legal y reglamentaria emitidas en su oportunidad y que continúan en vigencia, deban actualizarse en función de los parámetros jurisprudenciales de la indicada decisión internacional.

9. Medidas para garantizar el cumplimiento

- 77.** Por lo expuesto en el análisis precedente, esta Magistratura respetuosa de la competencia de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH y a fin de contribuir a la ejecución de las obligaciones examinadas, valora adecuado establecer las siguientes medidas:
- 78.** De conformidad con el artículo 226 de la CRE que reconoce el principio de coordinación entre las entidades del Estado,³¹ se ordena al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, como entidad encargada de coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, lidere las gestiones

³¹ “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

jurídicas y administrativas indispensables para que se materialicen las obligaciones 2, 3 y 4 especialmente:

- 78.1.** Llevar a cabo en el plazo de 6 meses el procedimiento de consulta previa, libre e informada, a efectos de definir con el Pueblo Sarayaku el plazo y los mecanismos técnicos, ambientales y culturalmente adecuados para neutralizar, desactivar o, en su caso, retirar la pentolita de su territorio. Asimismo, deberá supervisar y exigir que el Ministerio de Economía y Finanzas asigne los recursos suficientes para dicho propósito.
- 78.2.** El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en colaboración con la Defensoría del Pueblo, en el plazo de 6 meses, deberán realizar un análisis pormenorizado sobre la ejecución de los procedimientos de consulta previa, libre e informada implementados en el territorio del Pueblo Sarayaku, con ocasión de la planificación o inicio de actividades extractivas a partir del 27 de junio de 2012. Este análisis detallado abordará aspectos cruciales de los procesos de consulta, evaluando la efectividad de los mecanismos utilizados, identificando posibles deficiencias en la ejecución y analizando el grado de participación y comprensión del Pueblo Sarayaku en dichos procedimientos y, en general, verificando el cumplimiento de los estándares internacionales y nacionales desarrollados sobre el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de todos los proyectos llevados a cabo en el territorio del Pueblo Sarayaku desde el 27 de junio de 2012. Para llevar a cabo este análisis, se podrá contemplar la revisión de documentación pertinente, la realización de entrevistas con representantes del Pueblo Sarayaku y otras partes involucradas, así como la consideración de informes y testimonios, entre otras actividades, que permitan obtener una visión integral de la implementación de la consulta previa en el contexto mencionado y de ser el caso presentar las acciones legales pertinentes.
- 78.3.** A petición de la Asamblea Nacional, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, designará el personal especializado que considere necesario “en materia de derechos humanos y gestión de conflictos colectivos”, para que participe activamente en los procesos parlamentarios de formación de la ley de consulta previa. Su función principal será la de contribuir con argumentos jurídicos y técnicos que procuren una oportuna y efectiva promulgación de la ley.
- 79.** Disponer que la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses, organice, sistematice y consolide los proyectos de ley relacionados a la consulta previa, para de esta forma

adelantar el trámite parlamentario de forma eficiente y evitar duplicidades innecesarias. El Consejo de Administración Legislativa deberá coordinar con las comisiones pertinentes y demás órganos legislativos para asegurar una revisión exhaustiva de los contenidos de cada proyecto, identificar posibles superposiciones y garantizar la coherencia normativa. Adicionalmente, se subraya la importancia de que este proceso garantice el derecho a la consulta prelegislativa y considere la participación activa de representantes de los pueblos indígenas y demás comunidades afectadas. La consolidación ordenada se realizaría con el propósito de actualizar bajo los parámetros, constitucionales, jurisprudenciales e internacionales aplicables, los artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, o en su defecto emitir una nueva ley. Por su parte, se dispone a la Presidencia de la República, bajo los mismos parámetros, la actualización del Decreto Ejecutivo 1247 de 19 de julio de 2012.

- 80.** Disponer que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos emita disculpas públicas en favor de los accionantes. Las disculpas públicas deberán cumplirse de la siguiente manera: **i)** mediante carteles fijados en lugares visibles de las inmediaciones gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales de las áreas de influencia del territorio del Pueblo Sarayaku, mismos que deberán permanecer por un plazo mínimo de seis meses; **ii)** en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional por un plazo mínimo de seis meses; **iii)** ambas publicaciones deberán realizarse en el idioma originario del Pueblo Sarayaku y en castellano; y, **iv)** el texto de las disculpas públicas será el siguiente:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 60-19-AN/23, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, a nombre del Estado ecuatoriano, ofrece disculpas al Pueblo de Sarayaku por no haber dado cumplimiento efectivo a las obligaciones 2, 3 y 4, derivadas de la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso del Pueblo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Ecuador. Asimismo, reconoce su obligación de respetar la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

- 81.** Considerando el tiempo transcurrido por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones 2 y 3, y constatada la falta de coordinación y diligencia por parte de las entidades responsables, se dispone que la máxima autoridad del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en coordinación con cada una de instituciones públicas que hayan debido intervenir o coadyuvar en el efectivo cumplimiento de las aludidas obligaciones, en el plazo de 6 meses, lleve a cabo una exhaustiva investigación sobre las causas de dicha demora, a efectos de proceder con la individualización de las personas responsables del incumplimiento e impulsar las acciones pertinentes.

82. Para garantizar el cumplimiento de las medidas antes referidas, y por ende de la sentencia de la Corte IDH, se ordena a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional realice las acciones pertinentes, dentro del ámbito de su competencia, para procurar el cumplimiento de los plazos y medidas ordenadas en esta sentencia, así como de las órdenes emitidas dentro de otras causas que tienen relación con el presente caso, como es la sentencia 38-13-IS/19.

10. 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 por incumplimiento **60-19-AN**.
2. **Declarar** el incumplimiento de las obligaciones 2, 3 y 4 derivadas de la sentencia emitida por la Corte IDH en el caso del Pueblo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Ecuador, en los términos dispuestos en esta sentencia.
3. Como medidas para asegurar el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH, se dispone que Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, como entidad encargada de coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, lidere las gestiones jurídicas y administrativas indispensables para que se materialicen las obligaciones 2, 3 y 4 de conformidad a lo señalado en el párr. 78 *supra*.
4. Disponer que la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses, organice, sistematice y consolide los proyectos de ley relacionados a la consulta previa, para de esta forma adelantar el trámite parlamentario de forma eficiente y evitar duplicidades innecesarias. El Consejo de Administración Legislativa deberá coordinar con las comisiones pertinentes y demás órganos legislativos para asegurar una revisión exhaustiva de los contenidos de cada proyecto, identificar posibles superposiciones y garantizar la coherencia normativa. Adicionalmente, se subraya la importancia de que este proceso garantice el derecho a la consulta prelegislativa y considere la participación activa de representantes de los pueblos indígenas y demás comunidades afectadas.
5. La consolidación ordenada en el decisorio 4 se realizaría con el propósito de actualizar bajo los parámetros, constitucionales, jurisprudenciales e internacionales aplicables, los artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, o en su defecto emitir una nueva ley. Por su parte, se

dispone a la Presidencia de la República, bajo los mismos parámetros, la actualización del Decreto Ejecutivo 1247 de 19 de julio de 2012.

6. Como medida de satisfacción se dispone que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos emita disculpas públicas en favor de los accionantes. Las disculpas públicas deberán cumplirse de la siguiente manera: **i)** mediante carteles fijados en lugares visibles de las inmediaciones gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales de las áreas de influencia del territorio del Pueblo Sarayaku, mismos que deberán permanecer por un plazo mínimo de seis meses; **ii)** en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional por un plazo mínimo de seis meses; **iii)** ambas publicaciones deberán realizarse en el idioma originario del Pueblo Sarayaky y castellano; y, **iv)** el texto de las disculpas públicas será el siguiente:

“Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia 60-19-AN/23, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, a nombre del Estado ecuatoriano, ofrece disculpas al Pueblo de Sarayaku por no haber dado cumplimiento efectivo a las obligaciones 2, 3 y 4, derivadas de la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso del Pueblo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Ecuador. Asimismo, reconoce su obligación de respetar la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos”.

7. Considerando el tiempo transcurrido por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones 2 y 3, y constatada la falta de coordinación y diligencia por parte de las entidades responsables, se dispone que la máxima autoridad del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, en coordinación con cada una de instituciones públicas que hayan debido intervenir o coadyuvar en el efectivo cumplimiento de las aludidas obligaciones, en el plazo de 6 meses, lleve a cabo una exhaustiva investigación sobre las causas de dicha demora, a efectos de proceder con la individualización de las personas responsables del incumplimiento e impulsar las acciones pertinentes.
8. Para garantizar el cumplimiento de las medidas antes referidas, y por ende de la sentencia de la Corte IDH, se ordena a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional realice las acciones pertinentes, dentro del ámbito de su competencia, para procurar el cumplimiento de los plazos y medidas ordenadas en esta sentencia, así como de las órdenes emitidas dentro de otras causas que tienen relación con el presente caso, como es la sentencia 38-13-IS/19.

9. Llamar severamente la atención al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y la Asamblea Nacional, por la falta de coordinación y diligencia en la ejecución de las medidas de reparación dispuestos en la sentencia de la Corte IDH de 27 de junio de 2012.
10. Notificar con el contenido de la presente sentencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
11. Notifíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre del 2023, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 60-19-AN/23****VOTO CONCURRENTe****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con la debida consideración a las decisiones de mayoría emitidas por esta Corte, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento mi voto concurrente.
2. La Corte Constitucional aprobó la sentencia 60-19-AN/23, mediante la cual aceptó la acción por incumplimiento de la sentencia “*Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*” emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) el 27 de junio de 2012. Esta demanda fue presentada por el Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku.
3. Estoy de acuerdo con la decisión de mayoría que determina el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las medidas 2, 3 y 4 dispuestas en la sentencia emitida por la Corte IDH. Sin embargo, difiero en la forma de abordar dos temas puntuales. Primero, el análisis de la obligación 4 respecto a la implementación de medidas legislativas, administrativas o de cualquier índole para hacer efectivo el derecho a la consulta previa. Segundo, la formulación del decisorio 5 de la sentencia. A continuación, expondré mis argumentos.
4. El pueblo indígena Sarayaku en su demanda indicó que se habían incumplido las siguientes medidas ordenadas por la Corte Interamericana:
 2. El Estado debe neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con base en un proceso de consulta con el Pueblo, en los plazos y de conformidad con los medios y modalidades señalados en los párrafos 293 a 295 de esta Sentencia.
 3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de esta Sentencia.
 4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y

modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia

5. Para responder a este argumento, la Corte planteó como segundo problema jurídico lo siguiente: “¿Existió un incumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de las obligaciones dispuestas en la sentencia dictada por la Corte IDH, cuyo cumplimiento se exige en la presente demanda?”.
6. Al respecto, considero necesario profundizar en la resolución de este problema jurídico en cuanto a la obligación 4, sobre la exigencia de adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para hacer efectivo el derecho a la consulta previa. Concuero con la sentencia de mayoría en la pertinencia de examinar las “medidas legislativas” adoptadas por la Asamblea Nacional. Principalmente, la reflexión que se hace sobre la dilación de dicho organismo en la discusión y aprobación de los diferentes proyectos que se han presentado sobre este tema. Así como el descarte de la alegación de la Asamblea relativa a que se ha dado cumplimiento a la obligación en cuestión en virtud de la aprobación de los artículos 81 y 83 Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“LOPC”).¹
7. No obstante, tomando en cuenta la amplitud de los términos en que está planteada la obligación 4 de la sentencia de la Corte IDH,² era conveniente que la resolución de este problema jurídico incluya no solo el examen de las medidas “legislativas” adoptadas por la Asamblea Nacional, sino también las demás medidas implementadas por el Estado ecuatoriano, en cuanto a la regulación de la consulta previa.

¹ Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 81.- Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable. Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Art. 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

² La obligación 4 de la sentencia de la Corte IDH establece: “4. El Estado debe adoptar las **medidas legislativas, administrativas o de otra índole** que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo en un plazo razonable el derecho a la consulta previa” [énfasis añadido].

8. En este sentido considero que el análisis debió incorporar la referencia a que una las medidas implementadas por el Estado ecuatoriano fue la aprobación del decreto ejecutivo 1247 que contiene el *Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos* (“**Reglamento**”), que fue publicado en el Registro Oficial 759 del 2 de agosto de 2012; es decir, después de la emisión de la sentencia de la Corte IDH. Este Reglamento regula, entre otros, el alcance, competencias, sujetos, plazos, procedimientos, mecanismos, medidas de intervención y financiamiento de los procesos de consulta previa, en el contexto de actividades hidrocarburíferas. En principio, este decreto establece lineamientos y regulaciones alrededor del derecho a la consulta previa, aunque solo en uno de los ámbitos de posible implementación.
9. El análisis sobre si este reglamento podía ser entendido como una forma de dar cumplimiento a la obligación internacional era fundamental para fortalecer el incumplimiento del Estado ecuatoriano de la obligación en mención. En efecto, la Corte debió observar que aunque se ha desarrollado normativa secundaria, no se ha logrado expedir una norma que regule la materia y permita hacer efectivo el derecho a la consulta previa. Esto a la luz de la sentencia 38-13-IS, en la cual esta Corte señaló que en virtud del ordenamiento jurídico ecuatoriano, “la única categoría normativa a través de la cual se puede regular el ejercicio de derechos, es una ley orgánica”.³ En este caso, la regulación del derecho a la consulta previa debería estar contenida en una norma legislativa y no en una reglamentaria.
10. Finalmente, me parece necesario realizar una puntualización sobre el decisorio 5 de la sentencia de mayoría. La jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional debe ser abordada de manera sistemática. Al emitir sus decisiones, la Corte está llamada a tomar siempre en cuenta su jurisprudencia previa y, en la medida de lo posible, uniformizar las obligaciones impuestas sobre otras entidades, con el fin de evitar duplicidad o, incluso, contradicción entre las medidas ordenadas. Esto permite fortalecer la vigencia y observancia de la jurisprudencia de esta Magistratura.
11. En este contexto, en el decisorio 5, la sentencia de mayoría debió señalar que en la decisión 51-23-IN, emitida el 9 de noviembre de 2023 por esta Corte,⁴ se otorgó a la Asamblea Nacional un nuevo plazo de 1 año para que emita una ley que regule el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el cual se encuentra corriendo y vence el mes de noviembre de 2024. En mi criterio, el decisorio 5 debió instar expresamente a que la

³ CCE. Sentencia 38-13-IS/19, 13 de diciembre de 2019, párr. 51.

⁴ CCE, Sentencia 51-23-IN/23, 9 de noviembre de 2023, decisorio 5

Asamblea Nacional cumpla con las medidas ya dispuestas en el plazo otorgado y emita la ley correspondiente.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES



Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2024.01.09
11:36:13 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 60-19-AN, fue presentado en Secretaría General el 04 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 60-19-AN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 20 de diciembre de 2023, emitió la sentencia 60-19-AN/23 en la que analizó una acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia dictada el 27 de junio de 2012 por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (“**Sentencia**”). La Sentencia establece que las obligaciones 2, 3 y 4 son claras, expresas y exigibles. Estima que no han sido cumplidas y, en consecuencia, ordena medidas de reparación.
2. Las obligaciones referidas son las siguientes:
 2. El Estado debe neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con base en un proceso de consulta con el Pueblo, en los plazos y de conformidad con los medios y modalidades señalados en los párrafos 293 a 295 de esta Sentencia.
 3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de esta Sentencia.
 4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia.
3. Difiero de la argumentación planteada en el proyecto únicamente sobre la obligación 4, pues considero que esta no es expresa, ni exigible. Por ende, estimo que no se debió dictar una medida de reparación dirigida a que la Asamblea Nacional organice, sistematice y consolide los proyectos de ley relacionados a la consulta previa para adelantar el trámite parlamentario. De este modo, profundizaré mis apreciaciones a continuación.
4. El razonamiento de la Sentencia emitida por la Corte IDH partió de que “si una obligación internacional es clara, expresa y exigible, la Corte considera adecuado evaluarlas bajo un umbral inferior a las normas infraconstitucionales”. Por lo que la

Corte IDH fue extremadamente flexible con el lenguaje utilizado en la sentencia de 27 de junio de 2012. Es evidente que una decisión internacional se emite con un mayor grado de generalidad y abstracción que una norma infraconstitucional. Pero esto no implica que se prescinda totalmente de evaluar si una obligación es clara, expresa o exigible solo porque una sentencia internacional contiene una medida de reparación en su decisorio. Afirmar aquello supondría que cualquier medida de reparación contenida en una decisión internacional es una obligación clara, expresa y exigible. Incluso, aunque carezca de dichos elementos. En consecuencia, creo que es factible evaluar si una decisión internacional tiene una obligación con las características mencionadas y con un umbral inferior. Pero no se debe prescindir por ello de verificar que la obligación sea clara, expresa y exigible.

5. A continuación, se expondrá un cuadro para verificar si la obligación 4 cumple dichos elementos:

Obligación			
El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia.			
Definición	Lo que se expone en la sentencia de mayoría	Análisis del voto salvado	Conclusión
Clara: Una obligación es clara cuando los elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables.	Se indica que los sujetos activos y pasivos están plenamente identificados. Además, que el contenido de la obligación 4 es claro porque se constriñe a exigir al Estado que “se impulsen las medidas administrativas o normativas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas”.	<i>Sujeto activo:</i> pueblos y comunidades indígenas y tribales. <i>Sujeto pasivo:</i> Estado. <i>Objeto de la obligación:</i> Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.	La obligación es clara porque los sujetos son fácilmente determinables y existe un objeto de la obligación. El objeto de la obligación es más amplio que el señalado en la sentencia de mayoría.
Expresa: debe estar redactada en términos	Obligación: las obligaciones son expresas debido a que las medidas de	La obligación es: “Adoptar las medidas legislativas, administrativas o	La obligación no es expresa. Considero

suficientemente específicos como para poder identificar una conducta determinada para el Estado, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.	reparación se encuentran formuladas en términos específicos y no dan lugar a equívocos. [...] Estas remisiones no se conciben como inferencias indirectas, ya que, por la naturaleza de la decisión se insertan como mandatos interrelacionados que deben ser leídos en su integralidad.	de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades". Como se aprecia del énfasis agregado en el texto, la obligación es alternativa. La medida tiene una "conjunción coordinante que tiene valor disyuntivo" y "expresa una alternativa entre distintas opciones".¹ Así, la obligación podría cumplirse a través de la adopción de medidas administrativas y no mediante la adopción de medidas legislativas. Ahora bien, la obligación es tan abierta que expresa que se podría cumplir con cualquier medida "de otra índole". Es decir que no están claramente previstas qué medidas se deben adoptar. No se indica cómo debe ejecutarse la obligación e inclusive, si se lee las referencias cruzadas, tampoco existe una conexión que permita establecer que la obligación 4 es expresa. Se deben hacer suposiciones sobre: (i) qué medidas se deben adoptar para hacer efectivo el derecho a la consulta previa; (ii) qué medidas implementar para	que en la sentencia de mayoría no existe un análisis sobre esto. Únicamente se repite la definición de "expresa".
--	---	---	--

¹ Diccionario de la Real Academia Española.

		modificar aquellas que impidan el pleno y libre ejercicio al derecho a la consulta previa; y, (iii) qué grado de participación de las comunidades debe existir en la implementación de estas medidas.	
Exigible: no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.	La sentencia de mayoría indica que “se observa que [la obligación 4] comporta el deber del Estado ecuatoriano de impulsar las medidas administrativas, normativas o de otra índole que resulten necesarias para hacer efectivo el derecho a la consulta previa, en un plazo razonable . En ese sentido, dada la importancia del mandato en cuestión (que se vincula directamente con la protección de derechos fundamentales de los pueblos indígenas) y tomando en cuenta que han transcurrido más de 11 años desde que la Corte IDH notificó la sentencia del caso Sarayaku, [...] para este Organismo es claro que a pesar de la complejidad del asunto no se justifica esta prolongada demora que excede sustancialmente los límites de lo que podría considerarse como un “plazo razonable”, por lo que obligación se devala como exigible.	La obligación debe ser cumplida en un plazo razonable. La Corte interpreta lo que significa un plazo razonable, una vez más demostrando que no es expresa pues no se determina exactamente qué debía ocurrir en este plazo razonable. La Corte indica que han transcurrido 11 años y destaca la importancia del mandato. Sin embargo, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República justificaron un supuesto cumplimiento y estos argumentos no se consideraron en el plazo razonable. En primer lugar, sí media un plazo. En segundo lugar, es un plazo que da lugar a equívocos. En tercer lugar, no se justificó a profundidad por qué la obligación sería exigible pues no se contrarrestó con los argumentos de los legitimados pasivos.	La obligación no es exigible.

6. Como se puede apreciar del análisis expuesto, la obligación 4 no es expresa, ni exigible. Considero que la Sentencia emitida por la Corte IDH omite evaluar estas características a profundidad y ligeramente las enuncia de forma general.

7. La Sentencia de mayoría, para verificar si se ha cumplido la obligación 4, analiza si el Estado ha realizado adecuaciones legislativas. Como mencioné en el cuadro *ut supra*, la obligación 4 es alternativa. Por lo que, en el hipotético no consentido de considerar que es expresa, no correspondería únicamente evaluar si han existido reformas legislativas tendente a poner en marcha y hacer efectivo el derecho a la consulta previa. Se tendría que verificar si han existido medidas legislativas, administrativas o de otra índole que tuvieran el propósito a hacer efectivo dicho derecho. Realizar el análisis sobre las reformas de las medidas legislativas es un reduccionismo del contenido de la obligación.
8. Posteriormente, en la sentencia de mayoría se enuncia que la sentencia 38-13-IS/19 ya ordenó que se emita la normativa legal para que los pueblos y comunidades indígenas y tribales ejerzan el derecho a la consulta previa. Sin embargo, esta precisión no resulta pertinente. Las obligaciones de una sentencia, en una acción por incumplimiento, se deben analizar de manera autónoma. Es improcedente que se utilice otro caso de la Corte, que está en fase de verificación de cumplimiento de la decisión, para reforzar que se ha incumplido una obligación de otra sentencia, que no es expresa, ni exigible. La Corte estaría mezclando el análisis de cumplimiento de dos sentencias que están en distintas fases y que tienen distintas obligaciones.
9. Como consecuencia, discrepo de las medidas de reparación que se dictan para garantizar el cumplimiento de la obligación 4. Principalmente con aquellas que disponen que la:

Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses, organice, sistematice y consolide los proyectos de ley relacionados a la consulta previa, para de esta forma adelantar el trámite parlamentario de forma eficiente y evitar duplicidades innecesarias. El Consejo de Administración Legislativa deberá coordinar con las comisiones pertinentes y demás órganos legislativos para asegurar una revisión exhaustiva de los contenidos de cada proyecto, identificar posibles superposiciones y garantizar la coherencia normativa. Adicionalmente, se subraya la importancia de que este proceso garantice el derecho a la consulta prelegislativa y considere la participación activa de representantes de los pueblos indígenas y demás comunidades afectadas. [...] La consolidación ordenada en el decisorio 4 se realizaría con el propósito de actualizar bajo los parámetros, constitucionales, jurisprudenciales e internacionales aplicables, los artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, o en su defecto emitir una nueva ley. Por su parte, se dispone a la Presidencia de la República, bajo los mismos parámetros, la actualización del Decreto Ejecutivo 1247 de 19 de julio de 2012.

10. En el marco de la obligación 4, no se analizó si el Decreto Ejecutivo 1247 de 19 de julio de 2012 era una medida tendente a que se ponga en marcha y se ejerza el derecho a la consulta previa, como cumplimiento de la obligación 4. Por lo que es un sinsentido que se pretenda su actualización como medida de reparación si no se ha

analizado esto en la sentencia. Finalmente, también disiento con la medida que se relaciona con la sentencia 38-13-IS/19, pues considero que la verificación de su cumplimiento se debe hacer por separado.

11. En razón de lo expuesto, discrepo del análisis efectuado en la sentencia y considero que la obligación 4 no es expresa, ni exigible. En consecuencia, no correspondía que se dicten las medidas de reparación relacionadas con el cumplimiento de esta obligación.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.01.09
11:55:28 -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 60-19-AN, fue presentado en Secretaría General el 03 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 9:49; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

006019AN-63cc7

**Caso Nro. 0060-19-AN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, voto concurrente y voto salvado que antecede fue suscrito el día martes nueve de enero de dos mil veinticuatro por la Presidenta de la Corte Constitucional (s) Carmen Corral Ponce, por los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

JV/FA

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.