

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2716-19-EP/24 En el Caso No. 2716-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2716-19-EP.....	2
2886-19-EP/24 En el Caso No. 2886-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 2886-19-EP	12
3191-19-EP/24 En el Caso No. 3191-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	25
1531-20-EP/24 En el Caso No. 1531-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección.....	37
804-19-EP/24 En el Caso No. 804-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 804-19-EP	58
90-22-IS/24 En el Caso No. 90-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 90-22-IS.....	72
171-22-IS/24 En el Caso No. 171-22-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 171-22-IS	89
36-20-IN/23 En el Caso No. 36-20-IN Desestímese la acción pública de constitucionalidad No. 36-20-IN.....	104



Sentencia 2716-19-EP/24
Juez ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 2716-19-EP

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

SENTENCIA 2716-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión jurisdiccional presuntamente dictada fuera de un plazo razonable y concluye que no hay vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva. En el proceso de origen se declaró la vulneración de derechos de un servidor público, tras la remoción de su cargo, ante lo cual la entidad demandada presentó un recurso de casación que fue rechazado.

1. Antecedentes

1. El 01 de septiembre de 2005, el señor Samuel Vicente Robalino Guerrero, presentó un recurso de plena jurisdicción, o subjetivo, en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**” o “**entidad accionante**”) y de la Procuraduría General del Estado. Mediante dicha acción, impugnó el oficio 9170105RHUOREN492, de 29 de abril de 2005, a través del cual se notificó su remoción del puesto de director regional litoral sur por parte del Directorio del Servicio de Rentas Internas. Señaló que fue destituido de su cargo, arbitraria e ilegalmente, tras haber sido considerado funcionario de libre nombramiento y remoción. El número de la causa corresponde al 17811-2013-0663 (ex 17802-2005-13581).
2. El conocimiento de la causa recayó en la Sala Segunda del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”). Mediante sentencia de 14 de marzo de 2013, el Tribunal Distrital resolvió aceptar la demanda en todas sus partes, por lo que declaró la nulidad del acto impugnado, disponiendo el reintegro al cargo de director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas, así como el pago de los haberes que dejó de percibir, desde la fecha en que fue desvinculado hasta su efectiva reincorporación. Según el Tribunal Distrital, la resolución no fue debidamente notificada al actor, el Directorio no era competente para realizar la remoción del demandante, el acto impugnado carecía de motivación y no se registró en el formulario de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (“**SENRES**”).

3. El SRI interpuso recurso de casación, por las causales primera, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.¹ Dicho recurso fue sustanciado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”). En sentencia notificada el 28 de julio de 2019, la Sala rechazó el recurso interpuesto con base en el yerro en la formulación del recurso de casación por parte del SRI.²

¹ Publicado en el Registro Oficial 229, 10 de marzo de 2004. El texto del artículo citado es el siguiente:

[...] Art. 3.- Causales.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva.

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

[...] 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

² En lo pertinente, la sentencia señala lo siguiente:

TERCERO: Respecto a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación por no cumplir la sentencia con los requisitos exigidos por la ley.-

[...] si bien el recurrente sostiene que la sentencia carece del requisito previsto en el artículo 276 del Código de Procedimiento Civil, no obstante, en la fundamentación del mismo sostiene la existencia de incongruencia en el fallo [...] [sin embargo], son yerros distintos e individualizados y no deben confundirse. Este yerro en la formulación del recurso de casación no puede ser subsanado por esta Sala Especializada, [...] razón por la que se rechaza el recurso de casación por este extremo.

CUARTO: Respecto de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación por falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.-

[...] se observa que el Tribunal de instancia en su sentencia impugnada determina con claridad el carácter convalidante del Oficio No. 91-7012005-100120 respecto del Oficio No. 9170105RHUOREN492, no correspondiendo que esta Sala Especializada realice una valoración distinta [...], por cuanto la valoración de la prueba es una facultad privativa de los jueces de instancia, en consecuencia el recurrente no demuestra el yerro alegado por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin que el mero desacuerdo con lo resuelto por el Tribunal de instancia sea causa suficiente para casar la sentencia [...].

QUINTO: Sobre la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.-

[...] el recurrente cuestiona la valoración probatoria realizada por el Tribunal de instancia al Oficio No. 917012105RHUOREN492, pretendiendo que este Tribunal de Casación realice una estimación valorativa de esa prueba y de las conclusiones fácticas de la sentencia impugnada, lo cual es ajeno a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, este yerro en la formulación del recurso no puede ser subsanado por este Tribunal de Casación [...].

5.3. Respecto a la falta de aplicación del artículo 94 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.- [...] si bien el casacionista propone el yerro de falta de aplicación del artículo 94 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, la fundamentación de su recurso se limita a cuestionar la aplicación realizada por el Tribunal de instancia del artículo 7 numeral 8 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, lo que evidencia que el recurrente realiza la fundamentación de un yerro distinto al de falta de aplicación, por una norma distinta al artículo 94 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, cuando lo que correspondía al recurrente era demostrar cómo el Tribunal de instancia no subsumió adecuadamente los elementos fácticos que fueron probados y admitidos por las partes dentro de la hipótesis normativa contemplada en el artículo 94 [...].

4. El 22 de agosto de 2019, el SRI presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia notificada el 28 de julio de 2019 por la Sala Nacional.
5. El 16 de enero de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, la cual fue signada con el número 2716-19-EP.³ La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 07 de febrero de 2024, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces de la Sala Nacional que remitan un informe motivado en el término de cinco días y dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“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 violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

7. En su demanda, la entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, así como a la seguridad jurídica. Ambos derechos están consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República.
8. En cuanto a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que “el cargo de director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas fue, desde su creación, un cargo de libre nombramiento y remoción”. En tal virtud, el SRI habría estado “facultado para proceder a

[...] [El Tribunal nunca sostuvo que] el artículo 21 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público la norma que contempla la nulidad del acto administrativo por su falta de registro en una acción de personal, como erradamente lo señala el casacionista, por tanto, al no demostrar el recurrente el yerro de errónea interpretación, se rechaza el recurso de casación por este extremo.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Karla Andrade Quevedo; de conformidad con el sorteo realizado el 19 de noviembre de 2019.

la remoción del señor Samuel Vicente Robalino Guerrero”. En consecuencia, la sentencia impugnada vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, al desconocer la certeza que se tiene sobre las normas contenidas en los artículos 94 y 93, literal b, de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que regulan los cargos de libre nombramiento y remoción.

9. El SRI señala que su derecho a la tutela judicial efectiva y expedita se habría vulnerado por dos motivos. Primero, por la lesión al derecho a la seguridad jurídica. Pues, al desconocer “la certeza sobre la norma acerca de los cargos de libre nombramiento y remoción, la sentencia de mayoría de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia también vulnera este derecho a la tutela judicial efectiva”. Segundo, porque la sentencia de casación se dictó 14 años desde que se presentó la demanda. Esto habría afectado a la entidad accionante, porque la sentencia de primera instancia ordenó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, desde la remoción del cargo hasta el momento del reintegro del servidor.
10. En razón de lo mencionado, la entidad accionante solicita que la Corte Constitucional admita la acción extraordinaria de protección. Como medidas de reparación, requiere que se deje sin efecto la sentencia de la Sala Nacional, y de igual forma que se deje sin efecto la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

11. Mediante auto de 07 de febrero de 2024, este Organismo requirió a los jueces de la Sala Nacional que remitan un informe motivado respecto de las alegaciones vertidas por el accionante. No obstante, el informe no fue remitido.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
13. De acuerdo con el párrafo 8, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica. Según argumenta, habría actuado en legal y debida forma cuando

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

removió al director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas, porque se trataba de un cargo de libre nombramiento y remoción. Por ello, la Sala Nacional habría vulnerado la seguridad jurídica al no aplicar las normas de los artículos 94 y 93, literal b, de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que regulaba los cargos de libre nombramiento y remoción.⁵

14. En consecuencia, la Corte constata que la entidad accionante, implícitamente, busca alcanzar un análisis del fondo de la causa de origen, cuestión que este Organismo está impedido de realizar, porque en este caso no se podrían configurar los requisitos para realizar un control de mérito. Específicamente, debido a que el proceso de origen no es una garantía jurisdiccional.⁶ En similar sentido, es importante recalcar que, en el marco de la acción extraordinaria de protección, a la Corte Constitucional no le compete analizar la corrección o incorrección de las sentencias impugnadas. Únicamente debe pronunciarse sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales por parte de las autoridades jurisdiccionales. Por este motivo, no se formulará un problema jurídico al respecto.
15. Ahora bien, de conformidad con el párrafo 9, la entidad accionante acusa a la Sala Nacional de haber provocado una violación al derecho a la tutela judicial efectiva. Ello habría ocurrido como consecuencia de (i) la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y (ii) porque la sentencia impugnada se dictó después de 6 años de presentado el recurso.
16. Respecto del primer punto, ya que es un argumento conexo a la presunta vulneración de la seguridad jurídica, no se formulará un problema jurídico por las razones mencionadas en el párrafo 14 *ut supra*. Sobre el segundo punto, el SRI señala que la dilación en obtener una decisión dentro del proceso le habría generado un gravamen, toda vez que el transcurso del tiempo fue relevante en la determinación del monto a pagar al funcionario removido de su cargo, a quien se le debían las remuneraciones dejadas de percibir, desde que fue removido del cargo hasta el momento del reintegro. En ese sentido, la Corte estima pertinente analizar si la Sala Nacional vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable.
17. Con estas consideraciones, se plantea el siguiente problema jurídico:

17.1. ¿La Sala Nacional vulneró el derecho, de la entidad accionante, a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable?

⁵ La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue derogada por la Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en el Registro Oficial Segundo 294, 06 de octubre de 2010.

⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿La Sala Nacional vulneró el derecho, de la entidad accionante, a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable?

18. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la Constitución: “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
19. Para cumplir con el mandato de administrar justicia de forma expedita, las decisiones jurisdiccionales deben emitirse dentro de un plazo razonable. Al respecto:

La Corte ha determinado la violación del plazo razonable dentro de una categoría que la ha denominado “**falta al deber de cuidado en la actividad jurisdiccional**”. [...] **el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva** (podría vulnerarse el derecho al plazo razonable en el acceso a la justicia, el debido proceso y en la ejecutoriedad de la sentencia), que **puede tener un análisis autónomo**, independiente de la “debida diligencia” [...].⁷ (Énfasis añadido).

20. Por ello, el cargo examinado en esta sentencia corresponde a un análisis autónomo sobre la violación del plazo razonable. Ahora bien, no basta la mera consideración de la demora de una causa para configurar una vulneración del plazo razonable. Corresponde hacer un análisis de las particularidades del caso, en función de los criterios que ha desarrollado la Corte.⁸
21. Los criterios jurisprudenciales, desarrollados por este Organismo, son: (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.⁹

⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126.

⁸ CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 35.

⁹ CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 36. Además, ver: sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40

22. Respecto de la **complejidad del asunto**, se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.¹⁰ En este caso, la resolución del recurso de casación implicaba una complejidad promedio, sin tratarse de un asunto de especial dificultad. La Sala Nacional debía revisar el mérito de los cargos de casación admitidos en la fase correspondiente. Por otro lado, el número de sujetos era el propio de un recurso de casación, sin que hubiese existido una pluralidad extraordinaria. En conclusión, no se trataba de un asunto revestido de complejidad.
23. En cuanto a la verificación de la **actividad procesal del interesado**, la Corte ha señalado que debe evaluar “si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso”.¹¹ Esta Corte observa que la entidad accionante no justificó haber actuado con la diligencia debida para el impulso de la causa, y no aportó ningún elemento para concluir que su actividad procesal se dirigió a obtener una respuesta célere en un plazo razonable. De hecho, esta Corte constata que, desde la interposición del recurso de casación, el 07 de abril de 2013, hasta la fecha de resolución de la causa, el SRI presentó tan solo un escrito solicitando que se dicte sentencia,¹² sin que se evidencie una participación activa en la resolución de la causa.
24. Respecto de la **conducta de la Sala Nacional**, se observa que la entidad accionante no ha señalado ningún incumplimiento concreto de los plazos que pueda ser imputable a la Sala Nacional. Al contrario, se limitó a afirmar que la sentencia se dictó 6 años después de deducido el recurso de casación, pero jamás especificó qué plazos se incumplieron en las etapas puntuales del proceso; por ejemplo, no señala si se violó el plazo para la calificación del recurso, para su admisión, para correr traslado de ella, para la convocatoria a audiencia, o para la emisión de la sentencia. Por lo tanto, este Organismo observa que la sentencia se dictó en un tiempo promedio, tomando en cuenta la característica alta carga procesal por parte de las autoridades judiciales de la Sala Nacional.
25. Por último, con relación a la **afectación generada en la situación jurídica de la entidad accionante**, en consonancia con lo señalado en el párrafo 30, la Corte no cuenta con elementos que permitan concluir que la Sala Nacional haya demorado excesivamente su decisión, afectando la situación jurídica del SRI. Tal es así que, al tratarse de una entidad

¹⁰ *Ibid.*, párr. 37

¹¹ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55; sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

¹² Dicho escrito se presentó el 17 de mayo de 2016. Ver: expediente de la Sala Nacional, foja 13.

del sector público, la admisión a trámite del recurso casación suspendió la ejecución de la sentencia de conformidad con el artículo 10 de la derogada Ley de Casación.¹³

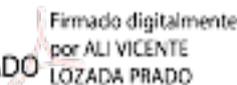
26. Con base en estas consideraciones, se verifica que en la causa no existió vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, pues la decisión de la Sala Nacional fue dictada sin vulneración del plazo razonable para la resolución de un recurso de casación.

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 **2716-19-EP**.
2. **Devolver** los expedientes al juzgado de origen.
3. **Notifíquese**, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ El artículo pertinente prescribía lo siguiente:

Art. 10.- Efectos.- Salvo que el proceso verse sobre el estado civil de las personas, o el recurso haya sido interpuesto por los organismos o entidades del sector público, la admisión a trámite del recurso no impedirá que la sentencia o auto se cumpla.

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 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

271619EP-66792



Caso Nro. 2716-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 2886-19-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 2886-19-EP

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

SENTENCIA 2886-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de archivo emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja al verificar una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia. Paralelamente, descarta una vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

1. Antecedentes

1. Carlos Alejandro Salas Sánchez (“**accionante**”) presentó una demanda contencioso-administrativa en contra de Pablo Celi de la Torre, en calidad de contralor general del Estado; Daniel Alejandro Fernández de Córdova Arteaga, en calidad de director nacional de responsabilidades de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”); e, Íñigo Francisco Salvador Crespo, en calidad de procurador general del Estado. El proceso fue signado con el número 11804-2019- 00036.¹
2. El 4 de febrero de 2019, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (“**TCAT**”) ordenó que, dentro del término de 3 días, el accionante complete la demanda. En cumplimiento de tal disposición, el 6 de febrero de 2019 el accionante presentó un escrito.²

¹ El accionante fungía como gerente general de Construcciones y Servicios OYT CIA. LTDA. Con fecha 21 de noviembre del año 2010 se firmó el contrato de emergencia número 001 entre la empresa antedicha en calidad de contratista, con el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbios, cuyo objeto era la prestación de servicios para la biorremediación de los pasivos ambientales del botadero de basura del cantón. En el decurso del contrato en cuestión, la CGE consideró que el accionante incluyó en las planillas cantidades de obras mayores a las ejecutadas, ocasionando un perjuicio económico al Estado e incumpliendo el contrato. Así, la demanda se presentó en contra de la Resolución de Responsabilidad Civil 12368 DR de 14 de noviembre de 2017 que la CGE emitió contra el accionante.

²A decir del TCAT, la demanda no cumplía con los requisitos del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) respecto de la pretensión clara del accionante en su demanda y la especificación del

3. El 13 de febrero de 2019, el TCAT ordenó el archivo de la demanda, puesto que estimó que el accionante no aclaró su pretensión concreta.³ En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso extraordinario de casación.
4. El 10 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) admitió a trámite el recurso.⁴ No obstante, mediante auto de 27 de junio de 2019, procedió a declarar la nulidad del auto de admisión⁵ y dispuso que se proceda a un nuevo sorteo. De esta forma, el 15 de agosto de 2019, un nuevo conjuer de la Sala Nacional dispuso que el recurrente complete y aclare su recurso de casación.⁶
5. El 26 de septiembre de 2019, la Sala Nacional inadmitió el recurso de casación por considerar que, en el recurso de casación y su escrito de aclaración, no se formuló la exposición formal, clara y precisa sobre el vicio que denuncia incumpliendo el numeral 4 del artículo 267 del COGEP.
6. El 24 de octubre de 2019, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección contra el auto de archivo de 13 de febrero de 2019 emitido por el TCAT y en contra el auto de inadmisión de 26 de septiembre de 2019 expedido por la Sala Nacional.
7. El 11 de diciembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el accionante complete y aclare su acción, disposición que fue cumplida mediante escrito de 19 de diciembre de 2019. Por lo tanto, con fecha 09 de julio de 2020, se admitió a

procedimiento. El accionante en su escrito de respuesta estableció que el acto administrativo impugnado “es la Resolución de Responsabilidad Civil glosa por caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado por el valor de **16.276,48 USD** de la Resolución **Nro. 12368 DR**, de fecha 14 de noviembre de 2017” (énfasis parte del original). A su vez, estableció que el procedimiento es el ordinario, con base en los artículos 289 y 327 del COGEP.

³ El TCAT consideró que la demanda estaba redactada en términos imprecisos indicando que por un lado se solicitó se declare la ilegalidad de la “Resolución de Responsabilidad Civil Glosa Nro. 12368 DR, sin que la misma conste de autos, pues el documento que adjunta es la Resolución No. 12368 que confirma la responsabilidad civil predeterminada mediante glosas N° 0388, 0389 y 039”.

⁴ El conjuer nacional Wilman Gabriel Terán Carrillo estimó que el recurso de casación reunía los requisitos para ser admitido.

⁵ La Sala Nacional declaró la nulidad al aducir que: [...] en el auto de admisibilidad, no consta cuáles son los vicios acusados por el recurrente, ni las normas sustantivas que se estiman infringidas, así como tampoco analiza los motivos concretos en los que se fundamenta el recurso; omitiendo también calificar si procede o no la causal alegada y por cuál yerro. [...] Estos errores son trascendentales e influyen en la decisión de la causa y no pueden ser convalidados por este Tribunal [...].

⁶ La Sala Nacional dispuso que se determine “de ‘manera clara y precisa’ la forma en que se habrían producido los vicios que sustentan la causal invocada” según el numeral 4 del artículo 267 del COGEP.

trámite la demanda de acción extraordinaria de protección y se solicitó que el TCAT y la Sala Nacional presenten sus respectivos informes de descargo.⁷

8. Con fecha 22 de julio de 2020, el conjuer de la Sala Nacional presentó su informe, mientras que con fechas 24 de agosto de 2020 y 28 de septiembre de 2020, el TCAT remitió su informe.⁸
9. El 29 de enero de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifiquen a las partes correspondientes.

2. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58 y 191 numeral 2 literal d) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

11. El accionante alega como vulnerados el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), el debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa, de presentar argumentos y pruebas y contradecir las presentadas en su contra, así como de motivación (art. 76 numeral 7 literales a), h) y l) CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
12. En relación con la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva, afirma que con la improcedencia inicial de su demanda se le denegó justicia e impidió que pueda ejercer sus derechos procesales, provocando indefensión por parte del TCAT. Para ello, cita al

⁷ Cabe recalcar que el TCAT y la Sala Nacional fueron notificados con el auto de admisión y la solicitud del informe con fecha 16 de julio de 2020, conforme las razones que constan a fojas 18-21 del expediente constitucional.

⁸ El TCAT ingresó dos escritos con contenido idéntico en las fechas señaladas, en donde refiere: “En forma expresa dejamos constancia que emitimos el informe ordenado en esta fecha, en razón que el suscrito Juez Ponente estuvo con licencia por enfermedad desde el 26 de julio de 2020 hasta el 13 de agosto de 2020, conforme lo demostramos con las copias de los certificados médicos que anexamos”.

artículo 169 de la CRE y establece que se ha negado su derecho al acceso a la justicia y su derecho a la defensa por meras formalidades, pues el TCAT archivó su demanda por considerar que las letras “DR” dentro de la resolución de responsabilidad civil número 12368 no correspondían a la glosa impugnada, a pesar de haber cumplido con lo solicitado por dichos jueces. A su vez, afirma que también se ha vulnerado la tutela judicial efectiva por parte de la Sala Nacional con la inadmisión de su recurso de casación, pero no presenta alegaciones al respecto.

13. Por otro lado, respecto de una presunta vulneración a las garantías del derecho a la defensa, explica que se ha visto afectado, por un lado, por parte del TCAT al no permitir que proceda su demanda. Por otro lado, por parte de la Sala Nacional, ya que “el Conjuetz no señala en su auto definitivo la pertinencia para negar la admisión del recurso planteado”. Ahonda estableciendo que “la tendencia es que el órgano juzgador admita todas las pruebas que considere pertinentes y que si rechaza alguna por impertinente lo haga mediante resolución motivada”, para concluir que “en el Auto de inadmisión recurrido tampoco se considera como parte de la motivación la prueba que se encuentra dentro del proceso”.

14. Además, se refiere a la garantía de motivación y establece que:

[...] se evidencia con facilidad una simple explicación de los fundamentos de hecho y legales que a juicio del Conjuetz, sin establecer su pertinencia dan como resultado su decisión final de inadmisión del Recurso de Casación mediante auto de fecha 26 de septiembre de 2019.
[...]

15. Finalmente, sobre la presunta afectación al derecho a la seguridad jurídica, afirma que se lo ha violentado al no admitir el recurso de casación planteado conforme al artículo 267 del COGEP y no considerar el escrito de aclaración ingresado.

16. El accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto el auto de la Sala Nacional y se admita su casación.

3.2. Fundamentos de las autoridades judiciales accionadas

17. Los jueces integrantes del TCAT, Isauro Antonio Borrero Salgado, Juan Carlos Pacheco Solano y Dionisio Valentín Pardo Rojas, en su informe de descargo, detallaron que el accionante no determinó cuál era su pretensión con la demanda, en virtud de que una “glosa” o predeterminación de responsabilidad civil no es lo mismo que la determinación de responsabilidad civil de la CGE. Manifiestan que por ello solicitaron al accionante

que aclare y complete su demanda, lo cual no se habría cumplido, pues el accionante solo determinó cuál fue el acto administrativo impugnado, mas no cuál era su pretensión específica. Con esto, el TCAT explicó que no puede suplir pretensiones o aspiraciones de esta naturaleza, pues estaría contrariando disposiciones legales y constitucionales.

18. Por su parte, el congreso nacional Patricio Adolfo Secaria Durango, en su informe de descargo, estableció que el auto de inadmisión del recurso de casación está debidamente motivado conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en el mismo constan. Citó la norma que estimó pertinente para concluir que la motivación debe ser tenida como suficiente. Finalmente, indica que actúa como Juez Nacional encargado.

4. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁹
20. Respecto a la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías de defensa y presentar argumentos y pruebas, y a la seguridad jurídica, por parte de la Sala Nacional, el accionante no establece un argumento completo de cómo la decisión judicial impugnada materializa afectaciones acusadas por acción u omisión; por lo que, no es posible analizar esas eventuales violaciones, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.¹⁰
21. Respecto del auto del TCAT, el accionante alega una presunta afectación a sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa; no obstante, esta Corte constata que todos sus argumentos giran en torno al hecho de que el TCAT archivó su demanda impidiéndole acceder a la justicia para defenderse y presentar sus pruebas y alegatos, afectando, a su vez, el principio contenido en el artículo 169 de la CRE. En consecuencia, para evitar la reiteración argumental, dicho cargo se resolverá, exclusivamente, a través del derecho a la tutela judicial efectiva mediante el siguiente problema jurídico: **¿El auto emitido por**

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 (Carga argumentativa en acciones extraordinarias de protección), 13 de febrero de 2020, párrs. 16 al 18.

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 (Carga argumentativa en acciones extraordinarias de protección), 13 de febrero de 2020, párr. 16.

el TCAT vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia, al haber archivado la demanda pese a que el accionante la completó según lo ordenado por el TCAT?

22. Finalmente, en relación con la supuesta violación del derecho al debido proceso en su garantía de motivación por parte del auto de inadmisión emitido por la Sala Nacional, el accionante afirma que sólo se ha realizado una simple explicación de los fundamentos de hecho y de derecho, sin ahondar en su pertinencia para la admisión. Por ello, esta Corte estima que este cargo cuestiona la suficiencia motivacional del auto y lo abordará a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Sala Nacional el derecho al debido proceso en su garantía de motivación por un vicio de insuficiencia al no haber explicado los motivos fácticos y normativos por los cuales inadmitió el recurso de casación?**

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

4.2.1. ¿El auto emitido por el TCAT vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia, al haber archivado la demanda pese a que el accionante la completó según lo ordenado por el TCAT?

23. El artículo 75 de la CRE prescribe: “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”.

24. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, “[...] que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.¹¹

25. Concretamente, respecto del componente de acceso a la justicia, esta Corte ha determinado que este goza de una particular protección, en los siguientes términos: “[...] en los requisitos para acceder a la jurisdicción existe una mayor protección por parte de la tutela judicial efectiva, pues de ellos depende todo el resto del proceso y que el acceso a la jurisdicción como núcleo esencial de la tutela judicial efectiva sea posible”.¹² De modo que se viola este derecho cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹² CCE, sentencia 946-19-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 45.

irrazonables al acceso a la administración de justicia; y, el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida.¹³

26. En el presente caso, el accionante estima que el TCAT le impidió el acceso a la justicia debido a que archivó su demanda argumentando que no la aclaró y completó apropiadamente, pues únicamente identificó el acto impugnado, mas “no expone su pretensión en la forma en que debe pronunciarse el Tribunal al resolver”. Por lo que, corresponde a esta Corte determinar si dicho archivo de la causa fue arbitrario o irrazonable, impidiendo que el accionante acceda a la justicia y su pretensión sea conocida.

27. Al respecto, una vez revisada la decisión impugnada, esta Corte constata que el TCAT archivó la demanda por cuanto:

[...] Se pidió aclarar la pretensión porque la misma estaba redactada en términos imprecisos, ya que pedía se declare la ilegalidad de la “Resolución de Responsabilidad Civil Glosa Nro. 12368 DR”, sin que la misma conste de autos, pues el documento que adjunta es la Resolución No. 12368 que confirma la responsabilidad civil predeterminada mediante glosas N° 0388, 0389 Y 039. En el escrito de aclaración al exponer la “Pretensión clara y precisa que se exige”, textualmente señala: “El Acto Administrativo que impugnamos a través de esta acción es la Resolución de Responsabilidad civil glosa por caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado por el valor de 16.276,48 USD de la Resolución Nro. 12368 DR, de 14 de noviembre de 2017”; es decir, únicamente identifica el acto administrativo que impugna, pero no expone su pretensión en la forma que debe pronunciarse el Tribunal al resolver [...].

28. Pese a ello, de la revisión integral del proceso, se encuentra que el accionante, en su demanda, en la sección VII titulada “Pretención (sic) que se exige”, establece:

Se declare la ILEGALIDAD de la Resolución de Responsabilidad Civil **Glosa Nro. 12368 DR**, de fecha 14 de noviembre de 2017, por el valor de 16.276,48 USD, por falta de competencia de la Contraloría, por caducidad de sus facultades contemplada en el **Art. 71** de la **Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado** en base a lo que determina el **Art. 72** IBÍDEM, que manifiesta que la caducidad se puede declarar de oficio o a petición de parte. Además. (sic) En tal razón, mediante este razonamiento jurídico insisto en que se declare la ilegalidad de la resolución antes aludida y se deje sin efecto la misma (énfasis parte del original).

29. Además, en el escrito de aclaración y compleción, el accionante especifica que la

¹³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 112-115.

pretensión que exige es la siguiente:

“El Acto Administrativo que impugnamos a través de esta acción es la Resolución de Responsabilidad civil glosa por caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado por el valor de **16.276,48 USD** de la Resolución **Nro. 12368 DR**, de fecha 14 de noviembre de 2017” (énfasis parte del original).

30. De lo expuesto, esta Corte evidencia que, considerando tanto la demanda como su escrito de aclaración y compleción, el accionante expresó cuál es la pretensión que busca mediante su demanda, concretada en que se declare la ilegalidad del acto administrativo impugnado por la falta de competencia de la CGE debido a una presunta caducidad. A su vez, especificó cuál es el acto administrativo que impugna a través de la misma, que es la “Resolución de Responsabilidad civil glosa por caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado por el valor de 16.276,48 USD de la Resolución Nro. 12368 DR, de 14 de noviembre de 2017”. En consecuencia, no se evidencia el incumplimiento de un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable y que justifique el archivo de la demanda.

31. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que:

[...] cuando determinada persona o sujeto procesal, en el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, haga uso de manera legítima de un mecanismo expresamente reconocido en el ordenamiento jurídico, las autoridades jurisdiccionales, por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva [...]. Por tanto, aquella autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la omisión de formalidad y de ese modo evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte.¹⁴

32. De modo complementario, se ha señalado que los juzgadores están obligados a:

“[...] adoptar las decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que la propia constitución otorga a los sujetos procesales. Siendo que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable”.¹⁵

33. En la sentencia 1331-17-EP/22, la Corte estableció que, al archivar la demanda, las

¹⁴ CCE, sentencia 159-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 38.

¹⁵ CCE, sentencia 159-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 39.

autoridades judiciales:

[...] con su accionar impidieron que el proceso continúe y limitaron el acceso a la justicia de la accionante injustificadamente frente a un requisito que no era materialmente insubsanable. Con ello, los jueces impusieron un obstáculo irrazonable para el acceso a la justicia de la accionante que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.¹⁶

34. De esta forma, esta Corte determina que en este caso el TCAT actuó con extremo formalismo y negó la aclaración sin que se evidencie el incumplimiento de un requisito insubsanable, lo cual produjo una traba irrazonable de acceso a la justicia y, por ende, una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su primer componente de acuerdo con los párrafos 24 y 25 *ut supra*.

4.2.2. ¿Vulneró la Sala Nacional el derecho al debido proceso en su garantía de motivación por un vicio de insuficiencia al no haber explicado los motivos fácticos y normativos por los cuales inadmitió el recurso de casación?

35. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa dentro del debido proceso, con el siguiente texto:

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.

36. En la sentencia 1158-17-EP/21,¹⁷ esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que, para estar motivada, toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que contenga una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. En este sentido, se ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹⁸

¹⁶ CCE, sentencia 1331-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 29.

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021.

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

- 37.**Corresponde entonces analizar si la Sala Nacional fundamentó de modo suficiente los motivos que le llevaron a inadmitir el recurso de casación interpuesto por el accionante, a fin de constatar si se efectuó un análisis fáctico y normativo de dicha inadmisión considerando la naturaleza extraordinaria del recurso de casación.
- 38.**El accionante fundamentó su recurso de casación en la causal primera del artículo 268 del COGEP. Así, se refiere a los artículos 169 de la CRE, 18 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), 146 incisos primero y segundo del COGEP y finalmente el artículo 91 del COGEP y establece que el TCAT ha incurrido en un “grave error” al archivar la demanda inaplicando el artículo 23 del COFJ. Luego refiere que se ha producido una “errónea interpretación de normas procesales” y menciona a los artículos 146 del COGEP y 29 del COFJ. Finaliza su recurso estableciendo que se ha producido una “errónea interpretación” del artículo 169 de la CRE, del artículo 18 del COFJ, del artículo 146 incisos primero y segundo y del artículo 91, ambos del COGEP, mencionado a los artículos 76 y 82 de la CRE, y 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. A su vez, en el escrito con el cual aclaró y completó su recurso de casación, el accionante estableció que se ha producido una errónea interpretación del artículo 146 inciso segundo del COGEP.
- 39.** Ahora, analizado el auto de inadmisión del recurso de casación de la Sala Nacional, se constata que este está conformado por cinco secciones incluida la parte decisoria. En el primer acápite se explican brevemente los antecedentes, mientras que en el segundo se exponen las normas jurídicas aplicables, específicamente los artículos 267 y 270 del COGEP y en el tercero se detallan los datos de quien ha interpuesto el recurso de casación junto con información del proceso de origen.
- 40.**Posteriormente, en la sección cuarta, titulada “Cumplimiento de los requisitos para la admisibilidad”, el conjuez realiza un análisis de los elementos taxativos que debe cumplir el recurso de casación para ser admitido con base en los artículos 267 y 270 del COGEP. Comienza verificando la oportunidad y luego procede a un estudio de la estructura formal de la fundamentación del recurso, donde señala:

[...] Informa el escrito, las normas de derecho que el recurrente considera infringidas en el auto del que recurre, las cuales están contenidas en los artículos 169 de la Constitución de la República, 18 del Código Orgánico de la Función Judicial, incisos primero y segundo del artículo 146 y artículo 91 del COGEP. Determina que se acoge a la disposición del artículo 268 del COGEP y concretamente, a la causal contenida en su numeral primero, “por aplicación o errónea interpretación de normas procesales”. Que en el auto atacado el Tribunal

de instancia ha incurrido en errónea interpretación de los artículos 169 de la Constitución, 18 del Código Orgánico de la Función Judicial; 91 y 146 del Código Orgánico General de Procesos. [...]

41. Posteriormente, analiza el escrito de aclaración y compleción del recurso de casación, y expone que se ha referido solo al inciso segundo del artículo 146 del COGEP con el vicio errónea de interpretación, por lo cual el congreso de la Sala Nacional concluye que no ha dado cumplimiento con las especificaciones que exige un recurso de casación según el artículo 267 numeral 4 del COGEP. De esta forma, declara la inadmisión del recurso de casación interpuesto con base en las explicaciones descritas en los vistos anteriores.
42. De acuerdo con lo analizado, se constata que el auto impugnado de la Sala Nacional explicó de forma suficiente los antecedentes de hecho y fundamentó, con base en la normativa aplicable, las razones por las cuales el recurso de casación no reunía los requisitos necesarios para ser admitido, incluso después de haberse presentado el escrito que aclaraba y completaba al recurso.
43. Así las cosas, esta Corte descarta una vulneración de la garantía de la motivación en perjuicio del accionante y le recuerda que el desacuerdo con la decisión no es materia de esta garantía constitucional, puesto que la Corte Constitucional no constituye una instancia adicional y no puede pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la decisión.

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. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 2886-19-EP.
2. Declarar que el auto de archivo de la demanda de 13 de febrero de 2019 emitido por el TCAT vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia del artículo 75 CRE.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a. Dejar sin efecto el auto de 13 de febrero de 2019 del TCAT con sede en el cantón Loja y todas las actuaciones posteriores a dicho auto, tanto las emitidas por el TCAT como por la Sala Nacional.

288619EP-6678f



Caso Nro. 2886-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 3191-19-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 3191-19-EP

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

SENTENCIA 3191-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada en un proceso de acción de protección. La Corte concluye que los jueces accionados no vulneraron la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al ordenar la práctica de pruebas tanto a la accionante como a la entidad accionada, al extender el plazo para la presentación de estas pruebas y al dictar su sentencia luego de la audiencia. Esto debido a que dichas actuaciones no violaron las reglas de trámite previstas en los artículos 24 y 15 numeral 3 de la LOGJCC. La Corte también descarta la violación de la garantía de motivación porque la sentencia impugnada analizó las violaciones de derechos alegadas en la acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de junio de 2019, Gabriela Patricia Aulestia Bedoya (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura (“**GADP Imbabura**”).¹
2. En sentencia de 11 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de Ibarra (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección.² El GADP Imbabura interpuso recurso de apelación. El conocimiento del recurso correspondió a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (“**Sala Provincial**”).
3. El 20 de agosto de 2019 se llevó a cabo la audiencia convocada por los jueces de apelación. En esta diligencia los jueces ordenaron la práctica de pruebas. Requirieron que la accionante presente una copia certificada de su visa a Estados Unidos y ordenaron que

¹ La acción de protección fue signada con el número 10203-2019-01218. La accionante, funcionaria del GADP Imbabura, alegó que las respuestas negativas del GADP Imbabura a sus solicitudes de retiro voluntario con indemnización violaron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad y no discriminación.

² El juez de la Unidad Judicial declaró la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y del derecho a la igualdad y no discriminación. Como reparación integral ordenó que el GADP Imbabura “proceda a emitir el informe favorable respecto de la petición presentada por la accionante [...]” e incluya su indemnización en la planificación presupuestaria del año 2020.

el GADP Imbabura presente una certificación sobre las partidas por indemnizaciones por retiro voluntario desde 2014 hasta 2020. Los jueces concedieron el término de cuatro días para atender este requerimiento y, ante la falta de cumplimiento del GADP Imbabura y bajo prevenciones legales, concedieron un término perentorio adicional de cuarenta y ocho horas.

4. El 24 de septiembre de 2019 se reanudó la audiencia de apelación a fin de practicar las pruebas ordenadas por los jueces. Los jueces de la Sala Provincial no dictaron sentencia oral al concluir la audiencia.
5. El 30 de octubre de 2019, los jueces de la Sala Provincial dictaron sentencia por escrito y aceptaron el recurso de apelación del GADP Imbabura al considerar que no existió violación de derechos constitucionales.
6. El 26 de noviembre de 2019, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. Mediante sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional el 8 de enero de 2020, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 21 de mayo de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección y requirió que los jueces de la Sala Provincial presenten un informe de descargo. Este informe fue presentado el 10 de junio de 2020.
8. La accionante presentó insistencias para el despacho de la causa³ y, el 15 de noviembre de 2023, desistió expresamente de su acción extraordinaria de protección por “contravenir a sus intereses personales y por el tiempo exagerado que se ha demorado la tramitación de la causa”.
9. Mediante auto de 20 de noviembre de 2023, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y ordenó que, el 27 de noviembre de 2023, la accionante comparezca a reconocer la firma constante en su escrito de desistimiento y a exponer las razones para desistir. La jueza también dispuso que, en caso de no poder asistir a esta diligencia, la accionante presente en el término de cinco días un escrito en el que exponga las razones del desistimiento y cuya firma y rúbrica esté reconocida ante notario público.

³ Escritos de 9 de marzo y 18 de junio de 2021.

- 10.** La accionante no asistió a la diligencia de reconocimiento de firma del desistimiento, pese a haber sido debidamente notificada. Tampoco presentó el escrito mencionado en el párrafo precedente.

2. Competencia

- 11.** 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 la accionante

- 12.** La accionante solicita que se declare la violación de sus derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso y que se ordene la reparación integral que corresponda. Como fundamento de su pretensión, la accionante formula los siguientes cargos:
- 12.1.** Los jueces de la Sala Provincial violaron el derecho al debido proceso al haber permitido que el GADP Imbabura practique pruebas que no fueron presentadas en primera instancia y al extender “de manera injustificada” el plazo para que la entidad accionada presente dichas pruebas.
 - 12.2.** Los jueces accionados violaron el derecho al debido proceso al requerir pruebas a la accionante, pese a que se trataba de un caso de discriminación en el que la carga de la prueba correspondía al GADP Imbabura.
 - 12.3.** Los jueces accionados violaron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso porque no dictaron sentencia al momento de concluir la audiencia, contrario a lo dispuesto en el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC.
 - 12.4.** La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se pronunció sobre la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la motivación que fue alegada en la acción de protección.
 - 12.5.** Los jueces accionados, así como el juez de primera instancia, violaron el debido proceso porque no “se preocuparon por el cumplimiento de la sentencia, que al

tenor del artículo 24 debía haberse ejecutado no obstante el recurso interpuesto”.

3.2. Argumentos de los jueces de la Sala Provincial

13. Los jueces de la Sala Provincial solicitan que se desestime la acción extraordinaria de protección con fundamento en los siguientes argumentos:

13.1. Ante la solicitud del GADP Imbabura y las alegaciones de la accionante, el tribunal consideró necesario disponer la práctica de pruebas. Esta es una competencia de los jueces de apelación conforme el artículo 24 de la LOGJCC, por lo que no existió violación del derecho al debido proceso.

13.2. Los jueces de la Sala Provincial ampliaron el plazo para la presentación de la certificación ordenada al GADP Imbabura porque consideraron que esta “era de vital importancia para resolver el problema jurídico propuesto por la accionante”. Esta actuación no causó una violación del debido proceso porque la prueba fue practicada y objeto de contradicción en audiencia.

13.3. No se violó el derecho al debido proceso ni a la tutela judicial efectiva por no emitir sentencia en audiencia. El artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC es aplicable a las sentencias de primera instancia y no a los fallos emitidos en apelación, que están regulados por el artículo 24 de la LOGJCC.

13.4. La sentencia impugnada se pronunció sobre los derechos alegados como vulnerados por la accionante. Por tanto, no violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

13.5. El cargo de la accionante relacionado con la falta de ejecución de la sentencia de primera instancia es imputable al juez ejecutor y no a los jueces de apelación.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

15. El argumento de la accionante identificado en el párrafo 12.1 sostiene que los jueces de apelación no podían ordenar la práctica de pruebas y menos aún ampliar el plazo para la presentación de las pruebas requeridas al GADP Imbabura. El argumento del párrafo 12.2 consiste en que los jueces de apelación no podían ordenar que la accionante presente pruebas, pues aquello sería contrario a la regla de la carga de la prueba en casos de discriminación. Ambos cargos cuestionan la facultad de los jueces de ordenar la práctica de pruebas en apelación y de requerir la presentación de dichas pruebas tanto a la accionante como al GADP Imbabura. Estos cargos aluden a una presunta violación de reglas de trámite en la sustanciación del recurso de apelación, que corresponde analizar a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. En atención a estos argumentos, en aplicación del principio *iura novit curia*,⁵ la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

15.1. ¿Los jueces accionados violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al ordenar la práctica de pruebas en apelación, requiriendo pruebas al GADP Imbabura y a la accionante, y al extender el plazo para la presentación de dichas pruebas?

16. El cargo identificado en el párrafo 12.3 consiste en una presunta inobservancia del deber de dictar sentencia en audiencia. Este argumento, al referirse a la presunta violación de la regla de trámite contenida en el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC, también será abordado a partir de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. La Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

16.1. ¿Los jueces de apelación violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al no dictar sentencia en audiencia, inobservando el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC?

17. Respecto del cargo identificado en el párrafo 12.4, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

17.1. ¿La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los derechos a la igualdad y a la motivación, cuya vulneración fue alegada por la accionante?

⁵ LOGJCC. “Art. 4.- Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*. - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.”

18. Si bien la accionante se refiere a una presunta inobservancia del artículo 24 de la LOGJCC (párrafo 12.5), su argumento consiste en que no se ejecutó la sentencia de primera instancia que le fue favorable. La acción extraordinaria de protección no es la garantía adecuada para resolver sobre la inejecución de una decisión constitucional. Para exigir el cumplimiento de una sentencia constitucional, se debe promover la ejecución del fallo ante el juez de primera instancia y, subsidiariamente, es posible proponer una acción de incumplimiento.⁶ Dado que la presente acción no es adecuada para resolver sobre la inejecución de la sentencia de primera instancia (que luego fue revocada), la Corte no se plantea un problema jurídico al respecto.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿Los jueces accionados violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al ordenar la práctica de pruebas en apelación, requiriendo pruebas al GADP Imbabura y a la accionante, y al extender el plazo para la presentación de dichas pruebas?

19. La garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, reconocida en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, es una garantía impropia del debido proceso. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para que exista una vulneración de una garantía impropia del debido proceso, se deben verificar los siguientes requisitos: (1) la violación de una regla de trámite y (2) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso, entendido este como el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.⁷

20. El trámite del recurso de apelación en garantías jurisdiccionales está regulado en el artículo 24 de la LOGJCC en los siguientes términos:

Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. **De**

⁶ LOGJCC. Artículos 163 y 164.

⁷ CCE, sentencias 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23; y, 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27.

considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia (énfasis añadido).

21. De acuerdo con el artículo 24 de la LOGJCC, las y los jueces que resuelven un recurso de apelación tienen competencia para ordenar la práctica de pruebas y convocar a audiencia, si lo consideran necesario. En este caso, los jueces de la Sala Provincial consideraron pertinente convocar a audiencia y requerir la práctica de pruebas, para lo cual ordenaron que tanto la accionante como la entidad accionada presenten información. Cuando el GADP Imbabura no cumplió este requerimiento, los jueces ampliaron el plazo para la presentación de la prueba por cuarenta y ocho horas adicionales, bajo prevenciones de ley. Esta ampliación se debió a que los jueces consideraron que la información requerida al GADP Imbabura era esencial para resolver la causa.
22. Al ordenar la práctica de pruebas, los jueces de la Sala Provincial ejercieron una competencia prevista en el artículo 24 de la LOGJCC. Contrario a lo alegado por la accionante, la primera instancia no es el único momento en que se puede presentar pruebas en los procesos de garantías jurisdiccionales. Además, la competencia de las y los jueces para requerir la práctica de pruebas es independiente de la regla de la carga de la prueba a la que alude la accionante (párrafo 12.2). Esta regla se aplica solo ante la insuficiencia probatoria, es decir, cuando no existan pruebas aportadas por las partes ni pruebas de oficio (es decir, pruebas requeridas por las y los jueces, como ocurrió en el caso) que permitan demostrar los hechos controvertidos.⁸ Dado que al ordenar la práctica de pruebas (tanto por parte de la accionante como del GADP Imbabura) los jueces de apelación ejercieron una competencia legal, la Corte no encuentra la violación de una regla de trámite.
23. Respecto de la ampliación del plazo para presentar pruebas, el artículo 24 de la LOGJCC —norma especial que regula el recurso de apelación en garantías jurisdiccionales— no prevé un plazo para que las y los jueces ordenen la práctica de pruebas. En consecuencia, la Corte tampoco encuentra que los jueces de la Sala Provincial hayan inobservado una regla de trámite aplicable al recurso de apelación al extender el plazo para que el GADP Imbabura presente las pruebas requeridas.
24. Al descartar la violación de una regla de trámite por parte de los jueces de la Sala Provincial, no se cumple el primer requisito para que se vulnere la garantía de

⁸ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.1.

cumplimiento de normas y derechos de las partes y corresponde desestimar el cargo de la accionante.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Los jueces de apelación violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al no dictar sentencia en audiencia, inobservando el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC?

25. Al tratarse de una violación de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la Corte verificará primero si se violó la regla de trámite prevista en el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC. De ser así, se analizará la afectación del debido proceso como principio, conforme lo señalado en el párrafo 19.
26. La accionante alega la inobservancia del artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC, que regula la sentencia como una de las formas de terminar el proceso. Esta norma prescribe que “cuando la jueza o juez se forme criterio, dictará sentencia en la misma audiencia, y la notificará por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas seguidas”. El artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC, al referirse a “la jueza o juez” en singular y a una audiencia, regula la resolución de la causa por parte de los jueces de primera instancia. En estos casos, a diferencia de lo que ocurre en apelación, la realización de una audiencia es obligatoria y la causa es resuelta por un juez o jueza. En cambio, en apelación, la audiencia es potestativa y el recurso es resuelto por un tribunal, conforme el artículo 24 de la LOGJCC.⁹ Las reglas que se aplican a un juez o jueza no siempre pueden ser igualmente aplicables a un tribunal, como órgano colegiado.
27. Dado que el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC alegado por la accionante no es aplicable a la resolución del recurso de apelación, la Corte concluye que los jueces de la Sala Provincial no violaron esta regla de trámite. Al descartar la violación de esta regla de trámite, no se cumple el primer requisito para que se vulnere la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la Corte desestima el cargo de la accionante.

5.3. Tercer problema jurídico: ¿La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los derechos a la igualdad y a la motivación, cuya vulneración fue alegada por la accionante?

⁹ Incluso en el supuesto de que el tribunal convoque a audiencia, el artículo 24 de la LOGJCC no exige que la sentencia sea dictada en dicha audiencia.

- 28.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹⁰ En el presente caso la accionante afirma que la sentencia impugnada no se pronunció sobre los derechos a la igualdad y al debido proceso en la garantía de motivación, cuya vulneración alegó en la acción de protección. Por tanto, la Corte verificará si se cumplió el elemento (3) de la motivación en relación con estos derechos.
- 29.** La sexta sección de la sentencia impugnada analizó las alegaciones de la accionante sobre las presuntas violaciones de derechos imputables al GADP Imbabura. En el considerando b), los jueces de la Sala Provincial analizaron las respuestas del GADP Imbabura a las peticiones de la accionante a fin de verificar si cumplieron el “test de motivación” desarrollado hasta ese momento por la Corte Constitucional. Los jueces descartaron la violación de esta garantía del debido proceso al considerar que las respuestas a las peticiones de la accionante fueron razonables y que el GADP Imbabura explicó por qué no procedía la petición de acogerse al retiro voluntario ni la aplicación del silencio administrativo positivo a favor de la accionante.¹¹
- 30.** La Corte verifica que los jueces de la Sala Provincial realizaron un análisis para descartar la violación de la garantía de motivación alegada por la accionante. Tras este análisis, los jueces concluyeron que el GADP Imbabura explicó su negativa a las peticiones de la accionante y que las respuestas brindadas por la entidad accionada fueron “razonables”. Dado que los jueces se pronunciaron sobre la violación de la garantía de motivación alegada por la accionante, la Corte desestima el cargo de la accionante sobre este derecho.

¹⁰ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y, 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹¹ Los jueces señalaron lo siguiente: “[d]el contenido de la respuesta que se ha dado a la accionante, se puede observar en primer lugar que la misma está enmarcada en el parámetro de razonabilidad, en virtud que en su contenido se incluye base normativa, haciéndole conocer que existe la posibilidad de aceptar su petición por la autoridad nominadora, bajo la circunstancia de que la accionante podría percibir el 10% del valor calculado en calidad de compensación económica por no existir planificación presupuestaria. Así esta respuesta también es lógica y comprensible porque aborda el contenido mismo del requerimiento de la accionante, de la que se entiende que no es posible incluir su petición en el presupuesto porque ya se ha incluido para que seis personas puedan acogerse al beneficio de la jubilación; consecuentemente, las segunda y tercera peticiones hechas por la accionante, han sido respondidas de forma motivada por el Ing. Willians Napoleón Revelo en su calidad de Director de Talento Humano Encargado del Gad-Imbabura.” Sobre el silencio administrativo, los jueces se refirieron al oficio GPI-NA-SGAC-2019-0217-O emitido por el GADP Imbabura el 12 de junio de 2019, en el que se explicó que las peticiones de la accionante eran improcedentes y que no existía silencio administrativo positivo en su favor.

- 31.** El derecho a la igualdad y no discriminación se analizó en el considerando c) de la sexta sección de la sentencia impugnada. El cargo de la accionante consistió en que existió un trato discriminatorio en su contra por parte del GADP Imbabura, quien aceptó la petición de retiro voluntario con indemnización de otro funcionario (Leonardo Patricio González Pinto). Los jueces de la Sala Provincial descartaron la violación de este derecho al verificar que la accionante y Leonardo Patricio González Pinto no se encontraban en las mismas circunstancias y que correspondía tratar sus peticiones de forma distinta.¹²
- 32.** La Corte verifica que los jueces de la Sala Provincial también analizaron el derecho a la igualdad y no discriminación que fue alegado por la accionante. En consecuencia, la Corte desestima el cargo de la accionante respecto de este derecho y concluye que la sentencia impugnada no violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

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.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² Los jueces señalaron que existió un informe médico que justificaría aceptar la petición de retiro de Leonardo Patricio González Pinto. Esto debido a que el informe determinó que “las actividades que desarrollaba en su trabajo le genera[ban] una alta tensión” y que su enfermedad “no le permitía ejercitar su trabajo de una manera digna”. Luego de la valoración de las pruebas aportadas al proceso, los jueces de la Sala Provincial consideraron que la accionante no estaba en esta situación, pues pretendía acogerse al retiro voluntario para trasladarse a Estados Unidos y no por razones médicas.

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 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

319119EP-665f6



Caso Nro. 3191-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro, 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 1531-20-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 1531-20-EP

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

SENTENCIA 1531-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Corte Provincial, tras verificar que los jueces del tribunal de apelación rechazaron la demanda presentada sin haber analizado la alegada violación del derecho a la salud de los accionantes, quienes pertenecían a una comunidad indígena de Nabón-Oña.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 01 de julio de 2020, Walter Olmedo Morocho Morocho, Alfredo Franklin Morocho Carchi, en su calidad de miembros del Consejo de Gobierno de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, y Hermel Patricio Sagbay Lalvay, en su calidad de ciudadano de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay (“**accionantes**”), presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), la Coordinación Zonal 6 del MSP y la Procuraduría General del Estado,¹ impugnando el Acuerdo Ministerial

¹ Proceso número 01618-2020-00060. Los accionantes impugnan el Acuerdo Ministerial 00019-20, emitido por el Ministerio de Salud Pública y publicado en la edición especial 641 del Registro Oficial de 5 de junio de 2020. A su criterio, el Acuerdo Ministerial convirtió al Distrito de Salud de Nabón-Oña en una oficina técnica sin competencia administrativa, ni financiera, adscrita al Distrito de Salud de Santa Isabel 01D03, lo cual vulnera sus derechos de participación consagrados en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, debido a que no fueron consultados para su expedición. Además, señalaron que se vulneró su derecho a la salud, ya que la oficina técnica no tendría las mismas competencias que el distrito y tampoco existiría una entidad financiera que permita su operatividad. Esto habría implicado que la adquisición de insumos médicos ya no esté a disposición de la población de Nabón-Oña. Por ende, ante una necesidad médica, deberían trasladarse al cantón Santa Isabel para que la entidad competente autorice la adquisición de los insumos médicos. Señalan que aquello pondría en peligro el derecho a la salud de las personas. Estos antecedentes, a su criterio, resultarían de especial gravedad en el contexto de la pandemia de COVID-19.

00019-20,² el cual fue derogado mediante el Acuerdo Ministerial 00077-2022 de 27 de diciembre de 2022.³

2. El 14 de julio de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección propuesta.⁴ Inconforme con esta decisión, el MSP, la Coordinación Zonal 6 de Salud y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.
3. El 31 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado; en consecuencia, declaró la improcedencia de la acción de protección propuesta.⁵

² El Acuerdo Ministerial disponía la reorganización de la presencia territorial del Ministerio de Salud Pública, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo interinstitucional SENPLADES-MEF-MDT-001-2019, por el cual se expidieron las directrices para la reorganización de la presencia institucional territorio y la reestructura orgánica de la administración pública central. Las disposiciones contenidas en el Acuerdo Ministerial eran aplicables a las coordinaciones zonales de salud y direcciones distritales de salud a nivel nacional. Además, indicaba que la presencia institucional en territorio debía darse mediante coordinaciones zonales de salud, direcciones distritales de salud y oficinas técnicas. Particularmente, se crearon 9 coordinaciones zonales, que tienen facultades de planificación, coordinación, control, gestión y evaluación; 99 direcciones distritales de salud con competencia de planificación, control y gestión y se suprimieron 9 oficinas técnicas, entre las que se encontraba la oficina técnica 01D05 de Nabón-Oña.

³ El Acuerdo Ministerial 00077-2022 dispuso la reorganización de la presencia institucional del Ministerio de Salud Pública en territorio. Estableció una Coordinación Zonal de Salud en la provincia de Azuay, cantón Cuenca, cuya cobertura abarca las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Asimismo, estableció una Dirección Distrital con facultades de planificación, control, gestión y evaluación, entre otros, en el cantón Nabón, cuya cobertura se ampliaba también a Oña.

⁴ La Unidad Judicial consideró que el acto impugnado vulneró el derecho a la salud de la comunidad. En la sentencia, indicó que en Nabón y Oña existe una numerosa población originaria que, históricamente, se ha encontrado en condiciones de pobreza, exclusión y discriminación. Los efectos del acuerdo ministerial impugnado, a su criterio, no habrían sido ejecutados en su totalidad y, en consecuencia, no habría concluido la transformación a oficina técnica del distrito de salud Nabón-Oña. La Unidad Judicial consideró que, en caso de efectivizarse el acto administrativo, vulneraría el derecho a la salud de los habitantes de Nabón y Oña, puesto que habría provocado que los ciudadanos se transporten hasta 126 kilómetros hacia la ciudad de Santa Isabel. Así también, indicó que los pueblos indígenas de los cantones indicados no habían sido considerados para la expedición del acuerdo ministerial.

⁵ La Corte Provincial consideró que el acuerdo ministerial impugnado no vulneró el derecho a la salud de la comunidad, debido a que, al expedirlo, el Ministro de Salud Pública estaba ejerciendo la atribución conferida por el artículo 154 numeral 1 de la Constitución. Además, el acuerdo ministerial fue realizado de conformidad con las directrices del acuerdo interinstitucional SENPLADES-MEF-MDT-001-2019, por el cual se expidieron los lineamientos para la reorganización de la presencia institucional en el territorio y la reestructuración orgánica de la administración pública central. En consecuencia, el acuerdo ministerial se limitaba a la reorganización administrativa, a través de una política pública, sin vulnerar el derecho a la salud. Así también, indicó que el derecho a la consulta no había sido vulnerado ya que, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se limita a las relaciones que vinculan al Estado y los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades respecto de sus territorios, usos, costumbres, cultura, entre otros. A su criterio, el Convenio 169 no se refiere al derecho a ser consultado como un ejercicio de participación política o democracia directa. Finalmente, concluyó que el acto demandado debía ser impugnado en la vía contencioso-administrativa.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 10 de septiembre de 2020, los accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial. Por sorteo, el conocimiento de la causa se radicó en el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. El 18 de diciembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la causa⁶ y dispuso que la Corte Provincial presente su informe de descargo.
6. El 4 de enero de 2021, la Secretaria General emitió la certificación que indicaba que no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
7. El 22 de enero de 2021, los jueces de la Corte Provincial presentaron su informe de descargo.
8. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 26 de julio de 2023.
9. El 10 de marzo de 2021, el alcalde del GAD Municipal de Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay, presentó un escrito de *amicus curiae*.⁷

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones

⁶ La Sala de Admisión estaba conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado y por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

⁷ En su escrito indicó que el Acuerdo Ministerial 00019-20 vulneraba el derecho a la igualdad y no discriminación porque había sido emitido sin consulta o socialización a las comunidades indígenas y porque demostraba un “privilegio para una provincia y discrimina a otros que necesitan de la presencia institucional del distrito”. Además, señaló que el acto impugnado vulneraba el derecho a la salud ya que la oficina técnica implementada carecía de capacidad financiera, lo cual implicaba que los insumos médicos ya no serían adquiridos en el cantón Nabón y Oña, sino en Santa Isabel. En consecuencia, el traslado a Santa Isabel sería un factor necesario para la adquisición de un insumo médico, lo cual pondría en grave riesgo la vida del paciente. Así también, indicó que el Acuerdo Ministerial impugnado no satisfacía los elementos del test de proporcionalidad.

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

11. Los accionantes sostienen que el Acuerdo Ministerial 00019-20 (“**Acuerdo Ministerial**”), emitido por el MSP, afectó su derecho a la salud, debido a que la oficina técnica del Distrito de Salud de Nabón-Oña, creada a través del Acuerdo Ministerial, no tenía una entidad financiera para su operatividad. Esto implicaría que la adquisición de insumos médicos ya no estaría a disposición de la población del cantón Nabón y Oña, sino del cantón Santa Isabel, ambos de la provincia de Azuay.
12. Además, señalan que el MSP violó su derecho a ser consultados sobre el plan de reorganización administrativa, consagrado en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, en concordancia con el artículo 57 numerales 7 y 17 de la Norma Suprema, puesto que no habría existido una consulta o socialización con las comunidades indígenas de Nabón-Oña.
13. Así también, indicaron que el Acuerdo Ministerial violó su derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, debido a que “al no contar con una entidad administrativa de salud en territorio se está privando el derecho de acceso a la salud de la cual gozamos las comunidades pueblos y nacionalidades”.
14. Al cuestionar la sentencia emitida por la Corte Provincial, los accionantes indican que en ella no se “analizan a fondo todos [los] argumentos esgrimidos en la Acción de protección [sic]” y que “no se ha [sic] considerado los elementos de la diversidad cultural del cual goza el cantón Nabón en donde habitan pueblos ancestrales, no existe una interpretación intercultural, ni una valoración a las necesidades críticas que vive esta población [sic]”. Además, señalan que el objeto de su demanda no era atacar las facultades constitucionales del MSP, sino indicar que el Acuerdo Ministerial vulneraba derechos constitucionales e implicaba una “precarización del servicio a la salud en los habitantes del cantón Nabón-Oña”.
15. También argumentan que la sentencia impugnada “no ha respetado los derechos constitucionales ni la ley” por lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. La Corte Provincial, en su informe de descargo, señaló que el Acuerdo Ministerial impugnado se limita a la “reorganización administrativa de los operadores de salud pública”, lo que no implicaría la afección de la prestación de salud. Además, indicó que en la disposición general primera del Acuerdo Ministerial se establecía que los servicios de salud debían seguirse prestando con eficacia, calidad y calidez y que en los cantones de Nabón y Oña no se había dejado de prestar atención médica y de salud.
17. La Corte Provincial expuso que el Acuerdo Ministerial había sido desarrollado con la aprobación de la Secretaría Técnica de Planificación. Por lo tanto, no era cierta la alegación de los accionantes sobre la inexistencia de un estudio de la reorganización territorial de las direcciones distritales de salud.
18. Así también, indicó que la acción de protección de origen fue tramitada y resuelta de conformidad con la normativa legal vigente y aplicable al caso y que la sentencia impugnada se encontraba suficientemente motivada, pues realizó “un análisis de los hechos expuestos por los accionantes como atentatorios a sus derechos constitucionales”. Finalmente, concluyó que el Acuerdo Ministerial no vulneró el derecho a la salud, ya que se limitaba a realizar una reorganización administrativa a través de la aplicación de políticas públicas para alcanzar una administración pública descentralizada.
19. Con respecto a la alegada vulneración del derecho a la consulta, la Corte Provincial indicó que:

[L]as consultas obligatorias que deben de realizarse a los pueblos y nacionalidades indígenas [...] se encuentra establecida únicamente como obligatoria, por mandato constitucional a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; lo cual no se ajusta a los hechos expuestos en la Acción de Protección [...] [sic].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. Los problemas jurídicos que deben ser resueltos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta realiza en contra del acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de sus derechos fundamentales.⁸

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

- 21.** Esta Corte ha establecido que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (deben incluir una tesis o conclusión, una base fáctica y una justificación jurídica),⁹ que le permita analizar la presunta violación de derechos.
- 22.** Sobre los cargos planteados en los párrafos 11, 12 y 13 *supra*, los accionantes cuestionan el acto impugnado en el proceso de origen. Al respecto, este Organismo estima que los accionantes buscan que esta Magistratura examine el fondo de la acción de protección. Sobre este punto, resulta importante recordar que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulneró algún derecho constitucional de forma directa e inmediata; solo de forma excepcional y de oficio, cuando la acción tiene origen en un proceso de garantía jurisdiccional y se verifica el cumplimiento de ciertos presupuestos,¹⁰ este Organismo podría revisar el fondo de tales decisiones. Por lo tanto, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.
- 23.** De lo expuesto en el párrafo 14 *supra*, esta Magistratura evidencia que los accionantes cuestionan la motivación de la sentencia impugnada, ya que la Corte Provincial no habría considerado “los elementos de la diversidad cultural” del cantón Nabón, dado que allí habitan pueblos ancestrales ni habrían analizado los argumentos expuestos en la acción de protección. Así también, indican que el objeto de su demanda no era impugnar la facultad constitucional del MSP, sino indicar que el Acuerdo Ministerial vulneró sus derechos constitucionales.
- 24.** A la luz de lo expuesto, y en referencia al cargo indicado en el párrafo precedente, este Organismo advierte que los accionantes cuestionan que la Corte Provincial no consideró su situación de vulnerabilidad y no analizó los argumentos expuestos en su demanda y, por otro lado, que equivocó el objeto de la controversia. Bajo estas consideraciones, este Organismo resolverá estos cargos a través del siguiente problema jurídico:

¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, al adolecer de insuficiencia motivacional, por no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales alegada?

- 25.** Con relación al cargo expuesto en el párrafo 15 *supra*, este Organismo advierte que el argumento de los accionantes no cumple con los requisitos desarrollados por la

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-57.

jurisprudencia de la Corte Constitucional para ser considerado claro,¹¹ ya que carece de una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. Por lo tanto, aun haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, al adolecer de insuficiencia motivacional, por no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales alegada?

26. La Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal l), reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el cual consiste en que: “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 [...]”.
27. Este Organismo, en la sentencia 1158-17-EP/21, determinó que la garantía de la motivación exige que esta sea suficiente, independientemente de si es correcta o no. Para tal efecto, la motivación debe contener: i) una fundamentación normativa suficiente y ii) una fundamentación fáctica suficiente. En el marco de garantías jurisdiccionales, el análisis de suficiencia motivacional incluye un tercer elemento: el análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.¹² En esta línea, esta Corte ha indicado que es indispensable: “[que en la decisión judicial se haya verificado] la existencia o no de vulneración de derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.¹³

¹¹ Sobre el argumento claro que debe ser presentado en la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional, en la sentencia 1967-14-EP/20, determinó los tres parámetros básicos para la existencia de un argumento claro sobre una eventual vulneración de derechos constitucionales: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata”.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ *Ibíd.*

- 28.** El análisis del tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales les impone a las autoridades judiciales la obligación de observar si las presuntas víctimas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad¹⁴ o, en su defecto, si pertenecen a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. En estos casos, deben observar el principio de interculturalidad.¹⁵ Esto resulta importante a fin de precautelar la no afectación a derechos fundamentales,¹⁶ atendiendo a sus condiciones particulares de acceso a la salud.
- 29.** A la luz de las consideraciones expuestas, esta Corte debe verificar si la sentencia impugnada cumple con los elementos determinados en los párrafos precedentes, para concluir si esta cuenta o no con una motivación suficiente.
- 30.** Así, de la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo advierte que:
- 30.1** En el considerando primero, la Corte Provincial reconoce su jurisdicción y competencia. En el considerando segundo declara la validez de las actuaciones procesales y en el tercero detalla los antecedentes que dieron origen a la acción constitucional. En el considerando cuarto recoge las intervenciones de las partes procesales en la audiencia convocada.
- 30.2** En el considerando quinto, la Corte Provincial indica que uno de los requisitos de procedencia de la acción de protección es que se encamine a tutelar un derecho constitucional y que el ordenamiento jurídico no tenga una garantía especial distinta a esa acción. Además, reconoce que los accionantes impugnan el Acuerdo Ministerial por considerarlo “ilegítimo, inconstitucional e inconsulto” y lesivo del derecho a la salud de las comunidades indígenas y de los habitantes del cantón Nabón.

¹⁴ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 35-36.

¹⁵ CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 42 a 43. Ver también, sentencias 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022 y sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020. La Corte Constitucional ha establecido que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen una “especial relevancia en relación con los derechos constitucionales. Ambos son esencial y estructuralmente complementarios. La interculturalidad reconoce “el entramado de relaciones que tienen lugar entre diversas culturas y propicia su convivencia sobre las bases de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad”. La plurinacionalidad “reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir sin jerarquización bajo un proyecto político común que es el Estado Constitucional. Ver también, Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 24, que dispone: “Principio de interculturalidad. - En toda actividad de la Función Judicial, las servidoras y servidores de justicia deberán considerar elementos de la diversidad cultural relacionados con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades que estén bajo su conocimiento. En estos casos la servidora y el servidor de justicia buscará el verdadero sentido de las normas aplicadas de conformidad a la cultura propia del participante”.

¹⁶ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 70.

- 30.3** Después, indica que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC porque el Acuerdo Ministerial no violaba el derecho a la salud. A su criterio, el Ministro de Salud estaba ejerciendo sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y la expedición del Acuerdo Ministerial se había realizado en consideración de las directrices para la reorganización de la presencia institucional en territorio y la reestructuración orgánica de la administración pública, de conformidad con el Informe Técnico Acuerdo Interinstitucional, emitido por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- 30.4** Además, la Corte Provincial sostuvo que el MSP no vulneró el derecho a la consulta, consagrado en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, ya que la controversia radicaba en un asunto “técnico administrativo”, por lo que no era necesaria su realización. Al respecto, añadió que el derecho a la consulta se encuentra regulado por la propia Constitución y la ley; y que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) regula las especiales relaciones jurídicas que vinculan al Estado y los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionales respecto de sus territorios, usos, costumbres, cultura, entre otros. A su criterio, el Convenio 169 de la OIT no se refería al derecho a ser consultado como ejercicio de participación política o democracia directa.
- 30.5** Finalmente, concluyó que el acto impugnado debía ser conocido por la jurisdicción contencioso administrativa y no por la justicia constitucional.
- 31.** Por su parte, los accionantes en su demanda alegaron que el MSP vulneró sus derechos constitucionales a la salud, a la consulta, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación y a la seguridad jurídica. Específicamente, los accionantes, en su demanda, argumentaron lo siguiente:
- 31.1** El MSP vulneró su derecho a la salud ya que las atribuciones de la oficina técnica no equivalían a las de la dirección distrital que fue suprimida a través del Acuerdo Ministerial, pues esta se habría convertido en una “oficina técnica sin potestad financiera”. Además, señalaron que “las instituciones creadas al servicio de un cantón son parte del desarrollo de un pueblo y constituyen derechos adquiridos”. En consecuencia, para poder adquirir “alguna necesidad”

deberán trasladarse al cantón Santa Isabel para que la Dirección Distrital autorice la adquisición de insumos médicos.

31.2 El MSP violentó su derecho a la consulta ya que no les consultaron sobre el plan de reorganización administrativa. Asimismo violó su derecho a la igualdad y no discriminación y el principio de progresividad y no regresividad de los derechos ya que el Acuerdo Ministerial discriminaba “gravemente” a la comunidad indígena al dejarle sin “una institución administrativa de salud en el territorio” y anuló “injustificadamente el derecho a tener una institución como [...] el Distrito de Salud en el Cantón Nabón-Oña [sic]”.

31.3 Además, el MSP vulneró su derecho a la seguridad jurídica ya que “al no contar con una entidad administrativa de salud en territorio, se está privando el derecho de acceso a la salud” de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

32. Bajo las consideraciones expuestas, esta Magistratura advierte que la Corte Provincial, en su decisión, no realizó un análisis profundo de la vulneración del derecho a la salud que fue alegada por los accionantes, en atención a si esta transformación implicaba un obstáculo real o no para que los miembros de la comunidad accedan a medicamentos y servicios de salud de manera oportuna. La judicatura accionada, previo a determinar que no había violación a los derechos constitucionales alegados, no identificó si el Acuerdo Ministerial vulneró el derecho a la salud de los accionantes al transformar al Distrito de Salud de Nabón-Oña en una oficina técnica, ni si esto constituía un obstáculo para acceder a servicios de salud de la comunidad indígena.¹⁷

33. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que los jueces y juezas constitucionales deben adoptar un rol activo.¹⁸ Por lo tanto, al resolver garantías jurisdiccionales, deben realizar un análisis profundo de la real existencia de la vulneración de un derecho constitucional y sobre la real ocurrencia de los hechos del caso bajo su conocimiento. Únicamente cuando no encuentren violaciones a derechos fundamentales, pueden determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto.¹⁹

¹⁷ Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, estableció que los Estados deben otorgar una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, así como “su situación de especial vulnerabilidad”.

¹⁸ CCE, sentencia 223-18-SEP-CC dentro del caso 1830-16-EP, 20 de junio de 2018, pág. 38.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

- 34.** Asimismo, esta Magistratura ha indicado que, cuando las presuntas víctimas de la violación de derechos constitucionales pertenecen a un grupo de atención prioritaria, debe precautelarse la no afectación a sus derechos fundamentales.²⁰ Si bien no pertenecen a un grupo de atención prioritaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Constitución, sí son, individualmente, titulares de derechos constitucionales y también de derechos colectivos específicos, a la luz del artículo 57 de la Constitución.
- 35.** A criterio de esta Magistratura, los jueces de la Corte Provincial debían identificar si efectivamente existía una vulneración a los derechos de los miembros de la comunidad indígena, a la luz de sus características propias, en atención del principio de interculturalidad.²¹ Esto resulta importante precisamente por las condiciones de acceso a la salud y la permanente exclusión en la que han permanecido las comunidades indígenas.²² Particularmente, y con el fin de tutelar de manera reforzada los derechos de la comunidad indígena, debían identificar si la transformación del Distrito de Salud de Nabón-Oña implicaba o no un obstáculo real para que los miembros de la comunidad accedieran a medicamentos, a los servicios de salud de forma oportuna y de acuerdo a sus características particulares.
- 36.** En el caso concreto, si bien se discuten derechos propios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que, a la luz del artículo 57 de la Constitución, poseen derechos colectivos específicos. Por tanto, los jueces de la Corte Provincial debían analizar si las entidades accionadas en el proceso de origen vulneraron los derechos constitucionales alegados, considerando que las presuntas víctimas pertenecían a una comunidad indígena.²³

²⁰ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 36.

²¹ Esta Corte Constitucional, en la sentencia 273-19-JP/22, determinó que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen una especial relevancia en relación con los derechos constitucionales. Por su parte, en el dictamen 9-19-RC/19 consideró que ambos principios son esencial y estructuralmente complementarios. La interculturalidad reconoce “el entramado de relaciones que tienen lugar entre diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad”. La plurinacionalidad “reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado Constitucional”.

²² Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, estableció que los Estados deben otorgar una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, así como “su situación de especial vulnerabilidad”.

²³ Al respecto, la Constitución, en su artículo 1, prevé que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional. El artículo 83 numeral 10 de la Constitución dispone que la promoción de la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales es un deber y responsabilidad del Estado. Asimismo, el artículo 380 numeral 1 de la Constitución dispone que el Estado debe velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, entre otros, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador. Esta Corte, en la sentencia 273-19-JP/22, estableció que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen

- 37.** Bajo estas consideraciones, esta Corte concluye que la sentencia de 31 de agosto de 2020, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, al no haber realizado un análisis sobre la real existencia de la vulneración del derecho a la salud y por no haber considerado su condición de particularidad y vulnerabilidad por pertenecer a una comunidad indígena.
- 38.** Finalmente, esta Corte considera importante destacar que, el examen realizado al resolver la presente acción extraordinaria de protección, se ha limitado a indicar si la decisión impugnada es si el razonamiento de los jueces es suficiente. Por lo tanto, no puede ser entendida como el análisis de si esta era o no correcta.

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. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección.
2. *Declarar* la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 31 de agosto de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay.
4. *Disponer* el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otro tribunal del mismo nivel quien sustancie y resuelva el recurso de apelación.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

especial relevancia en relación con los derechos constitucionales, hasta el punto de que la propia Carta Fundamental establece un catálogo específico de derechos colectivos de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas.

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, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1531-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 21 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 1531-20-EP, declaró la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia y dispuso el reenvío del proceso para que un nuevo tribunal del mismo nivel sustancie y resuelva el recurso de apelación. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría porque no existía un cargo para formular el problema jurídico que se efectúa. Considero que la sentencia de 31 de agosto de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay sí se encuentra motivada y que se generan apreciaciones tendientes a la corrección de la motivación, en lugar de la verificación de la suficiencia de la motivación. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

1. Improcedencia de formular un problema jurídico relativo a la falta de análisis de vulneración de derechos

2. En la demanda del caso 1531-20-EP, los accionantes establecieron que “[los jueces de la Corte Provincial] no analizan a fondo todos [los argumentos] esgrimidos en la Acción de protección” y que “no se ha [sic] considerado los elementos de la diversidad cultural”. Así, la sentencia del caso 1531-20-EP sostiene que “los accionantes cuestionan que la Corte Provincial no consideró su situación de vulnerabilidad y no analizó los argumentos expuestos en su demanda”. Es claro que no existe una justificación jurídica respecto a este cargo. Esto no fue reconocido por la sentencia de mayoría que, sin identificar la base fáctica de este cargo en particular, formula un problema jurídico que no está relacionado con los argumentos de los accionantes.
3. La Corte debió establecer un problema jurídico con el fin de evaluar si existía o no una incongruencia frente a las partes, pues sobre esto se circunscribía el cargo de la demanda.

2. La sentencia de segunda instancia no adolece de insuficiencia motivacional porque sí existe un análisis de la vulneración de derechos alegada

4. La Corte Constitucional, en su sentencia, realiza una síntesis sobre la decisión impugnada. Del resumen, es evidente que sí existe un análisis de la vulneración de derechos alegada. Pero, no en los términos que desearía la Corte Constitucional. Como se evidencia de la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección, existe un pronunciamiento de la Sala de la Corte Provincial sobre la vulneración de los derechos constitucionales a la salud, a la consulta, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación y a la seguridad jurídica. De forma autónoma, la Sala de la Corte Provincial analiza cada uno de estos derechos. *Ergo*, la sentencia impugnada tiene una motivación suficiente pues sí se analiza la vulneración de derechos alegada. El análisis sobre motivación de la sentencia 1531-20-EP/24 confunde la suficiencia y la incongruencia, lo cual es un error. Además, realiza apreciaciones sobre la corrección de la motivación, lo que se explicará a continuación.

3. El voto de mayoría realiza apreciaciones sobre la corrección de la motivación de la sentencia impugnada

5. En el párrafo 34 de la sentencia, la Corte Constitucional señala que:

[...] los jueces de la Corte Provincial debían identificar si efectivamente existía una vulneración a los derechos de los miembros de la comunidad indígena, a la luz de sus características propias, en atención del principio de interculturalidad. Esto resulta importante precisamente por las condiciones de acceso a la salud y la permanente exclusión en la que han permanecido las comunidades indígenas. Particularmente, y con el fin de tutelar de manera reforzada los derechos de la comunidad indígena, debían identificar si la transformación del Distrito de Salud de Nabón-Oña implicaba o no un obstáculo real para que los miembros de la comunidad accedieran a medicamentos, a los servicios de salud de forma oportuna y de acuerdo a sus características particulares.

6. En múltiples sentencias la Corte ha establecido que no le corresponde verificar la “corrección de la motivación de la providencia impugnada Si bien tal motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los

elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución”.¹ Por ello, es improcedente que solo porque un caso tenga connotaciones de una presunta vulneración de derechos colectivos, la Corte delimite qué debió contener una sentencia. La falta de competencia de la Corte para verificar la corrección de una sentencia, debería aplicarse a todos los casos por igual. Este tipo de apreciaciones por parte de la Corte Constitucional son improcedentes, pues exceden el ámbito de la garantía de la motivación.

4. Conclusión

7. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

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 1531-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹ CCE, sentencia 1442-13-EP/20, párr. 19.2.

Voto salvado

Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1531-20-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En relación con la sentencia 1531-20-EP/24 de 21 de febrero de 2024, expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por quienes votaron a favor de esta. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, en los siguientes términos:
2. La sentencia en mención analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Walter Olmedo Morocho Morocho, Alfredo Franklin Morocho Carchi, en calidad de miembros del Consejo de Gobierno de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, y Hermel Patricio Sagbay Lalvay, en calidad de ciudadano de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, en contra de la sentencia de apelación dictada el 31 de agosto de 2020, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”). Esta decisión fue emitida dentro del proceso de acción de protección presentada por los ahora accionantes en contra del Ministerio de Salud (“**MSP**”), en el que impugnaron el acuerdo ministerial 00019-2020 publicado en la Edición Especial 641 del Registro Oficial de 5 de junio de 2020.
3. A partir de los cargos formulados por los accionantes, la sentencia de mayoría analizó si la Corte Provincial -al emitir la sentencia de apelación- vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al adolecer de insuficiencia motivacional, por no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales alegada. La sentencia de mayoría concluyó que sí se vulneró dicha garantía por cuanto la Corte Provincial:

[...] en su decisión, no realizó un análisis profundo de la vulneración del derecho a la salud que fue alegada por los accionantes, en atención a si esta transformación implicaba un obstáculo real o no para que los miembros de la comunidad accedan a medicamentos y servicios de salud de manera oportuna. La judicatura accionada, previo a determinar que no había violación a los derechos constitucionales alegados, no identificó si el Acuerdo Ministerial vulneró el derecho a la salud de los accionantes al transformar al Distrito de Salud de Nabón-Oña en una oficina técnica, ni si esto constituía un obstáculo para acceder a servicios de salud de la comunidad indígena.
4. Adicionalmente, en la sentencia de mayoría se determinó que la Corte Provincial vulneró la garantía de la motivación, al no haber considerado la condición particular de los accionantes y su vulnerabilidad por pertenecer a una comunidad indígena.

5. Contrario a lo que se sostiene en la sentencia de mayoría, este voto considera que la sentencia de la Corte Provincial sí está motivada. Sobre la sentencia de apelación, en la misma sentencia de mayoría, se advirtió lo siguiente:
- 30.1 En el considerando quinto, la Corte Provincial indica que uno de los requisitos de procedencia de la acción de protección es que se encamine a tutelar un derecho constitucional y que el ordenamiento jurídico no tenga una garantía especial distinta a esa acción. Además, reconoce que los accionantes impugnan el Acuerdo Ministerial por considerarlo “ilegítimo, inconstitucional e inconsulto” y lesivo del derecho a la salud de las comunidades indígenas y de los habitantes del cantón Nabón.
 - 30.2 Después, indica que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC porque el Acuerdo Ministerial no violaba el derecho a la salud. A su criterio, el Ministro de Salud estaba ejerciendo sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y la expedición del Acuerdo Ministerial se había realizado en consideración de las directrices para la reorganización de la presencia institucional en territorio y la reestructuración orgánica de la administración pública, de conformidad con el Informe Técnico Acuerdo Interinstitucional, emitido por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
 - 30.3 Además, la Corte Provincial sostuvo que el MSP no vulneró el derecho a la consulta, consagrado en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, ya que la controversia radicaba en un asunto “técnico administrativo”, por lo que no era necesaria su realización. Al respecto, añadió que el derecho a la consulta se encuentra regulado por la propia Constitución y la ley; y que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) regula las especiales relaciones jurídicas que vinculan al Estado y los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionales respecto de sus territorios, usos, costumbres, cultura, entre otros. A su criterio, el Convenio 169 de la OIT no se refería al derecho a ser consultado como ejercicio de participación política o democracia directa.
 - 30.4 Finalmente, concluyó que el acto impugnado debía ser conocido por la jurisdicción contencioso administrativa y no por la justicia constitucional.
6. Entonces, se observa que la Corte Provincial en su análisis verificó la existencia o no de vulneración de los derechos de los accionantes, e incluso determinó la vía judicial que consideró adecuada para la solución del conflicto.
7. Así, la Corte Provincial concluyó que no existe una afectación al derecho a la salud de los accionantes, por lo que sí dio una respuesta sobre este cargo; al respecto, explicó que, a través del acuerdo ministerial, el Ministro de Salud estaba ejerciendo sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y que su expedición se había realizado en consideración de las directrices para la reorganización de la presencia territorial del MSP; además, la Corte Provincial expuso los motivos por

los que esta entidad pública no habría vulnerado el derecho a la consulta de los accionantes, al pertenecer a una comunidad indígena; con lo que también se atendió esta alegación. Finalmente, la Corte Provincial explicó que el acuerdo ministerial constituye un acto administrativo de carácter normativo, que podía ser impugnado por los accionantes a través de una acción objetiva de anulación o por exceso de poder.

8. La Corte Provincial sí expuso razones por las que a su criterio fue improcedente la acción de protección en este caso; en este sentido, las consideraciones de la sentencia de mayoría más bien cuestionan la corrección de la decisión impugnada; asunto que como se ha reiterado no le corresponde a la Corte Constitucional.
9. Considero necesario resaltar que las alegaciones de los accionantes estarían dirigidas a cuestionar la adecuación constitucional y legal del acuerdo ministerial; por lo que, resulta del todo improcedente que dichas alegaciones sean atendidas a través de una acción de protección dirigida a la declaración y reparación de derechos constitucionales violados en casos concretos.
10. A pesar de que la decisión impugnada cuenta con motivación suficiente, en la sentencia de mayoría, se acepta la acción extraordinaria de protección, en un caso en el que era improcedente la impugnación de un acuerdo ministerial a través de una acción de protección; ello, por cuanto los acuerdos ministeriales, por su naturaleza, tienen efectos generales; en el caso en particular y tal como lo sostuvo la Corte Provincial, el Ministro de Salud emitió dicho acuerdo en ejercicio de las competencias que le faculta la CRE, en la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo; y, existían otros mecanismos judiciales adecuados para atender las alegaciones de los accionantes.
11. Por lo dicho, la Corte Constitucional debió desestimar la acción extraordinaria de protección y ratificar la actuación de la Corte Provincial, ante un caso evidente de desnaturalización de la acción de protección por la impugnación, a través de esta vía, de un acto administrativo de carácter general.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1531-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 18:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

153120EP-67911

**Caso Nro. 1531-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes doce de marzo de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y el día miércoles trece de marzo de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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 804-19-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., de 21 de febrero de 2024

CASO 804-19-EP

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

SENTENCIA 804-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en el marco de un proceso de acción de protección. La Corte no encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 8 de noviembre de 2018, Luis Fernando Amador León (“**Luis Amador**”) presentó una acción de protección en contra del director nacional de Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) por la emisión de la resolución de 2 de octubre de 2018 que rechazó el recurso de ampliación respecto de las medidas cautelares de prohibición de salida del país dictadas en auto de 11 de agosto de 2015.¹
2. El 28 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección.² Frente a ello, Luis Amador interpuso un recurso de aclaración, el cual fue resuelto

¹ En su demanda, Luis Amador indicó que la providencia dictada el 2 de octubre de 2018 vulneró sus derechos constitucionales a entrar y salir libremente del país, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas. Señaló que dicha providencia violentó sus derechos ya que el “Recaudador de la Contraloría- que no es un juez-” dictó una medida cautelar de prohibición de salida del país. Proceso 09359-2018-03203.

² En lo principal, la Unidad Judicial señaló que la prohibición de salida del país solo debe ser ordenada por un juez competente, “siendo contrario a la misma que dicha medida cautelar sea ordenada por una autoridad que no se encuentre investida de potestad jurisdiccional, es decir, que no sea competente”. Así, indicó que “al haberse dispuesto una medida cautelar por un funcionario administrativo que no vendría a ser autoridad competente y tras no existir sustento en las normas que se han aplicado por parte de la entidad administrativa [...] se declara la violación del derecho [...] en atención a lo expuesto en los artículos 66 numeral 14 y 82 de la Constitución”.

mediante providencia de 4 de diciembre de 2018. Seguidamente, la CGE y la PGE interpusieron, de manera separada, recursos de apelación.

3. El 25 de enero de 2019, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) aceptó los recursos de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró sin lugar la acción de protección. Luis Amador interpuso un recurso de aclaración.
4. El 27 de febrero de 2019, la Sala Provincial rechazó el recurso de aclaración.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 11 de marzo de 2019, Luis Amador (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 25 de enero de 2019 y en contra del auto emitido el 27 de febrero de 2019 por la Sala Provincial.
6. El 14 de agosto de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la demanda.³
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 14 de marzo de 2023, y requirió un informe de descargo a los jueces demandados.
8. El 5 de abril de 2023, la Sala Provincial presentó el informe requerido.
9. El 5 de enero de 2024, la jueza sustanciadora convocó a las partes procesales a audiencia, misma que se efectuó el 26 de enero de 2024.

2. Competencia

10. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”) y 191 numeral 2, literal 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.

³ Conformada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

3. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos al debido proceso; a la defensa; a la seguridad jurídica; y a la libertad de tránsito.⁴
12. El accionante considera que se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica ya que la Sala Provincial “reconoce y admite que [la] prohibición de ausentarse dictada por un funcionario recaudador que no es el juez competente [...] es constitucional y legal”.
13. En ese sentido, afirmó que “en la legislación ecuatoriana el funcionario recaudador no tiene la calidad de juez competente para limitar la garantía y el derecho de todo ecuatoriano a entrar y salir libremente del país. Solo lo puede hacer un juez de la Función Judicial”.
14. Respecto del derecho a la libertad de tránsito, el accionante indicó que “la Sala Civil comete serios errores al circunscribir su argumentación a la aplicación del Código Tributario están ignorando lo que establece actualmente el ordenamiento jurídico a partir de la vigencia del Código Orgánico Administrativo”.⁵
15. En esa línea, el accionante indicó que la Sala Provincial debía aplicar el COA y no el Código Tributario “respecto del régimen aplicable a los funcionarios recaudadores de coactiva en cuanto a la imposición de salida del país” ya que era la normativa que más favorecía al ejercicio de sus derechos.
16. Asimismo, señaló que se vulneró el mentado derecho ya que la CGE “para ordenar la prohibición de salida del país [...] debió acudir ante un juez competente de la Función Judicial” ya que “[l]os funcionarios recaudadores de coactiva no son jueces de la función judicial”. Por ende, afirmó que, en función de la modificación de las normas, la CGE debió haber levantado la prohibición de salida del país de Luis Amador.

⁴ Constitución, arts. 76 numeral 7 literal a); 82; 66 numeral 14), respectivamente.

⁵ En la audiencia, la jueza sustanciadora preguntó a los abogados patrocinadores del accionante si aún persiste la medida impuesta a Luis Amador y si este ha tenido la posibilidad de salir del país. Indicaron que, la medida sigue impuesta pero que sí ha salido del país en virtud de la medida dispuesta en la sentencia expedida por primera instancia en el proceso de origen. Esto es, “que se deje sin efecto la orden de prohibición de salida del país dispuesta contra Luis Fernando Amador León dentro del proceso coactivo 2304-DRC”.

17. Adicionalmente, considera que existió una vulneración a dicho derecho porque “la Sala de lo Civil [...] toma como cierto el argumento de que la base legal para la ejecución coactiva que realiza la [CGE] se encuentra en el Código Tributario”.
18. En esa línea de ideas, el accionante afirma que se vulneró su derecho a la defensa por cuanto la Sala Provincial “asume que el derecho constitucional que tengo a ausentarme del país libremente yo lo he debido defender a través de un juicio de excepciones en la vía administrativa, y no usar la acción de protección”.
19. Así, el accionante expresa que, dado que el derecho a salir o entrar libremente del país es una garantía consagrada en la Constitución, la Sala Provincial, “al obligarme a acudir a una instancia judicial para defender una garantía constitucional” vulneró su derecho a la defensa.
20. Insistió en la vulneración de su derecho a defenderse “al impedirme activar la acción de protección alegando que existen otras vías en el ordenamiento”.
21. Finalmente, expresó que a pesar de que la medida de arraigo fue dictada con normas que se reputaban como constitucionales, a su juicio, resulta inviable que la medida siga vigente cuando la debería ordenar una autoridad jurisdiccional.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

22. La Sala Provincial realizó un recuento de los hechos; se pronunció respecto de la naturaleza de las medidas cautelares, e indicó que:

La Corte Constitucional, dentro del trámite de acción de inconstitucionalidad presentada precisamente contra dicha norma legal, en el caso No. 0050-09-IN, expidió la sentencia No. 009-12- SIN-CC con fecha 17 de abril de 2012 [...]. [N]uestro fallo se sustentó en el pronunciamiento emitido por la propia Corte Constitucional, que al indicar que dicha norma legal del Código Tributario no era inconstitucional, que el empleado recaudador de la Contraloría General de Estado podía imponer dichas medidas cautelares dentro de un procedimiento coactivo, no había entonces violación a los derechos constitucionales, siendo por tanto, dicha sentencia con efecto erga omnes como [...] ese fallo [...] declaró que no existe inconstitucionalidad del Art. 164 del Código Tributario respecto de la norma constitucional contenida en el Art. 66.14, torna en improcedente la acción de protección propuesta.

- 23.** Igualmente, la Sala Provincial expresó que el Código Orgánico Administrativo no puede ser aplicado de manera retroactiva:

por expresa prohibición de la ley pues esta fue expedida con posterioridad a la fecha de dictación (sic) de la medida, además de que, como bien lo ha mencionado la Corte Constitucional, una cosa es la potestad de recaudar de las entidades que en su momento aplicaban el Código de Procedimiento Civil y otra distinta, la aplicada con el Código Tributario.

- 24.** Finalmente, para la Sala Provincial:

[L]a acción de protección propuesta es improcedente si tomamos en cuenta que existen los mecanismos administrativos dentro de la acción coactiva para la suspensión de la medida cautelar de acuerdo al mismo Art. 164 del Código Tributario e inclusive, los mecanismos judiciales y administrativos si el actor considera que se ha producido alguna ilegalidad en la imposición de dicha medida en su contra, razón por la cual no existen los requisitos necesarios previstos en el Art. 40 numerales 1 y 3 CRE y Art. 42 numerales 1 y 3 ibídem.

3.3. Argumentos de la Contraloría General del Estado

- 25.** La CGE relató los hechos que dieron origen a la glosa impuesta a Luis Amador. Indicó que el 3 de agosto de 2018, Luis Amador solicitó a la CGE el levantamiento de medidas cautelares, pero que aquella fue rechazada “en virtud de la disposición transitoria segunda del COGEP en 2016”.⁶
- 26.** Expresó que, a la fecha de la emisión del título de crédito se encontraba en vigencia tanto el Código de Procedimiento Civil como el artículo 164 Código Tributario como norma supletoria para la recaudación de coactivas.
- 27.** Señaló que la medida de arraigo se impuso el 11 de agosto de 2015, que al momento se reputaba como constitucional, ya que los funcionarios recaudadores eran considerados como jueces.
- 28.** La CGE señaló que aún persiste la medida de arraigo, así como también el embargo e incautación de las cuentas dado que la obligación económica aún persiste.

⁶ Código Orgánico General de Procesos, suplemento del Registro Oficial 506, 22 de mayo 2015, disposición transitoria segunda: “Los procedimientos coactivos y de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso previstas en la Constitución de la República. Las normas antes aludidas se seguirán aplicando en lo que no contravenga las previstas en este Código, una vez que éste entre en vigencia y hasta que se expida la ley que regule la materia administrativa”.

29. Finalmente, y en virtud del requerimiento de la jueza sustanciadora, la entidad señaló que son “varios casos antiguos [que mantienen la medida de arraigo] que nacen con la normativa anterior”.⁷

4. Formulación de los problemas jurídicos

30. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección, surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁸
31. Como primer punto, se observa que, a pesar de que el accionante impugnó el auto de aclaración de 27 de febrero de 2019, no presentó cargo alguno respecto de cómo dicha providencia vulneró algún derecho fundamental. De modo que, se descarta su análisis.⁹
32. Sobre los cargos recogidos en los párrafos 14, 15 y 17 de esta decisión, se observa que el accionante atribuye una vulneración de su derecho a la libertad de tránsito porque la Sala Provincial decidió en función del Código Tributario “ignorando lo que establece actualmente” el Código Orgánico Administrativo. A su juicio, debía aplicarse el COA, ya que era la normativa que más favorecía al ejercicio de sus derechos. Se observa que el accionante cuestiona la corrección de la decisión judicial y pretende que esta Magistratura realice un control de legalidad respecto de la aplicación del Código Tributario y del COA, lo que escapa del ámbito de competencia de esta Corte.¹⁰
33. Lo mismo ocurre en los párrafos 12, 13, 16 y 21 *supra*. Este Organismo advierte que las alegaciones están encaminadas a cuestionar la competencia de la CGE para dictar medidas

⁷ La jueza sustanciadora consultó a la CGE en la audiencia si conoce cuántos casos existen en el área de recaudación de coactivas con la medida de prohibición de salida del país. La respuesta por parte de la CGE fue negativa.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ Este Organismo ha determinado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos, que reúnan al menos estos tres elementos: i) tesis, ii) base fáctica y iii) fundamentación jurídica, que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos. Cuando un cargo no posea esta estructura mínimamente completa y la demanda haya sido admitida, esta Magistratura debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, “a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental. Ver CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21; sentencia 1952-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 15.

¹⁰ Cabe recordar que la Corte no tiene competencia para revisar que las decisiones jurisdiccionales hayan sido emitidas de manera correcta, sino únicamente que exista suficiencia en la argumentación de las decisiones judiciales.

cautelares de prohibición de salida del país, es decir, al proceso de origen, aspecto que, en principio, no es objeto de pronunciamiento para esta Corte en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. Tales cargos podrían examinarse en el contexto de un análisis de mérito, excepcionalmente y de oficio, cuando la Corte considere necesario ampliar su ámbito de acción con la finalidad de revisar la integralidad del proceso.¹¹

34. Finalmente, se advierte, de los cargos recogidos en los párrafos 18 a 20 *supra*, que el accionante alega una vulneración de su derecho a la defensa debido a que la Sala Provincial rechazó su acción de protección con fundamento en que existen otras vías, como la vía administrativa. Al respecto, la Corte advierte que el argumento central se dirige a cuestionar la motivación de la decisión expedida por parte de la Sala al rechazar su garantía jurisdiccional. Así, bajo el principio *iura novit curia*, el problema jurídico se examinará a la luz del debido proceso en la garantía de la motivación de la siguiente manera: *¿La decisión emitida por la Sala Provincial el 25 de enero de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al rechazar la demanda sin analizar la presunta vulneración de derechos?*

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿La decisión emitida por la Sala Provincial el 25 de enero de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al rechazar la demanda sin analizar la presunta vulneración de derechos?**

35. La Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el artículo 76 numeral 7, literal 1) en los siguientes términos: “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”.
36. Al respecto, este Organismo ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una (i) fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. En el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, la autoridad judicial se encuentra en la obligación de analizar los hechos para verificar la existencia o no de vulneración de derechos, y de no determinar la existencia de vulneraciones, determinar “las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.¹²

¹¹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61; 103.

- 37.** En atención a estos criterios, para verificar si se produjo una vulneración a la garantía de la motivación, corresponde a esta Corte verificar si la Sala Provincial se pronunció o no sobre la vulneración de derechos alegados en la medida cautelar dictada por la CGE previo a rechazar la acción de protección. Dicho análisis no implica la verificar la corrección o incorrección de la decisión.
- 38.** De la revisión de la sentencia emitida por la autoridad judicial, se observa que realizó un recuento de los hechos que dieron origen a la acción de protección, y posteriormente al recurso de apelación. Seguidamente, determinó el acto administrativo impugnado y advirtió que:

La presente acción se sigue en contra de la providencia dictada [...] dentro del procedimiento coactivo No. 2304-DRC [...]. El Art. 39 de la LOGJCC prescribe que la acción de protección [...] es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución [...] en virtud de la norma constitucional es necesario dejar establecido si existe o no vulneración de derechos constitucionales por parte de la Contraloría General del Estado [...]. De la revisión de la documentación aportada, se desprende que al accionante se le impuso una medida cautelar personal dentro de un procedimiento coactivo que consiste en la prohibición de salida del país.

- 39.** En esa línea, la Sala expresó que el accionante:

Considera que la providencia de 2 de octubre de 2018 viola su derecho a entrar y salir libremente del país [...], considera además violentado el derecho al debido proceso y [a la] seguridad jurídica como consecuencia inmediata de las violaciones que ha mencionado anteriormente. [...] Sostiene [...] que dicha medida personal, contenida en el Art. 164 del Código Tributario violenta sus derechos puesto que primero el Art. 66.14 prevé que no se puede restringir la entrada y salida del país y segundo, que esta medida solo puede ser ordenada por el juez competente.

- 40.** Al respecto, la Sala Provincial percibió que la medida de arraigo fue dispuesta sobre la base del artículo 164 del Código Tributario. También, expuso que “la CRE en su Art. 66.14 establece que la medida de prohibición de salida del país debe ser dictada por el juez competente”. De modo que, advirtió “una presunta inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario, que sirvió de base para la imposición de la medida de prohibición de salida del país del legitimado activo, que a su vez también es impugnada vía constitucional por no haber sido dictada por juez competente, respecto del Art. 66.14 CRE”, lo que obligaría elevar en consulta ante este Organismo.

41. Posteriormente, señaló que, la Corte Constitucional en el caso 0050-09-IN, “expidió la sentencia No. 009-12-SIN-CC con fecha 17 de abril de 2012” respecto del artículo 164 del Código Tributario en el cual [advirtió que] dicha norma legal materia de la presente acción no es inconstitucional”. En este sentido, la Sala Provincial señaló que, a la luz de lo expresado por este Organismo en la sentencia indicada, la medida cautelar de prohibición de salida del país dictada por la CGE en contra del accionante, no es vulneratoria de derechos.
42. Así, la Sala Provincial concluyó que:
- [S]iendo por tanto ese fallo que declaró que no existe inconstitucionalidad del Art. 164 del Código Tributario respecto de la norma constitucional contenida en el Art. 66.14, torna en improcedente la presente acción, pues se sigue una clara línea determinada por el órgano competente, medida cautelar que además de prevista en el referido Código Tributario también está contenida en el Art. 33 de la Potestad Coactiva de la Contraloría General del Estado.
43. De igual manera, se pronunció sobre la presunta aplicación del Código Orgánico Administrativo (“COA”) al caso – cargo alegado por el accionante- y expresó que “si bien [el COA] contempla condiciones para que se proceda con la imposición de esta clase de medida, su aplicación no puede ser retroactiva por expresa prohibición de la ley pues esta fue expedida con posterioridad a la fecha de dictación de la medida”.
44. Sobre la base de lo anterior, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación y rechazó la demanda al no configurarse los presupuestos de la acción de protección. Así, indicó que “existen los mecanismos administrativos dentro de la acción coactiva para la suspensión de la medida cautelar de acuerdo al mismo Art. 164 del Código Tributario e inclusive, los mecanismos judiciales vía judicial, si considera el actor que se ha producido alguna ilegalidad en el otorgamiento de dicha medida en su contra”.
45. De lo anterior se colige que la Sala Provincial, previo a determinar la existencia de otras vías para impugnar el acto administrativo, analizó la presunta vulneración de derechos en función de los hechos del caso, de las normas que consideró pertinentes, así como del fallo 009-12-SIN-CC, expedido por esta Corte Constitucional.
46. En tal virtud, no se observa que la autoridad judicial demandada haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

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 **804-19-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**



Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Nombre de reconocimiento (DN): cn=ALI VICENTE LOZADA PRADO, serialNumber=100522155332, o=ENTIDAD DE CERTIFICACION DE INFORMACION, c=SECURITY DATA S.A. S, c=EC
Fecha: 2024.03.07 13:09:16 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juezas:** Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 804-19-EP/24****VOTO CONCURRENTE****Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce**

1. El 21 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 804-19-EP/24. La misma analizó una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 25 de enero de 2019 dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección.
2. Las pretensiones de la parte accionante fueron desestimadas debido a que este Organismo evidenció que la sentencia impugnada está suficientemente motivada. Al respecto, coincidimos con la decisión. Sin embargo, presentamos este voto concurrente fundamentadas en el artículo 92 de la LOGJCC, para formular algunas consideraciones respecto del análisis que podría abarcar este Organismo en los casos que, como este, se ven atravesados por una norma cuya constitucionalidad se ratificó por esta Corte y posteriormente fue declarada inconstitucional.
3. La Corte Provincial razonó que la sentencia 9-12-SIN-CC ratificó la constitucionalidad de la norma que facultaba a la Contraloría General del Estado a dictar una medida cautelar de arraigo. Sobre esta cuestión, consideramos que la sentencia aprobada pudo haber tomado nota de algunas decisiones de este Organismo que abordan la problemática presentada.
4. Por ejemplo, mediante sentencia 1121-12-EP/20, se razonó que:

[...] las decisiones constitucionales podrán ser empleadas como fuente de justificación jurídica para las sentencias y autos en los procesos judiciales, inclusive si la decisión en referencia, ha sido dictada de manera posterior al inicio del proceso, siempre que el proceso no haya concluido de forma definitiva. Esto, en tanto que, de conformidad con la CRE, el principal deber de las juezas y jueces es el de ‘administrar justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley’ (énfasis eliminado).¹
5. Del mismo modo, en la sentencia 2403-19-EP/22 se precisó que:

¹ CCE, sentencia 1121-12-EP/20, 08 de enero de 2020, párr. 53.

las *ratios decidendi* de las decisiones constitucionales y los precedentes jurisprudenciales vinculantes de la Corte Constitucional, deberán ser obedecidos desde su expedición (efecto *ex nunc*), salvo que la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias les otorgue a dichas decisiones otro tipo de efectos, como en el caso de las declaratorias de inconstitucionalidad a las cuales puede dárseles efectos retroactivos (*ex tunc*) o diferidos.²

6. En consecuencia, la sentencia aprobada podía dar luces en posibles problemáticas respecto del alto estándar de motivación a observar en la resolución de garantías jurisdiccionales. Esto, porque las decisiones de esta Corte pueden formar parte de la fundamentación normativa de las sentencias emitidas por la justicia ordinaria, en cuyo caso, tal fundamentación debe atender a cuestiones de temporalidad, las cuales debieron abordarse en la sentencia aprobada, exponiendo otras circunstancias y casos que se vean atravesados por las particularidades antedichas.

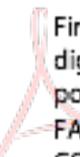
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE



Firmado digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

² CCE, sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 30.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 804-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

080419EP-67358



Caso Nro. 0804-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día jueves siete de marzo de dos mil veinticuatro, 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 90-22-IS/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 90-22-IS

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

SENTENCIA 90-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza el cumplimiento de una sentencia de acción de protección. Se acepta parcialmente la acción, se declara el cumplimiento de la primera medida de reparación; se declara la imposibilidad de cumplimiento de la segunda, dictándose medida de reparación material sustitutiva; se declara el incumplimiento de la tercera, ordenándose su cumplimiento; y, se declara el cumplimiento defectuoso por tardío de la cuarta medida.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de diciembre de 2020, Roberto Bismarck Molina Sánchez (“**accionante**”) presentó acción de protección contra el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) (proceso 07333-2020-01586). Impugnó la terminación realizada el 31 de agosto de 2020 a su contrato de servicios ocasionales para el puesto de “analista de pesos y dimensiones” en el MTOP.
2. Con sentencia del 22 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción¹ y como reparación integral dispuso (i) dejar sin efecto el acto de terminación de su contrato; (ii) reincorporación a su puesto de trabajo hasta la convocatoria a concurso de méritos y oposición, (iii) cumplimiento al día de las obligaciones de seguridad social, (iv) cuantificación y pago de los haberes dejados de percibir por el accionante, y (v) seguimiento por la Defensoría del Pueblo. El MTOP y la PGE apelaron.
3. En sentencia del 11 de febrero del 2021, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Corte Provincial**”) negó la apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

¹ Concluyó vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en las garantías de defensa y motivación, y trabajo, por haberse destituido al accionante sin concurso de méritos y oposición.

4. Mediante informe del 28 de enero de 2021, la Defensoría del Pueblo reportó que el accionante había sido reintegrado a su puesto de trabajo el 26 de enero de 2021.
5. El 13 de diciembre de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) (proceso 09802-2021-00623) cuantificó la medida de reparación material en USD 6 499,89 a ser pagados por el MTOP en el término de quince días.
6. A través de escrito del 21 de enero de 2022, el accionante manifestó a la Unidad Judicial que el MTOP todavía no le habría pagado el monto de reparación material y estaría nuevamente terminando su contrato de servicios ocasionales mediante un nuevo acto administrativo y sin convocatoria a concurso de méritos y oposición. Con auto del 25 de enero de 2021, la Unidad Judicial corrió traslado al MTOP para su pronunciamiento y ordenó a la Defensoría del Pueblo que informe sobre el cumplimiento de lo previamente resuelto². El MTOP contestó indicando que el accionante debería emprender una nueva acción contra la nueva terminación del contrato, mas no peticionar dentro de dicho proceso. Este último pronunciamiento fue replicado por la Unidad Judicial en auto del 03 de marzo de 2022 al afirmar que “en caso de existir una posible vulneración de derechos constitucionales que tiene origen en el acto administrativo de fecha 30 de diciembre del 2021, como así lo afirma el [... accionante], deberá realizar las acciones que se crea asistido por cuerda separada por tratarse de un hecho diferente al que dio origen a la presente acción”.
7. Con escrito del 01 de abril de 2022, el accionante expresó ante la Unidad Judicial que la sentencia del 22 de diciembre de 2020 no había sido cumplida, pues se lo estaba tratando de desvincular de su puesto de trabajo sin el concurso de méritos y oposición y sin el pago de la reparación material; por lo que, al amparo de lo prescrito en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó la activación de la acción de incumplimiento, remitiéndose el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe.
8. Con auto del 28 de abril de 2022, la Unidad Judicial resolvió remitir a este Organismo constitucional el expediente del proceso y su informe.
9. La documentación del proceso fue recibida en esta Corte el 27 de mayo de 2022 y, por sorteo electrónico de misma fecha, le correspondió el conocimiento de esta causa a la

² Disposición rectificada con auto del 02 de febrero de 2022.

jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en el despacho de la jueza ponente el 06 de junio de 2022.

10. Mediante sentencia del 05 de diciembre de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo declaró la nulidad del auto del 13 de diciembre de 2021³ y emitió mandamiento de ejecución fijando como nuevo monto de reparación material el valor de USD 5 128,37 en favor del accionante, a ser pagado “dentro del término de Ley⁴”, contados a partir de la ejecutoria [de dicho] auto”.
11. Con auto del 03 de febrero de 2023, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de este caso y solicitó a la Unidad Judicial, al MTOP, y a la Defensoría del Pueblo que remitan informes actualizados sobre el cumplimiento de la sentencia en cuestión, lo cual fue atendido mediante escritos de 23 y 24 de febrero de 2023.
12. En autos de 21 de abril, 20 de junio y 20 de julio de 2023, la jueza ponente requirió, al MTOP y al accionante, información complementaria, actualizada y necesaria para la sustanciación de la causa.⁵ Esto fue atendido con escritos del 26 de junio, 21 y 28 de julio, y 07 de agosto de 2023.

2. Competencia

13. En el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador

³ Concluyó que el pago de intereses, que había sido incluido en la cuantificación dictada en el referido auto, no fue solicitado por el accionante con su demanda y, en consecuencia, tampoco fue ordenado por la Unidad Judicial.

⁴ Código Orgánico General de Procesos, artículo 372.- “Mandamiento de ejecución. Recibida la liquidación, la o el juzgador expedirá el mandamiento de ejecución que contendrá: [...] 3. La orden a la o al ejecutado de pagar o cumplir con la obligación en el término de cinco días, bajo prevención que de no hacerlo, se procederá a la ejecución forzosa”.

⁵ En auto del 21 de abril de 2023, se solicitó al MTOP que “remitan a este Organismo un informe, complementario y actualizado, debidamente argumentado respecto a las acciones realizadas y al estado actual del cumplimiento específico de la disposición 8.3 de la sentencia sobre la cual se acusa incumplimiento a través de la presente causa”. Con auto del 20 de junio de 2023, se realizó una insistencia sobre lo previo. Mediante auto del 20 de julio de 2023, se solicitó al accionante que “informe a este Organismo sobre: a) cuál es su situación laboral en la actualidad, y b) el estado de cumplimiento actual de cada una de las medidas dispuestas en la sentencia [... en cuestión]”; y, al MTOP, que “informen a este Organismo sobre: a) los fundamentos tanto fácticos como jurídicos para no haber convocado al concurso de méritos y oposición [...]; y, b) la situación del [... cargo de analista de pesos y dimensiones distrital en la Dirección Distrital de Machala El Oro MTOP], y detallar si este se encuentra actualmente ocupado por otra persona y en qué tipo de contrato, así como las características del puesto, y especialmente, especificar si éste, responde a una necesidad institucional permanente”.

(“Constitución” o “CRE”) y en los artículos 162-165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

14. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia del 22 de diciembre de 2020 de la Unidad Judicial, ratificada en apelación el 11 de febrero del 2021 por la Corte Provincial. Con la decisión referida, en lo concerniente, se dispuso:

8.1.1.- Dejar sin efecto el MEMORANDO No. MTOP-CGAD-2020-763-ME [...] con la que se termina el contrato ocasional de trabajo, al ciudadano ROBERTO BISMARCK MOLINA SÁNCHEZ; y, retrotraer en consecuencia los efectos del acto hasta el momento anterior a su emisión.

8.2. Disponer como medida de restitución, que el MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, reincorpore al señor ROBERTO BISMARCK MOLINA SÁNCHEZ, a las funciones que las venía cumpliendo, PUESTO O CARGO de ANALISTA DE PESOS Y DIMENSIONES DISTRITAL (SP4), en la DIRECCIÓN DISTRITAL DE MACHALA EL ORO MTOP, reintegrándolo al accionante a su mismo puesto de trabajo, en idénticas condiciones, con la misma remuneración, hasta que el empleador en cumplimiento de la ley de la materia convoque a concurso de méritos y oposición.

8.3. Disponer que de manera inmediata se ponga al día en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la seguridad social con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del accionante, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación.

8.4. [...] la cuantificación y determinación del monto relativo a los haberes dejados de percibir por el accionante mientras estuvo separado de sus funciones inconstitucionalmente se tramitará ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente en razón del territorio. [sic]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

15. El accionante sostiene que, si bien el 26 de enero de 2021 fue reintegrado a su puesto de trabajo,⁶ el 30 de diciembre de 2021, el MTOP le notificó con una nueva terminación unilateral a su contrato de servicios ocasionales. Alega que este segundo acto administrativo no puede ser considerado un “hecho nuevo” o “hecho diferente al que dio origen a la acción de protección inicial”, como lo ha considerado la Unidad Judicial, que conlleve la obligación de iniciar nuevas acciones por cuerda procesal separada para

⁶ Tras la terminación realizada el 31 de agosto de 2020 a su contrato de servicios ocasionales.

impugnar esta nueva desvinculación.

16. Explica que, si se revisa lo dispuesto por la Unidad Judicial como medida de reparación en la sentencia del 22 de diciembre de 2020, correspondía su reintegro “hasta que el [MTO] en cumplimiento de la ley de la materia convoque a concurso de méritos y oposición”. Es decir, estima que a la fecha no se ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia (esto es, el concurso de méritos y oposición del cargo de analista de pesos y dimensiones distrital) y, sin embargo, el MTO lo ha cesado en sus funciones.
17. Con escrito del 28 de julio de 2023, el accionante reportó que el MTO todavía no ha pagado sus obligaciones relativas a la seguridad social —“estos es los meses septiembre, octubre, noviembre, diciembre del 2020” (sic)—, como dispuso la sentencia discutida. No obstante, también reconoció que, el 03 de julio de 2023, el MTO ya le pagó los USD 5 128,37 por concepto de reparación material.

4.2. De la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro

18. Con auto del 28 de abril de 2022, la Unidad Judicial remitió el proceso a este Organismo y manifestó en su informe que “el Accionante [...] comparece [...] y da a conocer de un nuevo hecho suscitado con fecha 30 de diciembre del 2021, mediante Memorando [...] del MTO], esto es, un hecho diferente al que dio origen a la presente causa.- Por lo expuesto, del relato cronológico y motivado que he realizado es evidente que la suscrita jueza NO HA INCUMPLIDO NINGUNA SENTENCIA CONSTITUCIONAL”. Esta posición fue ratificada por la Unidad Judicial mediante su escrito del 23 de febrero de 2023.

4.3. Del Ministerio de Transporte y Obras Públicas

19. El MTO sostiene que, tal como ordenaba la sentencia en discusión, el 26 de enero de 2021 se realizó el reintegro del accionante a su puesto de trabajo; pero, el 30 de diciembre de 2021, su contrato de servicios ocasionales terminó debido “a la culminación del plazo del mismo”, pues este tipo de contrataciones no generan estabilidad, según la sentencia 258-15-SEP-CC. Asimismo, afirma que por su modalidad de contratación, la partida de contrato ocasional que ocupaba el accionante “no puede ser objeto de creación y planificación en la plataforma tecnológica del Ministerio de Trabajo, lo cual imposibilita una convocatoria a concurso de méritos y oposición”. Agrega que “al momento existe marco legal que imposibilita el cumplimiento de la referida sentencia” y que “en el Distributivo de esta Dirección Distrital de El Oro, no consta el puesto de Analista de Pesos y Dimensiones Distrital”.

20. En escrito del 07 agosto de 2023, el MTOP reconoció que todavía no ha dado cumplimiento al pago de sus obligaciones pendientes relativas a la seguridad social del accionante, pero que se encuentra realizando las gestiones necesarias con el IESS.
21. Con escrito del 21 de julio de 2023, el MTOP reportó que, el 03 de julio de 2023, ya pagó al accionante los USD 5 128,37 por concepto de reparación material.

4.4. De la Defensoría del Pueblo

22. Con escrito del 24 de febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo informó que, con su visita *in situ* realizada al MTOP (delegación de El Oro) el 16 de febrero de 2023, se corroboró por reporte de los analistas jurídicos y de recursos humanos que el accionante de la presente causa “en la actualidad ya no labora en esa entidad, ya que fue desvinculado desde el mes de diciembre de 2021”. En adición, informó que “en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones relativas a la seguridad social con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tiene conocimiento que esta circunstancia no se habría concretado”.

5. Consideraciones previas

23. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.⁷
24. Esta acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada y (ii) ante el juez ejecutor. Por tanto, se analizará su presentación en estas condiciones, a través del siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, con base en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

25. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), y se pueden sintetizar de la siguiente manera:⁸

25.1. *Promoción por parte de la persona afectada para el cumplimiento de la decisión:* Previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.⁹

25.2. *Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional:* El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable tras la promoción de la parte accionante para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.¹⁰

25.3. *Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional:* La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.¹¹

26. Así, de estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹² En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance — conforme el artículo 21 de la LOGJCC— para lograr la ejecución integral de las

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

⁹ CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

¹⁰ CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

¹¹ CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

¹² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

- 27.** Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 28.** En el presente caso, la Corte verifica que sí se cumplieron los referidos requisitos para ejercer esta acción de incumplimiento, pues **(i)** el accionante promovió el cumplimiento de la decisión ante la Unidad Judicial;¹³ **(ii)** transcurrió un tiempo razonable para perseguir la ejecución del fallo previo a la solicitud de remisión de la causa a la Corte Constitucional;¹⁴ y, **(iii)** el accionante solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe motivado, por considerar que existió un incumplimiento de las medidas de reparación.¹⁵ Así las cosas, resulta pertinente continuar el análisis sobre el fondo de la presente acción.

6. Planteamiento de problemas jurídicos

- 29.** En una acción de incumplimiento, corresponde determinar si la sentencia en discusión se ha cumplido de forma cabal; es decir, si se ha dado ejecución a todas y cada una de sus medidas de reparación integral, en la forma que ha sido establecida por la judicatura que las ordenó.¹⁶ Por tanto, mediante de esta acción, a esta Corte no le compete evaluar el

¹³ Unidad Judicial, Expediente 07333-2020-01586, f. 259, escrito del accionante del 21 de enero de 2022, en el que manifestó: “Por lo expuesto suplico a su autoridad, se sirva conminar a la entidad accionada el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, toda vez que a la fecha no se ha cumplido ni con el pago dispuesto por el Tribunal Contencioso Administrativo, por concepto de reparación material, ni tampoco, con lo determinado en la ley de la materia esto es que el empleador en cumplimiento de la ley de la materia convoque a concurso de méritos y oposición, sin embargo la entidad accionada, nuevamente a terminado unilateralmente mi contrato de servicios ocasionales, que debía por imperio de la ley y por disposición de su autoridad, mantenerse vigente hasta la declaratoria de ganador de concurso, el mismo que a la fecha no se ha realizado” (sic).

¹⁴ Ante el impulso de cumplimiento realizado por el accionante, la Unidad Judicial le respondió que “en caso de existir una posible vulneración de derechos constitucionales que tiene origen en el acto administrativo de fecha 30 de diciembre del 2021, como así lo afirma el compareciente, deberá realizar las acciones que se crea asistido por cuerda separada por tratarse de un hecho diferente al que dio origen a la presente acción”, negando así la solicitud de cumplimiento de la decisión (Unidad Judicial, Expediente 07333-2020-01586, f. 269, auto del 03 de marzo de 2022).

¹⁵ Unidad Judicial, Expediente 07333-2020-01586, f. 270, escrito del accionante del 01 de abril de 2022.

¹⁶ LOGJCC, art. 18. También, ver: CCE, sentencias 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 25.

fondo del asunto que las originó o la (in)corrección de dichas medidas,¹⁷ ni de la motivación en que se fundamentó su determinación,¹⁸ pues aquello implicaría una desnaturalización al objeto de esta garantía jurisdiccional y una injerencia sobre la autoridad judicial que las dictaminó.

30. La sentencia en discusión dispuso las siguientes medidas de reparación:

- i.** Dejar sin efecto el memorando MTOP-CGAD-2020-763-ME con el que se terminó el contrato ocasional de trabajo del accionante (párrafo 8.1.1 de la sentencia).
- ii.** Reincorporación del accionante a su cargo de analista de pesos y dimensiones distrital en la Dirección Distrital de Machala El Oro MTOP, hasta que se convoque a concurso de méritos y oposición para dicho puesto (párrafo 8.2 de la sentencia).
- iii.** Pago por parte del MTOP de todas las obligaciones relativas a la seguridad social del accionante, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación (párrafo 8.3 de la sentencia).
- iv.** Pago por parte del MTOP de los haberes que el accionante dejó de percibir mientras estuvo separado de sus funciones inconstitucionalmente (párrafo 8.4 de la sentencia).

31. Para determinar su cumplimiento, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

- 1. ¿Se dejó sin efecto el memorando MTOP-CGAD-2020-763-ME con el que se terminó el contrato ocasional de trabajo del accionante?*
- 2. ¿Se reincorporó al accionante a su cargo de analista de pesos y dimensiones distrital en la Dirección Distrital de Machala El Oro MTOP, hasta que se convoque a concurso de méritos y oposición para dicho puesto?*
- 3. ¿Se pagó por parte del MTOP todas las obligaciones relativas a la seguridad social del accionante con el IESS, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación?*

¹⁷ CCE, sentencias 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 25.

¹⁸ CCE, sentencia 4-19-IS/22, 08 de junio de 2022, párr. 19.

4. *¿Se pagó por parte del MTOP el monto por los haberes dejados de percibir mientras el accionante estuvo separado de sus funciones?*

7. Resolución de problemas jurídicos

- 7.1. **¿Se dejó sin efecto el memorando MTOP-CGAD-2020-763-ME con el que se terminó el contrato ocasional de trabajo del accionante?**

32. Esta Corte Constitucional ya ha señalado en reiterados pronunciamientos previos que las medidas dispositivas que involucran dejar sin efecto actos que vulneran derechos constitucionales se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución.¹⁹ Por lo tanto, esta medida de reparación se da por *cumplida*.

- 7.2. **¿Se reincorporó al accionante a su cargo de analista de pesos y dimensiones distrital en la Dirección Distrital de Machala El Oro MTOP, hasta que se convoque a concurso de méritos y oposición para dicho puesto?**

33. La medida dispone que el MTOP reincorpore al accionante a su puesto de analista de pesos y dimensiones distrital (SP4) en la Dirección Distrital de Machala El Oro MTOP, en idénticas condiciones y con la misma remuneración, hasta que el MTOP, en cumplimiento de la ley de la materia, convoque a concurso de méritos y oposición.

34. Mediante escrito del 27 de enero de 2021, el MTOP puso en conocimiento de la Unidad Judicial que, el 26 de enero de 2021, la Dirección Distrital de Transporte y Obras Públicas de El Oro reintegró al accionante a su puesto de trabajo. Este hecho fue corroborado por la Defensoría del Pueblo, a través del informe de visita *in situ* del 28 de enero de 2021 y también ha sido reconocido por el propio accionante (sec. 4.1, *ut supra*).

35. No obstante, el accionante también manifiesta que, aun cuando inicialmente fue reintegrado, posteriormente se dio una nueva terminación unilateral de su contrato de servicios ocasionales y, consecuentemente, fue cesado de su puesto de trabajo sin que, previamente, se haya convocado a concurso de méritos y oposición.

¹⁹ CCE, sentencias 39-14-IS/20, 06 de febrero de 2020, párr. 20; 35-15-IS/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27; 39-16-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 33; 40-19-IS/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 16; y, 71-21-IS/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 44.

- 36.** En función de estos argumentos, corresponde verificar si en este caso se produjo un acto ulterior que haya derivado en un incumplimiento de la sentencia. Es así que corresponde revisar si la nueva terminación unilateral tuvo el mismo fundamento que aquella inicial.
- 37.** Del expediente²⁰ y de los informes remitidos por la Unidad Judicial, el MTOP, y la Defensoría del Pueblo, se verifica que, en efecto, luego de haber sido reintegrado, el MTOP dio nuevamente por terminado el contrato de servicios ocasionales del accionante mediante memorando de terminación, en lo principal, bajo el argumento de que:

se concluye que los contratos de servicios ocasionales sirven para satisfacer necesidades institucionales NO PERMANENTES, en consecuencia, dada la naturaleza de los mismos, pueden darse por terminado en cualquier momento, ya que este tipo de contrato de ninguna manera generará estabilidad laboral. [...] En tal razón, me permito comunicarle a usted la terminación del Contrato de Servicios Ocasionales suscrito con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con fecha 31 de diciembre de 2021.

- 38.** De lo anterior se colige que, como consecuencia de un acto ulterior, esta medida se ha *incumplido*, en virtud de que la nueva desvinculación del accionante no ocurrió producto de la condición judicialmente prevista en la sentencia del 22 de diciembre de 2020, esto es, “hasta que el empleador [MTOP] en cumplimiento de la ley de la materia convoque a concurso de méritos y oposición”.
- 39.** En consecuencia, para dar cumplimiento a esta medida, en principio, correspondería ordenar *nuevamente* el reintegro del accionante al MTOP. Sin embargo, la entidad obligada al cumplimiento de esta medida ha informado a esta Corte que:
- 39.1.** El accionante ocupaba la “partida de Contrato Ocasional Grupo 71 de Proyecto de Inversión”, la cual, entre otras, dejó de formar parte de la proforma del plan anual de inversión (PAI) 2022, por disposición de la Secretaría Nacional de Planificación al MTOP; y, por tanto, dicha partida fue objeto de deshabilitación, siguiendo la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal.²¹

²⁰ Unidad Judicial, expediente proceso 07333-2020-01586, f. 256, anexo del escrito del accionante del 21 de enero de 2022, memorando MTOP-CGAD-2021-2615-ME (30 de diciembre de 2021) emitido por la coordinadora general administrativa financiera del MTOP y dirigida al accionando bajo el asunto “Notificación terminación de contrato de servicios ocasionales por cumplimiento de plazo”.

²¹ Emitida a través del Acuerdo Ministerial MDT-2022-180 (publicado el 04 de octubre de 2022), que tiene por objeto establecer responsabilidades institucionales y el procedimiento para la realización de los concursos de méritos y oposición de las instituciones del Estado sujetas al ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público.

- 39.2.** En el Distributivo de la Dirección Distrital de El Oro no consta el puesto de Analista de Pesos y Dimensiones Distrital y “por su modalidad de contratación [la partida de contrato ocasional que ocupaba el accionante] *no puede ser objeto de creación y planificación en la plataforma tecnológica del Ministerio de Trabajo, lo cual imposibilita una convocatoria a concurso de méritos y oposición considerando lo establecido en [... la] normativa conexas para este efecto*” (énfasis agregado).
- 39.3.** “Al momento existe marco legal que imposibilita el cumplimiento de la referida sentencia” en cuanto al reintegro del accionante a su puesto de trabajo y a la convocatoria de un concurso de méritos y oposición para aquel, por inexistente.²²
- 40.** En consecuencia, por las razones expuestas, esta Corte encuentra que existe una *imposibilidad para ejecutar su reintegro*. En cuyo caso, como ya ha reconocido previamente esta Corte,²³ en virtud del artículo 21 de la LOGJCC y sin desconocer la naturaleza inmutable de las sentencias, procede que esta medida de reparación sea sustituida por otra posible y equivalente.²⁴
- 41.** Así, para definir la medida sustitutiva se debe considerar que esta debe adaptarse al caso particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y, principalmente, sin desconocer o afectar derechos de terceros.²⁵ En sintonía, el artículo 18 de la LOGJCC prescribe que:

La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las

²² CCE, expediente constitucional caso 90-22-IS, escrito del MTOP y anexos, 07 de agosto de 2023.

²³ Sobre el cumplimiento de las sentencias, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 47-48; 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 26 y 34; 889-20-JP/21 (derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva), 10 de marzo de 2021, párrs. 110, 135-137; 9-18-IS/22, 11 de mayo de 2022, párr. 18; 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 32. Sobre la inejecutabilidad de las sentencias, ya sea por razones fácticas o jurídicas, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 26. Asimismo, sobre la inejecutabilidad de decisiones que contravienen expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párrs. 25-27; 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 48; 61-18-IS/22, 10 de julio 2022, párr. 52. Sobre el análisis de posibilidad de cumplimiento de una medida, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, sec. 7 (resolución del problema jurídico).

²⁴ Ver, por ejemplo: CCE, caso 0042-10-IS, auto de verificación de cumplimiento de sentencia (007-12-SIS-CC), 31 de marzo de 2015. Asimismo, CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 35.

²⁵ CCE, sentencia 306-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 44.

medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

42. En el presente caso, dado que no es posible que el accionante sea reincorporado a la entidad, conforme se lo ha realizado en similares contextos,²⁶ se determina como *medida de reparación material sustitutiva*, que el MTOP realice un pago único en equidad por el monto de USD 3 000,00 al accionante para compensar su desvinculación.

7.3. ¿Se pagó por parte del MTOP todas las obligaciones relativas a la seguridad social del accionante con el IESS, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación?

43. La medida a analizar dispone que el MTOP pague todas las obligaciones relativas a la seguridad social del accionante con el IESS, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación. Al respecto, mediante su escrito del 07 de agosto de 2023, el MTOP reconoció que, a tal fecha, no había dado cumplimiento a esta disposición. Por tanto, esta Corte verifica que esta medida ha sido *incumplida*.

7.4. ¿Se pagó por parte del MTOP el monto por los haberes dejados de percibir mientras el accionante estuvo separado de sus funciones?

44. La medida a analizar dispone que el MTOP pague al accionante el monto por los haberes dejados de percibir mientras estuvo separado de sus funciones inconstitucionalmente. Esta suma ya fue cuantificada por el Tribunal Contencioso Administrativo en sentencia del 05 de diciembre de 2022²⁷ y fijada con mandamiento de ejecución en USD 5 128,37. Este monto incluye los conceptos de remuneraciones, fondos de reserva, décimo tercer sueldo, y decimocuarta remuneración. Ahora, sobre el término para el cumplimiento de este pago, se encuentra que la judicatura en referencia determinó que sería aquel del artículo 372 del Código Orgánico General de Procesos, mismo que otorga el término de cinco días para pagar o cumplir con la obligación; es decir, el término para el pago por parte del MTOP ya venció.

45. De la revisión del expediente, se constata que el MTOP ha reportado y el accionante ha reconocido que la reparación económica ya se pagó en su totalidad. No obstante, el pago

²⁶ Entre otras: CCE, sentencias 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 38; 10-17-IS/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 41; 9-17-IS /21, 17 de noviembre de 2021, párr. 49; 25-14-AN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 54; 2936-18-EP/22, 28 de julio de 2021, párr. 124; 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 157.b; 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 150; 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 125.

²⁷ Notificada el 06 de diciembre de 2022.

fue hecho el 03 de julio del 2023, aproximadamente seis meses después de vencido el término para el efecto, sin que la entidad obligada haya presentado justificación para el retraso. Por tanto, esta Corte verifica que *su cumplimiento fue defectuoso por tardío*.

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. *Aceptar parcialmente* la acción de incumplimiento 90-22-IS.
2. *Declarar* el cumplimiento de la medida de dejar sin efecto el memorando MTOP-CGAD-2020-763-ME con el que se terminó el contrato ocasional de trabajo del accionante, dispuesta en la sentencia del 22 de diciembre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, en el marco de la acción de protección 07333-2020-01586.
3. *Declarar* la imposibilidad de cumplimiento de la medida de reincorporación del accionante a su cargo de analista de pesos y dimensiones distrital en la Dirección Distrital de Machala El Oro MTOP, hasta que se convoque a concurso de méritos y oposición para dicho puesto, dispuesta en la sentencia del 22 de diciembre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, en el marco de la acción de protección 07333-2020-01586. En consecuencia, como medida de reparación material sustitutiva, *se ordena*:
 - 3.1. Que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas realice un pago único en equidad, para compensar su desvinculación, por el monto de USD 3 000,00 (tres mil dólares estadounidenses) a Roberto Bismarck Molina Sánchez, en el término máximo de noventa (90) días. Dicha suma será depositada en la cuenta bancaria que Roberto Bismarck Molina Sánchez designe para el efecto. El término para el pago se contabilizará a partir de la fecha en que Roberto Bismarck Molina Sánchez determine la cuenta bancaria. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas deberá presentar a esta Corte el comprobante del pago, en el término de quince (15) días contados desde el vencimiento del término para el cumplimiento de esta obligación.
4. *Declarar* el incumplimiento de la medida sobre el pago por parte del MTOP de

todas las obligaciones relativas a la seguridad social del accionante, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación, dispuesta en la sentencia del 22 de diciembre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, en el marco de la acción de protección 07333-2020-01586. En consecuencia, *se ordena*:

- 4.1.** Que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en el término de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, pague todas las obligaciones relativas a la seguridad social del accionante con el IESS, desde su separación laboral hasta la fecha de su reincorporación. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas deberá presentar a esta Corte el comprobante del pago, en el término de diez (10) días contados desde el vencimiento del término para el cumplimiento de esta obligación.
- 5.** *Declarar* el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida de pago por parte del MTOP de los haberes que el accionante dejó de percibir mientras estuvo separado de sus funciones inconstitucionalmente, dispuesta en la sentencia del 22 de diciembre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, en el marco de la acción de protección 07333-2020-01586.
- 6.** 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 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9022IS-66791



Caso Nro. 90-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis de febrero de dos mil veinticuatro, 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 171-22-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 171-22-IS

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

SENTENCIA 171-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional verifica el incumplimiento de una sentencia de acción de protección, tanto por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López, por no cancelar las planillas en las que se encontraba en mora, como por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por no haber dado contestación a una solicitud de pago de fondos de reserva.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de octubre de 2021, Lidia Maximina Tomalá De la Cruz, como ex conviviente de Antonio Augusto Figueroa Muñoz, y Diana Figueroa Tomalá, como hija y apoderada especial de sus herederos (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López (“**Municipio de Puerto López**”).¹ En dicha demanda se afirmó que Antonio Augusto Figueroa Muñoz trabajó en el Municipio de Puerto López hasta su fallecimiento, sin que la mencionada institución deposite los valores retenidos para el pago de un préstamo quirografario del mes de septiembre de 2019 y de los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2020. Además, mencionaron que se solicitó el pago de la cesantía y la devolución de los fondos de reserva, pero que el IESS no atendió favorablemente dicha petición.
2. El 17 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial Penal de Portoviejo (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción de protección al determinar que el Municipio de Puerto López vulneró el derecho a la seguridad social y que el IESS violó el derecho a recibir una respuesta motivada. Dispuso que el mencionado municipio cancele los valores adeudados y que el IESS conteste los requerimientos de pago, teniendo en cuenta el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social (ver párrafo 18 *infra*).

¹ Proceso 13283-2021-02353.

3. El 7 de febrero de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ratificó la sentencia de primera instancia al negar el recurso de apelación interpuesto en su contra.
4. En atención a un requerimiento de las accionantes, el 25 de mayo de 2022, la Unidad Judicial ordenó que el Consejo Directivo y la Dirección General del IESS realicen los actos necesarios para cumplir de manera inmediata con lo ordenado en la sentencia y que la Defensoría del Pueblo inicie el correspondiente seguimiento. Además, impuso una multa de USD 85,00 tanto al Municipio de Puerto López, como al IESS por cada día de retraso en el cumplimiento de la sentencia.
5. Mediante documento presentado el 26 de mayo de 2022, la dirección provincial del IESS (“**dirección provincial**”) informó sobre la generación de planillas excepcionales para que el Municipio de Puerto López las cancele y mencionó las gestiones realizadas ante el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**BIESS**”) relativas al préstamo en mora.
6. El 1 de junio de 2022, las accionantes señalaron, principalmente, que no existe la intención de las entidades accionadas en dar cumplimiento a la sentencia “ya que se tiran la pelotita entre ellas en relación a cuál es el motivo por el que no se atiende [sus] peticiones”.²
7. El 3 de junio de 2022, la coordinación provincial de asesoría jurídica del IESS solicitó una prórroga de quince días para realizar las gestiones administrativas pertinentes con la finalidad de cumplir la sentencia y remitió el oficio BIESS-OFEP-2022-0044-PF, en el que la dirección de Portoviejo del BIESS “recomienda a los familiares exigir a la empresa que le cancele dichos créditos para que se puedan liberar las garantías, se les recuerda también que el BIESS no realiza dentro sus procesos el cambio de Planilla a Mora en los Créditos Quirografarios”.³
8. El 6 de junio de 2022, la Unidad Judicial concedió un término de 8 días a fin de que el IESS y el Gobierno Municipal cumplan con lo ordenado en la sentencia.
9. El 17 de junio de 2022, la dirección provincial informó que pagó el valor correspondiente a la cesantía; que el BIESS refleja un préstamo en mora, lo que no permite la liquidación de valores por fondos de reserva; que notificó al Municipio de Puerto López el requerimiento de pago voluntario del título de crédito 517384170 –que incluye el valor

² Véase expediente de la Unidad Judicial Penal de Portoviejo, hoja 317.

³ *Ibid*, hoja 327.

pendiente de Antonio Augusto Figueroa Muñoz–; y que ante esta notificación el Municipio de Puerto López habría respondido que no le era posible pagar el monto total de la deuda.

10. El 17 de junio de 2022, la dirección provincial solicitó que se disponga a la gerencia general del BIESS la identificación de los dividendos no pagados por el Municipio de Puerto López, que se genere el mecanismo de pago y que se liberen los fondos de Antonio Augusto Figueroa Muñoz.
11. El 3 de agosto de 2022 y ante la Unidad Judicial, las accionantes presentaron una demanda de acción de incumplimiento.
12. El 19 de agosto de 2022 y con base en la documentación presentada por el IESS, la Unidad Judicial determinó que dicha institución canceló los valores por concepto de cesantía. Además, estableció que no se había cumplido con la liquidación y pago correspondiente a los fondos de reserva. Finalmente, en razón de la demanda de acción de incumplimiento, procedió a remitir el informe y el expediente a la Corte Constitucional.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumento de los sujetos procesales

3.1. De las accionantes

14. Las accionantes señalan que no se ha ejecutado totalmente la sentencia de la acción de protección, razón por la que presentaron su demanda de acción de incumplimiento.

3.2. De la Unidad Judicial

15. En su informe, la Unidad Judicial realizó un recuento de las actuaciones realizadas dentro de la fase de ejecución de la sentencia –detallados en la sección de antecedentes– y agregó que a pesar de ellas no se ha cumplido totalmente la sentencia. Señala que, conforme al artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, “el IESS debió conceder tales prestaciones

sociales [fondos de reserva] de manera inmediata y activar [...] la correspondiente acción de cobro coactivo [...] y configurar adecuadamente sus bases de datos a fin que (sic) no constituya un obstáculo informático para el cumplimiento de lo ordenado en sentencia”.⁴

3.3. Del IESS

16. La dirección provincial del IESS, mediante documento presentado el 6 de septiembre de 2023, señaló lo siguiente:

16.1. No depende del IESS la ejecución total de la sentencia pues el Municipio de Puerto López debe cancelar los valores dispuestos en la sentencia y el BIESS debería desbloquear las garantías para poder entregarlas a las accionantes.

16.2. La Subdirección Nacional de Fondos de Terceros –en memorando IESS-SDNFT-2022-0761-M, de 24 de noviembre de 2022– señaló que en caso de tener expedientes de afiliados fallecidos que cuentan con mora y valores como garantía de préstamos, estos deben ser resueltos por el BIESS, ente encargado de la liberación, ejecución de las garantías y, de ser el caso, de la aplicación del seguro de saldos.

16.3. La Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo señaló que lo que impide liquidar los fondos de reserva es la mora patronal y que esto debe ser solucionado por el BIESS. Una vez resuelto este inconveniente, el sistema se habilitará y se podrá liquidar los valores que se encuentren pendientes por fondos de reserva.

16.4. El 5 de noviembre de 2021 y 8 de junio de 2022 se realizaron las notificaciones de requerimiento de pago al Municipio de Puerto López por el título de crédito 517384170. El 28 de julio de 2022 se inició el procedimiento coactivo. El 16 de enero de 2023 se envió notificación de cobro al mencionado municipio. El 13 de abril de 2023 se ordenaron medidas cautelares en su contra.

16.5. Los fondos de reserva no son una prestación que otorgue el IESS, conforme a lo establecido en los artículos 369 de la Constitución y 3 de la Ley de Seguridad Social. Al haber existido un préstamo quirografario, los fondos de reserva

⁴ Véase expediente de la Unidad Judicial, reverso de la hoja 379.

servieron como garantía para otorgar el préstamo; por consiguiente, si los préstamos quirografarios no se cancelan no se pueden devolver las garantías.

3.4. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López

17. Mediante escrito presentado el 16 de octubre de 2023, Verónica Isabel Lucas Marcillo, en su calidad de alcaldesa del cantón Puerto López compareció ante esta Corte e indicó que se cuente con la intervención del abogado Iván Fabricio Panchana Romero en su calidad de Procurador Síndico Municipal.

4. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

18. La sentencia de 17 de noviembre de 2021 resolvió lo siguiente:

1.- Declarar que el acto administrativo expedido mediante Oficio No. IESS-CPPPRTFRSDM-2021-0251-O (fs. 39 a 40) de fecha 18 de Mayo (sic) del 2021, suscrito por la Ing. Myriam Zevallos García, Coordinadora de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del IESS-Portoviejo, vulnera el derecho constitucional directo instituido en el artículo 66.23 de la [Constitución] a recibir una respuesta motivada del derecho de recibir prestaciones sociales para con los derechohabientes [de Antonio Augusto Figueroa Muñoz]. 2.- Declarar la violación constitucional directa a la Seguridad Social 34, 66.2 y 327 de la [Constitución], por parte del [Municipio de Puerto López], al haber descontado los recursos del ex servidor [...] sin sufragarlos oportunamente al IESS, por lo que se dispone como medida de reparación que en un plazo no mayor a 30 días el [Municipio de Puerto López] cancele los valores correspondientes a la mora patronal que ha ocasionado la negativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las que tienen derecho los deudos [de Antonio Augusto Figueroa Muñoz]. 3.- El [IESS] dará contestación oportuna a los requerimientos de prestaciones sociales a los derechohabientes, principalmente respecto al Oficio No. IESS-CPPPRTFRSDM-2021-0251-O, mismo que deberá tener en cuenta lo indicado en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, sin perjuicio de las demás normas y resoluciones pertinentes que le competan administrativa y jurídicamente, que resuelvan amplia y explícitamente la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados en la petición que dio origen a la citada respuesta, para lo cual se concede un plazo de quince días.

5. Consideraciones previas

19. Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.

- 20.** Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y se pueden sintetizar de la siguiente manera:
- 20.1** Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
- 20.2** Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.
- 21.** Conforme quedó expuesto en el párrafo 11 *supra*, el 3 de agosto de 2022, las accionantes presentaron ante la Unidad Judicial acción de incumplimiento y el 19 de agosto del mismo mes y año la autoridad judicial ordenó la remisión del expediente a la Corte Constitucional con el informe respectivo. La sentencia cuyo cumplimiento se demanda fue emitida el 17 de noviembre de 2021. Cabe recalcar que posterior a la emisión de la sentencia, las accionantes promovieron ante la autoridad judicial el cumplimiento de la sentencia (párrafos 4 a 11 *supra*). Por lo tanto, en el presente caso se cumplen los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 22.** En atención a los antecedentes expuestos, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **El Municipio de Puerto López y el IESS ¿cumplieron la sentencia objeto de esta acción?**
- 23.** A efectos de establecer si existe el incumplimiento que se alega, es necesario referirse al razonamiento esgrimido por la Unidad Judicial en la sentencia. Ella estableció que el Municipio de Puerto López y el IESS incurrieron en vulneraciones de derechos constitucionales. Determinó que el Municipio de Puerto López no transfirió al IESS los valores retenidos por un préstamo quirografario, por lo que dispuso que el Municipio de

Puerto López cancele los valores correspondientes a la mora patronal en un plazo no mayor a treinta días (**primera medida**).

24. Por otro lado, la Unidad Judicial razonó que el IESS negó el pago de cesantía y fondos de reserva con fundamento en que Antonio Augusto Figueroa Muñoz adeudaba el saldo de un préstamo quirografario, sin considerar que la deuda es responsabilidad del Municipio de Puerto López. Finalmente, dispuso que el IESS conteste, en un plazo de quince días, los requerimientos de los derechohabientes, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social (**segunda medida**).
25. Por lo tanto, se observa que el cumplimiento de la primera medida recae sobre el Municipio de Puerto López, mientras que el cumplimiento de la segunda medida lo hace sobre el IESS. A continuación, se examinará el cumplimiento de cada medida.

a. Respecto del cumplimiento de la primera medida

26. De la revisión del expediente se observa que el Municipio de Puerto López no ha presentado documentación que enerve la afirmación realizada por la Unidad Judicial (párrafo 20 *supra*), esto es, que no realizó el pago de los valores retenidos a Antonio Augusto Figueroa Muñoz por el préstamo quirografario. Además, por referencia del IESS (párrafo 9 *supra*) y ante el requerimiento realizado al Municipio de Puerto López por el valor total adeudado a dicha institución (en el que constan los valores retenidos a Antonio Augusto Figueroa Muñoz), se sabe que el mencionado municipio habría mencionado que no podía realizar dicho pago.
27. El 30 de agosto de 2023, el juez sustanciador en la presente causa dispuso que, en el término de cinco días, el Municipio de Puerto López remita un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la acción de incumplimiento. El Municipio de Puerto López compareció ante esta Corte, pero no cumplió con el deber de presentar el informe (párrafo 17 *supra*).
28. Por lo expuesto, esta Corte verifica que el Municipio de Puerto López incumplió la primera medida de reparación ordenada en la sentencia.

b. Respecto del cumplimiento de la segunda medida

29. Conforme a lo señalado en los antecedentes de esta sentencia, se verifica que el IESS no contestó a las accionantes conforme a lo dispuesto en la sentencia de la Unidad Judicial.

30. Por otro lado, el IESS ha justificado que pagó los valores correspondientes a cesantía, analizó la posibilidad de liquidar los fondos de reserva y realizó actuaciones tendientes a que el Municipio de Puerto López pague los valores adeudados –notificación de requerimiento de pago, inicio del procedimiento coactivo y adopción de medidas cautelares– (párrafos 9 y 16 *supra*).
31. De igual forma, se verifica que el IESS informó a la Unidad Judicial que no le es posible liquidar el valor correspondiente a fondos de reserva porque dichos valores constan en garantía de un préstamo quirografario y porque la institución con competencia para liberar la garantía es el BIESS. Al respecto se debe considerar que la segunda medida estableció que el IESS brinde una respuesta motivada teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, sin perjuicio de las demás normas y resoluciones pertinentes que le competan administrativa y jurídicamente.
32. En conclusión, esta Corte determina que, más allá de las acciones efectuadas por el IESS, dicha institución no ha cumplido con la segunda medida, es decir, no ha brindado una respuesta a la solicitud de pago efectuada por las accionantes en lo que respecta a la devolución de fondos de reserva. Por lo tanto, corresponde al IESS brindar una contestación que debe considerar el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social pero que no excluye la posibilidad que el IESS argumente y decida sobre todas las cuestiones propias del caso y tomando en consideración las normas y resoluciones administrativas que correspondan.

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 de incumplimiento **171-22-IS**.
2. Declarar el incumplimiento de la primera medida dispuesta en la sentencia de 17 de noviembre de 2021 por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puerto López.
3. Declarar el incumplimiento de la segunda medida dispuesta en la sentencia de 17 de noviembre de 2021 por parte de la dirección provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4. Ordenar:

- 4.1.** Que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López cancele los valores adeudados respecto de su extrabajador, Antonio Augusto Figueroa Muñoz, en un plazo improrrogable de un mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia.
- 4.2.** Que la dirección provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social brinde una contestación debidamente motivada a las accionantes sobre la solicitud de pago de fondos de reserva en un plazo de un mes contado a partir del vencimiento del plazo mencionado en el numeral anterior, considerando el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social.
- 4.3.** La alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López y el director provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social informarán a esta Corte de manera documentada el cumplimiento de las medidas dispuestas en esta sentencia en el término de 5 días contados a partir del vencimiento de los períodos establecidos en los dos numerales previos.

5. 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 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 (voto concurrente), 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 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 171-22-IS/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 171-22-IS/24 (“**sentencia de mayoría**”), en observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos.
2. En primer lugar, del relato de los antecedentes procesales, se advierte que:
 - 2.1. Los derechohabientes de Antonio Augusto Figueroa Muñoz presentaron una demanda de acción de protección en contra del IESS y del Municipio de Puerto López. Del IESS, reclamaron el pago de la cesantía y la devolución de los fondos de reserva. Del Municipio de Puerto López, reclamaron el depósito de los valores retenidos para pagar un préstamo quirografario de septiembre de 2019 y de febrero, marzo, abril y mayo de 2020.
 - 2.2. La Unidad Judicial Penal de Portoviejo, mediante sentencia de 17 de noviembre de 2021, aceptó la demanda y dispuso como medidas de reparación:

[...] que en un plazo no mayor a 30 días el [**Municipio de Puerto López**] cancele los valores correspondientes a la mora patronal que ha ocasionado la negativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las que tienen derecho los deudos [de Antonio Augusto Figueroa Muñoz].

[...] El [IESS] dará contestación oportuna a los requerimientos de prestaciones sociales a los derechohabientes, [...] que deberá tener en cuenta lo indicado en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, sin perjuicio de las demás normas y resoluciones pertinentes que le competan administrativa y jurídicamente, que resuelvan amplia y explícitamente la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados en la petición que dio origen a la citada respuesta, para lo cual se concede un plazo de quince días.
 - 2.3. El 7 de febrero de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí rechazó el recurso

de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia, así como sus dos medidas de reparación ordenadas.

3. La sentencia de mayoría declaró el incumplimiento de las medidas referidas en el párrafo 2.2 *supra*. En cuanto al incumplimiento de la segunda medida, la sentencia señaló que:

[El IESS] no ha brindado una respuesta a la solicitud de pago efectuada por las accionantes en lo que respecta a la devolución de fondos de reserva. Por lo tanto, corresponde al IESS brindar una contestación que debe considerar el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social pero que no excluye la posibilidad que el IESS argumente y decida sobre todas las cuestiones propias del caso y tomando en consideración las normas y resoluciones administrativas que correspondan.

4. Al respecto, coincido con la sentencia en tanto que las medidas dispuestas en la sentencia fueron incumplidas. No obstante, la sentencia debió aclarar que, para dar cumplimiento a su obligación de dar una respuesta oportuna a los requerimientos de los derechohabientes, el IESS debe tomar en cuenta lo siguiente: los fondos de reserva no constituyen un tipo de prestación destinada a la cobertura de contingencias amparadas por el Seguro Universal Obligatorio.¹ En tal sentido, el artículo 196 del Código del Trabajo, define a los fondos de reserva como un derecho, de todo trabajador que preste servicios por más de un año, a que el empleador le abone una suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año completo posterior al primero de sus servicios.
5. Por lo tanto, a los fondos de reserva no les aplica la decisión de la sentencia 1024-19-JP/21, que moduló el texto del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social. Pues, según se señala en el párrafo 16.5 de la sentencia, el propio artículo 63 de la dicha ley determina que los fondos de reserva son garantía de un préstamo quirografario, por lo que no pueden ser entregados hasta que se cancele el crédito. Al contrario, el mencionado artículo 94 sí es aplicable al pago de la cesantía, puesto que esta sí es una prestación otorgada por el Seguro Universal Obligatorio.
6. Sin perjuicio de lo indicado, es importante notar que, bajo la normativa vigente, el IESS tiene herramientas para cobrar al patrono en mora.² En efecto, del expediente procesal se constata que el Municipio de Puerto López descontó al afiliado los aportes para el pago del préstamo quirografario que mantenía (párrafo 26 de la sentencia). Ante esta

¹ Dichas contingencias, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, son: enfermedad; maternidad; riesgos del trabajo; vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; cesantía; y, seguro de desempleo.

² *Ibid.*, artículos 74, 76, 82 y 90.

circunstancia, la Ley de Seguridad Social señala la responsabilidad personal de quien efectúa dichos descuentos³ y otorga al IESS la posibilidad de solicitar el bloqueo de las cuentas del Municipio.⁴ Así, el IESS tiene a su disposición el ejercicio de su potestad coactiva frente al Municipio de Puerto López y ante el funcionario público que descontó los aportes para el pago del préstamo quirografario y no transfirió los valores al IESS.

7. Así, deo sentada las razones por las que concurro con la decisión adoptada en el caso *in examine*.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ *Ibid.*, artículos 74 y 82.

⁴ *Ibid.*, artículo 90.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 171-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 18:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

17122IS-67800



Caso Nro. 171-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles trece de marzo de dos mil veinticuatro, 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 36-20-IN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 36-20-IN

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

SENTENCIA 36-20-IN/23

Resumen: En esta sentencia se analiza la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales y de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Este Organismo realiza un análisis de ambas normas y de los efectos ultraactivos del artículo 1 de la LODDL, al encontrarse derogado, y desestima la acción de inconstitucionalidad.

1. Antecedentes

1. El 18 de junio de 2020, Sofia Saltos Benalcázar y Álvaro Miguel Ortiz Rea (“**accionantes**”) presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal; y, los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, en adelante (“**LODDL**”).
2. El 10 de julio de 2020, se solicitó a los accionantes con fundamento en el art. 79 numeral 5 de la LOGJCC¹, aclaren y completen su demanda, a la luz de lo resuelto en la sentencia 22-13-IN/20 notificada por este Organismo el 29 de junio de 2020.
3. El 17 de julio de 2020, los accionantes presentaron un escrito, en el que se mantuvieron en los términos de su demanda e indicaron que también se ha demandado “la inconstitucionalidad de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal”.

¹ Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá:
5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.

4. El 31 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió² a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.³
5. El 01 de septiembre de 2020, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
6. El 02 de septiembre de 2020, la Asamblea Nacional presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
7. El 06 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.
8. Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 2023 los accionantes solicitaron ser escuchados en audiencia, lo cual, se niega por no considerarlo necesario⁴. El 12 de octubre de 2023, se notificó igualmente a la Presidencia de la República haciéndole notar su falta de comparecencia dentro 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 (en adelante “LOGJCC”).

3. Normas Impugnadas

10. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales disponen lo siguiente:

² El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce y por el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

³ Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 67 de fecha 18 de agosto de 2020.

⁴ LOGJCC, art. 87.

Art. 1.- Las instituciones del Estado que por ley tienen jurisdicción coactiva, con el objeto de hacer efectivo el cobro de sus acreencias, podrán ejercer subsidiariamente su acción no sólo en contra del obligado principal, sino en contra de todos los obligados por Ley, incluyendo a sus herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario. En el caso de personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica), se podrá llegar hasta el último nivel de propiedad, que recaerá siempre sobre personas naturales, quienes responderán con todo su patrimonio, sean o no residentes o domiciliados en el Ecuador.

Las medidas precautelares podrán disponerse en contra de los sujetos mencionados en el inciso anterior y sus bienes. Así mismo, podrán, motivadamente, ordenarse respecto de bienes que estando a nombre de terceros existan indicios que son de público conocimiento de propiedad de los referidos sujetos, lo cual deberá constar en el proceso y siempre y cuando el obligado principal no cumpla con su obligación.

11. Asimismo, de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal⁵ la cual dispone:

Quinta. - A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán iniciarse acciones de cobro en virtud del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. Los accionantes afirman que las normas impugnadas contradicen los siguientes derechos: i. Derecho al debido proceso de acuerdo con el artículo 76 numeral 3 de la CRE, ii. Derecho a la presunción de inocencia (artículo 76 numeral 2 de la CRE), iii. Seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), iv. Derecho a asociarse (artículo 66 numeral 13), v. Derecho a la propiedad (artículo 66 numeral 26 y 321 de la CRE), y derecho a la libre circulación (artículo 66 numeral 14), vi. Derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 11 numeral 2 de la CRE).
13. Sobre el derecho al debido proceso determinado en el artículo 76 numeral 3 de la CRE, los accionantes han indicado lo siguiente:

[...] el desvelamiento (*sic*) del velo societario –según el acertado criterio de SANTIAGO ANDRADE UBIDIA- sólo corresponde al juez y no a una autoridad administrativa [...]. Esta

⁵ Registro Oficial Suplemente 309, de fecha 21 de agosto de 2018. Estado: vigente.

privación nunca podría hacerse en un procedimiento administrativo, como es la coactiva, sino en un genuino proceso judicial, con garantías estrictas del derecho de defensa, especialmente, el de ser oído y el de probar.

Como ya hemos manifestado, el procedimiento administrativo de coactiva no constituye un auténtico juicio ni conlleva el ejercicio de la jurisdicción [...]. Por consiguiente, lejos está un servidor público de la Administración pública de la imparcialidad de un verdadero juez. La ausencia de esta cualidad le impide juzgar sobre el levantamiento del velo societario o sobre temáticas relacionadas con el testaferrismo.

[...] los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales violan el derecho al juez natural, atentan contra los principios de unidad de jurisdicción y de imparcialidad, porque permiten que un servidor público administrativo defina cuestiones que sólo podría hacer un juez luego de un proceso rodeado de garantías del debido proceso. Esta circunstancia permite que dicho servidor público, o funcionario de coactiva, realice actos arbitrarios, sin garantía alguna para el administrado.

Por su parte la segunda parte de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, permite que se sigan produciendo las negativas consecuencias de arbitrariedad que permite el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, esto es, que se violen los derechos fundamentales del debido proceso, del juez natural, independiente e imparcial.

14. Acerca del derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 76 numeral 2 de la CRE, los accionantes han manifestado lo siguiente:

[...] Los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales hablan de “personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica)” y de bienes que están a nombre de terceros cuando hay “indicios que son de público conocimiento” de que tales cosas son de los obligados con el Estado. En otros términos, se alude a los delitos de defraudación y de testaferrismo.

[...] En otros términos, la exigencia de que un juez propio y competente sea quien defina si existe o no un delito como la defraudación o el testaferrismo también lleva consigo que la presencia de una infracción penal y punible se establezca en una sentencia ejecutoriada, en la cual, en caso de ser cierta la comisión de la defraudación o del testaferrismo, se declarará que se ha desvirtuado la presunción de inocencia de la que gozaba el imputado.

[...] el procedimiento coactivo tampoco es idóneo para determinar si una persona es o no inocente de un delito de defraudación o testaferrismo. El objetivo de dicho procedimiento es simplemente cobrar dineros que se le deben al Estado, por lo que de ninguna manera es adecuado para desvirtuar la presunción de inocencia, como sí lo es un proceso penal, pues la coactiva no contempla posibilidades para que el imputado se defienda de la acusación de un delito.

15. Por su parte, acerca del derecho a la seguridad jurídica dispuesto en el artículo 82 de la CRE, los accionantes señalaron:

El artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales violaba –y sigue violando el derecho a la seguridad jurídica-, en primer término, porque pone en riesgo de las decisiones arbitrarias de un sujeto parcializado –e incompetente por carencia de mérito-, al derecho de que una asociación goce de todas las implicaciones de la personalidad jurídica y de la separación de patrimonios.

Por otra parte, confía a un servidor público administrativo, quien lleva a efecto el procedimiento de coactiva, la determinación de si existe testaferrismo.

La segunda parte de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, permite que continúen los atropellos del citado artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.

[...] En definitiva, las normas cuya inconstitucionalidad acusamos frustran la confianza en los efectos del ordenamiento jurídico en relación al contrato de compañía y a la separación de patrimonios que impolca (sic) la personalidad jurídica, o lo que es igual, menoscaban seguridad jurídica. A esta violación se añade la absurda permisión de que sea un servidor público de la Administración y no un juez quien tenga capacidad para desvelar el valor societario por supuesto fraude o declarar la existencia de testaferrismo. Evidentemente, las personas deberían tener la confianza en que será un auténtico juez, dentro de un proceso rodeado de las garantías del debido proceso, quien determine dichos pormenores. Por último, ninguna aptitud tiene el procedimiento administrativo de coactiva para determinar la existencia de defraudación, testaferrismo y la consecuente inoponibilidad de la personalidad jurídica.

16. Sobre el derecho a asociarse, los accionantes han manifestado:

[...] La creación de una persona jurídica, con todas sus consecuencias, es algo lícito, previsto y permitido por el ordenamiento jurídico, por lo que la prueba de que la personalidad jurídica se utilizó para defraudar sólo le compete a un juez.

17. Del derecho a la propiedad, los accionantes alegan:

[...] En el presente caso, las normas impugnadas toleran, en razón de la posibilidad de que el funcionario de coactiva desvele el velo societario, que sean terceros, esto es, los socios quienes respondan con sus bienes por las deudas de una persona distinta. Ello atenta contra el derecho de propiedad de los socios personas naturales, porque lo normal y previsto por el ordenamiento jurídico cuando se constituye una compañía es la separación de patrimonios.

Igualmente, la violación al derecho de propiedad se produce cuando se imponen medidas cautelares reales a quienes el servidor público administrativo que lleva un procedimiento de coactiva considera como testaferreros [...].

18. Sobre el derecho a la libre circulación, los accionantes han determinado:

[...] Por último, la posibilidad de que se establezcan otras restricciones al ejercicio de derechos a título de medida cautelar, como sucede con la libertad de salir del país, provoca un menoscabo al derecho de libertad de circulación, previsto en el número del artículo 66 de la Constitución de la República [...].

19. Finalmente, acerca del derecho a la no discriminación, han manifestado:

[...] En primer término, como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo de este escrito de demanda, existen violaciones patentes a varios derechos fundamentales en el contenido y consecuencias de los incisos primero y segundo de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Permitir que existan personas que sigan soportando esta violación frente a otras a quienes en el futuro se les iniciarán procedimientos coactivos, implica una distinción intolerable, además de totalmente inadmisibles porque respetar y hacer respetar los derechos humanos que reconoce la Constitución es el más alto deber del Estado, como dice el número 9 del artículo 11 de la Norma Suprema.

[...] La derogatoria de una norma inconstitucional e inconveniente debería ser aprovechada por todos y no establecer una diferencia en el goce de ciertos derechos, esto es, entre quienes fueron víctimas de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, y los que se aprovecharán de la derogatoria que contiene el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

20. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad de fondo de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal y de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.**4.2. Argumentos de la Presidencia de la República****21.** Con fecha 12 de agosto de 2020, fue notificado con el auto de admisión del presente caso la Presidencia de la República, dentro del cual, se dispuso que en el término de quince días comparezca defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas y señalen correo electrónico para notificaciones.**22.** Mediante providencia de fecha 12 de octubre de 2023, se notificó nuevamente a la Presidencia, haciéndole notar la falta de comparecencia. Sin embargo, y a pesar de la

insistencia de este Organismo, no se ha remitido escrito alguno, por lo mismo, se deja constancia de este hecho.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 23.** La Asamblea Nacional⁶ indicó que la coactiva no es un proceso jurisdiccional, sino de cobranza y por lo mismo, los servidores no son jueces de coactiva, sino “funcionarios recaudadores”.
- 24.** Asimismo, señaló que esta Corte Constitucional, ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad de forma y fondo de los artículos 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales, mediante la sentencia 22-13-IN/20 y alegaron:

[...] En consecuencia, señores Jueces al coexistir la sentencia No. 22-13-IN/20 analizada y aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 09 de abril de 2019, resulta improcedente sustanciar y analizar la demanda de inconstitucionalidad [...]; puesto que, versa sobre a las disposiciones impugnadas materia de esta demanda, que ya han sido analizadas y consideradas bajo los principios constitucionales establecidos por el máximo organismo de control constitucional.

- 25.** Con base a los argumentos expuestos, solicita a esta Corte que la demanda sea desechada y declarada improcedente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado.

- 26.** La Procuraduría General del Estado⁷ hace referencia a la sentencia 60-11-IN/20 y señala que esta Corte ya se ha pronunciado sobre la potestad coactiva de los servidores encargados al establecer que: “El Juez coactivo, independientemente de su denominación, fue concebido en la disposición transitoria tercera como un servidor público de carácter administrativo que ejerce una atribución coactiva y no jurisdiccional”.
- 27.** Asimismo, manifestó:

Una vez que se ha determinado que la denominación de “Juez” al funcionario recaudador en el ámbito coactivo no implica la afectación del principio de unidad jurisdiccional, precisa señalar que el artículo 1 de Ley Orgánica Para la Defensa de los Derechos Laborales fue derogado por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones y generación de empleo estabilidad y equilibrio fiscal [...].

⁶ Mediante escrito presentado de fecha 02 de septiembre de 2020.

⁷ Mediante escrito presentado de fecha 01 de septiembre de 2020.

[...] En el presente caso los accionantes agregan que los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica Para la Defensa de los Derechos Laborales continúa produciendo efectos jurídicos contrarios a la Constitución de la República, en virtud de la vigencia de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

28. Adicionalmente, indican que es necesario remitirse a la sentencia 22-13-IN/20 y alegan:

[...] en el cual el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales analiza la constitucionalidad por el fondo y por la forma de los artículos 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales [...].

29. Finalmente, solicita que la acción de inconstitucionalidad sea declarada improcedente.

5. Cuestión previa

30. Previo al planteamiento de los problemas jurídicos es indispensable conocer si las normas impugnadas continúan vigentes.

31. En lo referente al artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de Derechos Laborales fue publicada en el Registro Oficial, segundo suplemento 797 de fecha 26 de septiembre de 2012. Posteriormente, fue reformado mediante disposición reformativa décima novena del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial suplemento 506 del 22 de mayo de 2015. La última reforma se dio por medio de la disposición reformativa cuarta de la Ley Orgánica para la Reestructuración de las deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores, publicada en el Registro Oficial suplemento 986 del 18 de abril de 2017. El 21 de agosto de 2018, el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, derogó el mencionado artículo, el cual fue publicado en el Registro Oficial suplemento 309. Sin embargo, en virtud de la disposición transitoria quinta indica que todas las acciones de cobro iniciadas dentro de procesos coactivos que estén en proceso deberán continuar su tramitación bajo el artículo 1 de la LODDL.

32. Si bien la norma consultada fue derogada, la Corte Constitucional puede realizar un control y pronunciarse sobre la constitucionalidad siempre que esta tenga la potencialidad de producir efectos jurídicos con base en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

- 33.** Al respecto, este Organismo ya se ha pronunciado sobre la teoría de la ultraactividad de la ley derogada, señalando que:

“[...] está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su periodo de validez formal haya terminado”.⁸

- 34.** En este punto, es pertinente analizar si la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, puede producir efectos jurídicos, a pesar de que la misma ha sido derogada. La disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, vigente a la fecha, dispone que las acciones de cobro iniciadas en virtud del art. 1 de la LODDL, deberán seguirse tramitando en aplicación de esta. De esta forma se revela la ultraactividad del artículo 1.
- 35.** Es así como, en la actualidad, el artículo 1 de la LODDL a pesar de encontrarse derogado, debido a la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos, demostrándose así la ultraactividad de la disposición acusada de inconstitucional.
- 36.** En consecuencia, y sólo por la mencionada disposición, el artículo 1 de la LODDL se adecúa a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que es procedente emitir un pronunciamiento sobre aquel, únicamente respecto de los procesos coactivos en curso, pese a su estado de derogatoria.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 37.** En primer lugar, corresponde a esta Corte determinar si en la sentencia 22-13-IN/20 se han analizado las normas impugnadas en la presente acción y consecuentemente se ha configurado la cosa juzgada constitucional, como han alegado la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado.

⁸ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párrafo 24.

- 38.** En este sentido, la cosa juzgada constitucional implica un pronunciamiento previo por parte de esta Corte acerca de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma, la cual, puede ser cosa juzgada absoluta o relativa. La primera, conforme el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se da “cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral”, por lo mismo, “no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra este precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia”. De acuerdo al artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, cuando se da la relativa, “no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad”⁹.
- 39.** En la sentencia 22-13-IN/20, esta Corte se pronunció sobre la inconstitucionalidad por la forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales y sólo por la forma, el artículo 7 del mismo cuerpo normativo.
- 40.** Sobre el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, este Organismo indicó:

[...] 3. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales, siempre y cuando la disposición se interprete de este modo:

3.1. El artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales contempla medidas a ser impuestas en contra del patrimonio de terceros ajenos al proceso coactivo o a la fase de ejecución de un proceso laboral. Dichas medidas son excepcionales, dado que en ellas se hace referencia a situaciones extremas, tales como el público conocimiento de que los bienes del deudor en manos de terceros o el uso de personas jurídicas para defraudar. Por ello, la autoridad administrativa o jurisdiccional competente debe imponerlas con sumo cuidado y prudencia bajo una adecuada motivación.

3.2. Dentro de un procedimiento coactivo o en fase de ejecución de un proceso laboral, la imposición de una medida contra los bienes de un tercero – sea este persona natural o jurídica – se realizará de forma subsidiaria al deudor principal. Dado que la disposición legal exige como condición el abuso de derecho o fraude en un acto jurídico o contrato, a la imposición de estas medidas y deberá preceder una declaratoria judicial ejecutoriada que determine el cumplimiento de dicha condición, la que se obtendrá por medio de mecanismos jurisdiccionales idóneos que permitan mayor debate y contradicción, en los términos señalados en este fallo.

3.3. En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo.

⁹ CCE, sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, párrafo 56.

3.4. Es imprescindible que, tanto los terceros, como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado de estas medidas, hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.

41. Por lo mismo, existe pronunciamiento efectuado con anterioridad sobre el artículo 1 de la LODDL, en el que determinó la constitucionalidad condicionada del mismo, siempre que se interprete del modo señalado en el párrafo 41.
42. En la sentencia 22-13-IN/20 se alegó la inconstitucionalidad del artículo 1 de la LODDL argumentando su incompatibilidad con el derecho a la propiedad, presunción de inocencia, derecho a la defensa y seguridad jurídica, conforme el párrafo 40 *supra*. En este sentido, del análisis efectuado por este Organismo a la luz de los cargos específicos, se desprende que, existe un pronunciamiento previo sobre las incompatibilidades propuestas en el caso 22-13-IN y que coinciden con los vicios alegados por los accionantes del presente caso, en lo que respecta a las alegaciones sobre presunción de inocencia, seguridad jurídica, propiedad y derecho a la defensa. Es decir, ambas demandas se fundamentan sobre los mismos cargos que la Corte ya se pronunció con anterioridad.
43. Por ello, la sentencia 22-13-IN/20 se encuentra dotada de cosa juzgada relativa y no cabe que este Organismo se vuelva a pronunciar sobre la constitucionalidad del artículo 1 de la LODDL, en lo que respecta a su incompatibilidad con los derechos analizados a la luz de los cargos específicos y que coinciden en el presente caso, sobre los derechos mencionados en el párrafo anterior.
44. Ahora bien, en el caso bajo análisis, se alega igualmente, que el artículo 1 de la LODDL es incompatible con el debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente. Se debe mencionar que, si bien es cierto que, en el caso 22-13-IN, este cargo no fue alegado de forma explícita, esta Corte se pronunció sobre este, disponiendo que “en procedimientos coactivos o en fase de ejecución” y “la imposición de una medida en contra de los bienes o socios o accionistas de la sociedad” debe preceder un “proceso judicial idóneo” que “permita mayor debate y contradicción”, y dentro de la cual exista, “una sentencia o decisión ejecutoriada”. Es por esto que, esta Corte, al haber dispuesto la necesidad de un proceso judicial con sentencia ejecutoriada para imposición de las medidas este Organismo, ya lo ha dispuesto en la citada sentencia del párrafo 40 *supra*.
45. Así mismo, de la revisión de la demanda se desprende que los argumentos citados en los párrafos 16 y 18 *supra*, sobre la libertad de asociación y circulación, respecto del artículo 1 de la LODDL indican lo siguiente. Sobre la libertad de asociación se realiza una relación

entre éste con el levantamiento del velo societario y con la facultad de que esta solo le compete al juez, de igual manera, por el hecho de que se pueden perseguir deudas desvelando el velo societario. Los accionantes sostienen que la persona jurídica tiene como principal característica la separación de patrimonios con la persona natural, y, por lo tanto, dirigirse contra el último nivel de propiedad vulnera esta garantía del derecho de asociación, a saber, el de la separación de patrimonios. Acerca de la libertad de circulación se limita a indicar que el establecimiento de una medida cautelar, como la libertad de salir del país contraviene este derecho.

- 46.** Con respecto a la incompatibilidad entre el artículo 1 de la LODDL y el derecho a la libertad de asociación, la sentencia 22-13-IN/20 en el párrafo 73.3 señala que:

73.3 En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo.

73.4 Es imprescindible que, tanto los terceros, como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado de estas medidas hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.

- 47.** Por lo tanto, este Organismo por medio de la sentencia 22-13-IN/20 en los numerales citados, así como en el numeral 3.2, y 3.3, ya se pronunció sobre las condiciones para que se pudiera llegar hasta el último nivel de propiedad de socios y accionistas y determinó que deberá preceder de una sentencia o decisión ejecutoriada, de tal forma que no viola el derecho de asociación.
- 48.** Ahora bien, con respecto al derecho a la libertad de circulación, la sentencia 22-13-IN/20 conforme el numeral 3.4 hace referencia a las medidas que se podrían aplicar a terceros socios o accionistas y ha dispuesto que previamente hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario. En este sentido, igualmente, para la interposición de medidas, como, el arraigo o prohibición de salida del país, es indispensable que sea interpuesto dentro de un proceso judicial. Por lo tanto, ya ha existido un pronunciamiento de esta Corte respecto al derecho a la libertad de circulación.
- 49.** Por su parte, de la lectura de la demanda se observa que el cargo sobre una incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no discriminación, se refiere únicamente

a la segunda oración de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, la cual mantiene en vigencia los efectos del artículo 1 de la LODDL, a pesar de su derogatoria. Por lo mismo, este cargo, será analizado a la luz de la mencionada disposición.

50. Los accionantes adicionalmente, alegan la inconstitucionalidad de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, bajo el argumento de que continúa con los efectos de artículo 1 de la LODDL y es incompatible con los derechos al debido proceso, en ser juzgados por autoridad competente, presunción de inocencia, seguridad jurídica, libertad de asociación, a la propiedad, libertad de circulación y a no ser discriminado.
51. Al respecto este Organismo debe indicar que al haberse declarado la constitucionalidad condicionada mediante sentencia 22-13-IN/20 del artículo 1, y al continuar generando efectos jurídicos por la disposición transitoria quinta, esta debe ser examinada bajo el condicionamiento realizado de acuerdo con la resolución señalada. Por lo mismo, se deberá analizar si la misma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, cargo que no fue analizado en la mencionada sentencia.
52. En este sentido, a fin de absolver los cargos de inconstitucionalidad por el fondo propuestos por los accionantes, se plantea el siguiente problema jurídico:

52.1 ¿La segunda oración de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, constante en el artículo 11 numeral 2 de la CRE?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: ¿La segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, constante en el artículo 11 numeral 2 de la CRE?

- 53.** Los accionantes alegan la incompatibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el artículo 11 numeral 2 de la CRE respecto de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal; al indicar que, “[...] Permitir que existan personas que sigan soportando esta violación frente a otras a quienes en el futuro se les iniciarán procedimientos coactivos, implica una distinción intolerable. Por lo mismo, este Organismo realizará el análisis bajo esta perspectiva”.
- 54.** Esta Corte ha determinado que para el establecimiento 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.¹⁰ Segundo, que el trato diferenciado se encuentre dentro de una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2¹¹ de la CRE; y, por último, la constatación del resultado por este trato diferenciado, el cual puede ser el cual puede ser justificado o discriminatorio.¹²
- 55.** Es así, que es necesario establecer bajo qué criterios la Corte realiza la diferenciación, pues de ello depende si el nivel de escrutinio es estricto o de mera razonabilidad. Cabe indicar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación. Mientras que, cuando la distinción no se basa en una categoría sospechosa, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.¹³
- 56.** En este caso concreto, no se verifica que se encuentre bajo análisis una categoría protegida por el artículo 11 numeral 2 de la CRE, pues el argumento de trato diferenciado se basa en que algunos procedimientos coactivos en los que se han iniciado acciones de cobro mantienen su tramitación bajo el artículo 1 de la LODDL, norma derogada, en virtud de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, frente a “quienes

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; sentencias 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 18; 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75

¹³ CCE, sentencia 24-20-IN/23, 16 de agosto 2023, párr. 74.

en el futuro se les iniciarán procedimientos coactivos”. Por lo que, la presente sentencia aplicará la mera razonabilidad en su análisis sobre la existencia de un trato diferenciado.

- 57.** Ahora bien, corresponde analizar si los sujetos mantienen iguales o semejantes condiciones. Por una parte, quienes mantienen procesos coactivos vigentes a la fecha de derogatoria del artículo 1 de la LODDL; y, quienes se les inician procesos coactivos de manera posterior a la derogatoria del mencionado artículo. Bajo esta premisa, ambos deben cumplir con sus créditos u obligaciones a favor de la Administración Pública. Por lo que, partiendo de que reúnen la misma condición, existe el elemento de comparabilidad.
- 58.** Con relación al segundo elemento, la constatación de un trato diferenciado, este Organismo encuentra que, a partir de la derogatoria del artículo 1 de la LODDL sí se establece una diferenciación entre quienes mantenían acciones de cobro en procesos coactivos iniciados y quienes se empezaría su tramitación posteriormente; existiendo por lo mismo, un trato desigual entre ambos sujetos.
- 59.** En lo que refiere al tercer elemento, verificación de si el trato diferenciado es justificado, por medio de un escrutinio bajo de mera razonabilidad. Bajo este razonamiento, se determina que, el artículo 1 de la LODDL fue derogado por medio del artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Sin embargo, en la segunda frase de la disposición transitoria quinta de este mismo cuerpo normativo, se estableció que en los procesos coactivos que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en el artículo 1 deberán finalizar en aplicación de la misma norma.
- 60.** En este sentido, se debe apuntar que, una vez derogado el artículo 1 de la LODDL no es posible que las acciones de cobro futuras sigan manteniendo el mismo procedimiento, ya que, la norma ya no forma parte del ordenamiento jurídico vigente.¹⁴

¹⁴ Asimismo, se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado, mediante la Absolución de Consulta 0, R.O. 436 de 26 de febrero de 2019. en la que ha señalado:

Por lo expuesto, en atención a los términos de sus consultas, se concluye que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta de la LOFP, los procedimientos coactivos en los que se hubiere realizado acciones de cobro por parte de las respectivas instituciones públicas al amparo del artículo 1 de la LODDL, deben continuar sustanciándose en contra de los obligados principales o de los obligados subsidiarios en caso de incumplimiento de los primeros, en aplicación de dicha disposición, hasta que se consiga la recuperación total de las acreencias, considerando al efecto que la derogatoria del artículo 1 de la LODDL introducida por el artículo 46 de la LOFP, rige a partir de su publicación en el Registro Oficial hacia el futuro y por tanto no afecta a las situaciones jurídicas anteriores.

- 61.** Este Organismo, por medio de la sentencia 22-13-IN/20, se pronunció sobre los efectos de esta, y determinó los condicionamientos que se aplicarían a los procesos que a la fecha no se encuentren ejecutoriados, en este sentido señaló:

Consideración final: efectos de esta decisión

88. Conforme a la regla general dispuesta en el número 4 del artículo 96, la presente decisión tiene efectos hacia el futuro. No obstante, debe tomarse en consideración lo dicho por este Organismo en la sentencia No. 1121-12-EP/19, en la que se indicó que *“esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”*.

89. Por tal motivo, la presente decisión debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre y cuando estos no hubieran causado estado en sede administrativa, en los términos del artículo 218 del Código Orgánico Administrativo⁴⁶; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial.

90. Del mismo modo, la presente declaración debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.

91. En lo que respecta al dictado de estas medidas en la fase de ejecución de procesos laborales, la presente decisión es aplicable a medidas de ejecución que no se encuentren ejecutoriadas.

- 62.** Consecuentemente, al existir un pronunciamiento sobre los efectos, el trato diferenciado, entre los sujetos alegados por los accionantes, es razonable y justificado a la luz de los párrafos 89 y siguientes de la sentencia 22-13-IN, ya que, solo afectaría a aquellos casos en los que el procedimiento administrativo no ha causado estado, por consiguiente, su alteración implicaría una lesión a la seguridad jurídica.
- 63.** Bajo este contexto, y una vez que esta Corte ya se ha pronunciado sobre los efectos para aquellos procesos coactivos pendientes y en trámite, estos deben ser aplicados conforme lo dispuesto en los párrafos 88 a la 91 de la sentencia 22-13-IN/20, citados en el párrafo 61 *supra*.
- 64.** Así, si bien no se encuentra la incompatibilidad de la segunda oración de la disposición transitoria quinta con el derecho a la igualdad y no discriminación, esta deberá aplicarse tomando en cuenta lo decidido en la sentencia 22-13-IN/20.

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. Desestimar la acción pública de constitucionalidad 36-20-IN.
2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3620IN-6006c



Caso Nro. 36-20-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 36-20-IN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.— Quito, D.M., 21 de febrero de 2024.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado, el 06 de noviembre de 2023 por los accionantes Sofia Saltos Benalcázar y Álvaro Miguel Ortiz Rea. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 36-20-IN, acción pública de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 25 de octubre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional emitió por unanimidad la sentencia 36-20-IN/23 (“**sentencia**”), en la que se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad respecto del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales (“**LODDL**”) -disposición derogada-; y, de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (“**LOFP**”).
2. La sentencia fue notificada el 30 de octubre de 2023, conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo.
3. El 06 de noviembre de 2023, los accionantes presentaron un pedido de aclaración y ampliación de la indicada sentencia.

2. Legitimación y oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), las partes y quienes intervinieron en el proceso constitucional y les involucra la emisión de la decisión respectiva de este Organismo, pueden solicitar la aclaración o ampliación de las sentencias o dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde de su notificación.

5. La notificación de la sentencia se produjo el 30 de octubre de 2023¹ y el recurso de ampliación y aclaración fue presentado por los accionantes de la causa número 36-20- IN el 06 de noviembre de 2023, por lo que se colige que cumple con la legitimación y oportunidad para su interposición.

3. Fundamentos del pedido

6. Los accionantes, exponen que:

[...] **conociendo que el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales estaba derogado, pero producía efectos ultra activos, lo que nuestra demanda planteaba, entre otras temáticas, era la inconstitucionalidad de los efectos en el tiempo de dicha disposición derogatoria**, sin perjuicio de analizar también la inconstitucionalidad de citado artículo [...] **la discusión constitucional que quedó pendiente** –pues sólo se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales– fue sobre la constitucionalidad de esa específica frase, que planteaba un problema independiente, relacionado, como indicamos, sobre los **efectos en el tiempo** de la derogatoria de la ley, que nuevamente transcribimos para que haya claridad absoluta:

“Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma”

[...] **la frase que se recoge al final de la sentencia es absolutamente oscura, confusa e, incluso, ha dado lugar a situaciones harto discutibles en la jurisprudencia:**

“61. Este Organismo, por medio de la sentencia 22-13-IN/20, se pronunció sobre los efectos de esta, y determinó los condicionamientos que se aplicarían a los procesos que a la fecha no se encuentren ejecutoriados, en este sentido señaló:

Consideración final: efectos de esta decisión

88. Conforme a la regla general dispuesta en el número 4 del artículo 96, la presente decisión tiene efectos hacia el futuro. No obstante, **debe tomarse en consideración lo dicho por este Organismos en la sentencia No. 1121-12-EP/19, en la que se indicó que “esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”.**

¹ De conformidad con la razón de notificación suscrita por la secretaria general de la Corte Constitucional, que consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional. Se debe considerar que los días 02 y 03 de noviembre de 2023 corresponden a feriado nacional.

89. Por tal motivo, la presente decisión debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre y cuando estos no hubieran causado estado en sede administrativa, en los términos del artículo 218 del Código Orgánico Administrativo; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial.

90. Del mismo modo, la presente declaración debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.

91. En lo que respecta al dictado de estas medidas en la fase de ejecución de procesos laborales, la presente decisión es aplicable a medidas de ejecución que no se encuentren ejecutoriadas.

62. Consecuentemente, al existir un pronunciamiento sobre los efectos, el trato diferenciado, entre los sujetos alegados por los accionantes, es razonable y justificado a la luz de los párrafos 89 y siguientes de la sentencia 22-13-IN, ya que, solo afectaría a aquellos casos en los que el procedimiento administrativo no ha causado estado, por consiguiente, su alteración implicaría una lesión a la seguridad jurídica.

63. Bajo este contexto, y una vez que esta Corte ya se ha pronunciado sobre los efectos para aquellos procesos coactivos pendientes y en trámite, estos deben ser aplicados conforme lo dispuesto en los párrafos 88 a la 91 de la sentencia 22-13-IN/20, citados en el párrafo 61 supra”.

[...] **Recogemos la famosa frase “esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”** (énfasis agregado)

7. Por otra parte, los accionantes indican:

[...] Se sabe que los artículos 95 y 96 número 4 establecen, como regla general, que las sentencias dictadas en el control abstracto de constitucionalidad producen efectos hacia el futuro o ex nunc [...] **Nos interesa la excepción que prevé el número 4 del artículo 96**, sencillamente porque debido a algún factor desconocido o, por lo menos, muy difícil de entender para los comunes, **la Corte Constitucional nunca aplica dicha excepción**, por más patente que sea el menoscabo de derechos fundamentales o la violación a la Constitución [...] **si la declaratoria de inconstitucionalidad está sujeta a la fecha en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma sujeta a control abstracto de constitucionalidad, ¿en qué queda el efecto retroactivo de la sentencia que dicta la Corte Constitucional?** [...] **El lenguaje de la Corte Constitucional es oscuro, confuso y equívoco, tanto que la malhadada frase ha tenido un impacto serio en la jurisprudencia** (énfasis añadido).

8. Los accionantes finalmente señalan:

[...] **La noción que emplea la sentencia de “causar estado”, ¿significa que lo dicho en la sentencia se aplica a los procedimientos administrativos de coactiva no concluidos?** [...] Si el funcionario de coactiva ha involucrado a personas en un procedimiento de coactiva no concluido, siguiendo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, **¿puede invocarse la interpretación conforme dictada por la Corte Constitucional para que se les desvincule de dicho procedimiento coactivo, en atención a los efectos en el tiempo de las sentencias constitucionales?** (énfasis agregado).

4. Análisis de la solicitud

9. El artículo 440 de la Constitución, establece que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. El artículo 162 de la LOGJCC prevé que: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.
10. Al respecto, este Organismo ha determinado que la aclaración procede si la decisión fuere oscura, sin que esto permita modificar la decisión, ya que, esto implicaría una vulneración a la seguridad jurídica y un desconocimiento de los efectos de la sentencia constitucional.²
11. De la revisión de la petición de los recurrentes pretenden que esta Corte se pronuncie sobre el significado y efectos de la frase: “esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”.
12. Es menester mencionar que la misma, fue dispuesta en la sentencia 1121-12-EP/19, y citada en la sentencia 22-13-IN/20 de este Organismo en la que se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales.³
13. Es así que la solicitud de los accionantes no versa sobre algún pronunciamiento de la sentencia 36-20-IN/23, sino de un señalamiento de la sentencia 22-13-IN/20 (párrafo 6),

² CCE, sentencia 045-13-SEP-CC, 31 de julio 2023, pág. 8.

³ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 09 de junio de 2020, párr. 88.

y del cuestionamiento de la no aplicación del efecto retroactivo de aquella decisión (párrafo 7)⁴, por lo cual no cabe el recurso de aclaración planteado en esta causa.

14. Finalmente, los accionantes pretenden que este Organismo se pronuncie respecto de casos concretos (párrafo 8), cuyos contornos específicos no pueden ser discutidos ni dilucidados en una acción de inconstitucionalidad de norma, razón por la cual el pedido es improcedente.
15. Sin embargo, esta Corte se permite reiterar que en los párrafos 60, 61 y 64 de la sentencia 36-20-IN/23, consta expresamente los efectos en el tiempo, tanto del artículo 1 de la LODDL, así como la segunda oración de la disposición transitoria quinta de la LOFP, incluso haciendo referencia a un dictamen de la Procuraduría General del Estado al respecto:

60. En este sentido, se debe apuntar que, una vez derogado el artículo 1 de la LODDL no es posible que las acciones de cobro futuras sigan manteniendo el mismo procedimiento, ya que, la norma ya no forma parte del ordenamiento jurídico vigente.

(pie de página 14: Asimismo, se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado, mediante la Absolución de Consulta 0, R.O. 436 de 26 de febrero de 2019. en la que ha señalado:

Por lo expuesto, en atención a los términos de sus consultas, se concluye que, **de acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta de la LOFP, los procedimientos coactivos en los que se hubiere realizado acciones de cobro por parte de las respectivas instituciones públicas al amparo del artículo 1 de la LODDL, deben continuar sustanciándose en contra de los obligados principales o de los obligados subsidiarios en caso de incumplimiento de los primeros, en aplicación de dicha disposición, hasta que se consiga la recuperación total de las acreencias, considerando al efecto que la derogatoria del artículo 1 de la LODDL introducida por el artículo 46 de la LOFP, rige a partir de su publicación en el Registro Oficial hacia el futuro y por tanto no afecta a las situaciones jurídicas anteriores.**

61. Este Organismo por medio de la sentencia 22-13-IN/20, se pronunció sobre los efectos de esta, y determinó los condicionamientos que se aplicarían a los procesos que a la fecha no se encuentren ejecutoriados [...]

64. Así, si bien no se encuentra la incompatibilidad de la segunda oración de la disposición transitoria quinta con el derecho a la igualdad y no discriminación, esta deberá aplicarse tomando en cuenta lo decidido en la sentencia 22-13-IN/20 (énfasis añadido).

⁴ Los accionantes incluso citan la sentencia 26-18-IN/20 y acumulados y finalizan indicando: “Es decir, la frase oscura de la Corte Constitucional ha dado lugar a que quede en el limbo al efecto ex nunc de sus sentencias. Véase, entre otras, la sentencia dictada en el proceso contencioso-administrativo 17811-2018-00514 punto 4.8”.

5. Decisión

16. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** la solicitud de aclaración presentada por Sofía Saltos Benalcázar y Álvaro Miguel Ortiz Rea.
2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 36-20-IN/23.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado 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 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FMA

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.