

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

4-15-IA/22 En el Caso No. 4-15-IA Desestímense las pretensiones de la demanda de acción de inconstitucionalidad identificada con el No. 4-15-IA.....	2
2409-17-EP/22 En el Caso No. 2409-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2409-17-EP.....	31
444-17-EP/22 En el Caso No. 444-17-EP/22 Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 444-17-EP.....	54
1006-17-EP/22 En el Caso No. 1006-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	67
1023-17-EP/22 En el Caso No. 1023-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada por Luis Fernando Guamán Olipa, en calidad de representante legal de la Comunidad Salesiana Cayambe .....	75

#### SALA DE ADMISIÓN:

#### RESUMEN DE CAUSA:

73-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Presidente del Colegio de Notarios de Pichincha. ....	86
---	----



**Sentencia No. 4-15-IA/22**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D. M., 09 de noviembre de 2022

**CASO No. 4-15-IA**

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

**SENTENCIA No. 4-15-IA/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte desestima la impugnación del Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP y del Reglamento Interno de Trabajo de la misma empresa pública. Para el efecto, se analiza si tales actos son materia de una acción de inconstitucionalidad, su vigencia y unidad normativa, una presunta incompatibilidad con normas legales y la pertinencia de los cargos relativos a la vulneración de derechos; para, finalmente, descartar los cargos relativos a la transgresión de los derechos de los trabajadores a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar; a la transgresión de la prohibición de juzgar dos veces por la misma causa y materia; y, a la indeterminación de una norma que tipifica una infracción.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 16 de octubre de 2015, Wilson Roberto Álvarez Bedón (en adelante, “el accionante”) presentó una demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, impugnando por la forma y el fondo: i) el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (en adelante, “EMASEO EP”), aprobado el 12 de octubre del 2010 mediante acuerdo ministerial N.º 252-DRTQ-MRL-2010-MPB y ii) el Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP, aprobado el 8 de febrero del 2011 mediante acuerdo ministerial N.º 0083-DRTQ-2011. Ambos acuerdos fueron emitidos por la Dirección Regional de Trabajo de Quito<sup>1</sup>.
2. Mediante auto expedido el 1 de diciembre de 2015, la correspondiente Sala de Admisión admitió a trámite la acción planteada y dispuso: (i) la intervención del alcalde y del procurador síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para darles la oportunidad de defender la constitucionalidad de los actos impugnados; (ii) que el secretario general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito remita el expediente con los informes y documentos que dieron origen a las normas demandadas;

<sup>1</sup> En la demanda, el accionante identifica como demandados a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, a EMASEO EP, al Comité Mixto de Justicia y Disciplina de EMASEO EP, a la Dirección Regional del Trabajo, al inspector de trabajo de Pichincha que tramitó su despido por visto bueno y a la Procuraduría General del Estado.

y, iii) la publicación de un extracto de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional<sup>2</sup>.

3. El 9 de julio de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien, en providencia de 15 de octubre de 2020, avocó su conocimiento y ordenó el cumplimiento de lo dispuesto por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el auto de 1 de diciembre de 2015 (ver párr. 2 *supra*).
4. El 23 de octubre de 2020, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito indicó que los reglamentos impugnados fueron emitidos por EMASEO EP; en consecuencia, alegó la falta de legitimación pasiva en la causa. El 18 y 29 de noviembre de 2021<sup>3</sup>, el juez sustanciador dispuso que EMASEO EP se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos impugnados, que remita los informes y demás documentos que dieron origen a los reglamentos impugnados e informe sobre su vigencia. Sin embargo, EMASEO EP no ha presentado la información solicitada.

## **B. Actos impugnados**

5. El accionante impugna la constitucionalidad de las siguientes disposiciones del Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP:

*Art. 15.- Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, los servidores y obreros tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores.*

*Art. 38.- Está prohibido al personal de la empresa, realizar acciones que entrañen riesgos para el servidor, y obrero o demás compañeros, por lo que el trabajador no podrá: [...]*

*j) Jugar, reñir o discutir en los lugares no destinados para el efecto y dentro de las instalaciones de la empresa o durante el trabajo en zonas asignadas [...].*

*Art. 39.- De no cumplir la empresa con las disposiciones del presente Reglamento, y demás disposiciones existentes para el efecto, y, luego de las inspecciones que realicen las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales o del IESS y si venciendo el plazo de notificación, la empresa no ha satisfecho las disposiciones legales o reglamentarias sus directivos serán sancionados, sin perjuicio de lo que establezca el Código de Trabajo y de la Salud.*

---

<sup>2</sup> En escrito de 29 de diciembre de 2015, el subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito solicitó una prórroga para exponer sus argumentos debido a que al auto notificado no se le adjuntó la demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales.

<sup>3</sup> El 25 de noviembre de 2021, Marcelo Mata Guerrero, en calidad de gerente general y representante legal de EMASEO EP, presentó un escrito solicitando una prórroga a fin de atender lo solicitado en providencia de 18 de noviembre de 2021. El 29 de noviembre de 2021, el juez sustanciador aceptó la prórroga y dispuso que EMASEO EP informe sobre lo requerido en el término de 5 días.

**Art. 40.-** *El Líder de la Unidad de Seguridad y Salud establecerá e informará los criterios para la tipificación de las infracciones a las normas de seguridad y riesgos en el trabajo, de tal forma que se proceda a las sanciones correspondientes, las mismas que serán aplicadas por el Departamento de Gestión Humana y/o la Gerencia General.*

**Art. 41.-** *El incumplimiento a las normas y disposiciones establecidas en el presente Reglamento, de las disposiciones emitidas por el IESS, Ministerio de Relaciones Laborales, a través de sus reglamentos o leyes y todas aquellas que se dictasen para el efecto, serán establecidas como faltas leves y graves.*

**Art. 42.-** *Para la aplicación de las sanciones, las infracciones se dividirán en leves y graves.*

*a) Son faltas leves aquellas que contravienen el presente reglamento, pero no ponen en peligro la seguridad física del trabajador ni de otras personas, y serán amonestados primeramente verbal y en caso de reincidencia por escrito.*

*b) Se considerará faltas graves cuando por negligencia, inobservancia, el trabajador pusiere su integridad física o la de otras personas o pusiere en peligro las instalaciones de la empresa. Las acciones u omisiones de un trabajador que significan reincidir en una misma falta, o sea evidente que hace caso omiso de las disposiciones de seguridad señaladas en el presente reglamento, será sancionado con la Solicitud de Visto Bueno, de acuerdo a lo que dispone el Art. 172 del Código de Trabajo.*

**Art. 43.-** *El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 410, inciso segundo del Código del trabajo [sic] vigente, será causa suficiente para la terminación del contrato.*

**6.** En la demanda, también se impugna la constitucionalidad de las siguientes disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP:

**Art. 16.-** *Está prohibido a los obreros u obreras de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo:*

*1. Participar o propiciar juegos de azar dentro de las dependencias de la Empresa o realizar ventas de números de rifas, mercaderías y otros en horas de trabajo, excepto si estas se realizan previa autorización y por motivos de solidaridad entre compañeros de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo. [...]*

*6. Utilizar los vehículos, máquinas, equipos, materiales, herramientas o cualquier otra pertenencia de la Empresa para fines distintos de lo que por su naturaleza u orden del Empleador estén destinados, o disponer arbitrariamente de éstos o de cualquier bien de la Empresa en general; así como emplear sus horas de trabajo en ocupaciones ajenas a las que les han sido confiadas; salvo el caso de las horas sindicales utilizadas por los dirigentes o comisionados sindicales.*

*7. Tomar bebidas alcohólicas durante las horas de trabajo o presentarse a éste en estado de embriaguez o bajo la acción de estupefacientes o introducirlos a cualquier dependencia de la Empresa. [...]*

9. Realizar escándalos, proferir palabras que lesionen la honra o dignidad de sus compañeros o de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entendiéndose por compañeros incluso a los funcionarios protegidos por la LOSSCA entre los que se encuentran también las diferentes autoridades de la empresa.

10. Mantener un trato grosero o intervenir en altercados o reyertas; bien en el trabajo o en actividades fuera de la Empresa, relacionadas con su trabajo. [...]

14. Alterar o falsificar documentos, informaciones o datos y en general ejercer cualquier actitud dolosa que afecte a la empresa.

15. Solicitar o aceptar dinero u otros emolumentos de las personas que requieren de los servicios de la Empresa.

16. Interrumpir el trabajo o impedir que otros lo realicen normalmente. [...]

21. Negarse a recibir notificaciones o comunicaciones escritas o a firmar el "recibí conforme" en el duplicado de las mismas. Si así sucediere, se entregará el original ante dos testigos que firmarán el duplicado.

22. Participar y motivar a la realización de propaganda y protestas de carácter político partidistas dentro de las instalaciones de la Empresa o sus alrededores. [...]

**Art. 23.-** Las faltas **LEVES** serán sancionadas con amonestación verbal o escrita y/o multas. [...]

**23.04<sup>4</sup>.** Si el trabajador luego de tres (3) meses consecutivos continuare cometiendo las mismas faltas leves, esta será considerada **falta grave** y la Empresa podrá solicitar la terminación de las relaciones laborales mediante el VISTO BUENO.

**Art. 24.-** Las faltas **GRAVES** darán derecho a la Empresa a terminar el Contrato de trabajo mediante el VISTO BUENO conforme lo determina el Art.172 del Código de Trabajo.

**Art. 28.-** El obrero (a) podrá concluir su relación laboral con la empresa por las causales previstas en el Art. 173 del Código de Trabajo.

**Art. 29.-** SANCIONES CON SEPARACION [sic] DE CARGO. - La Empresa Pública Metropolitana de Aseo, dará por terminado los contratos de trabajo previo VISTO BUENO, de acuerdo a la gravedad de la infracción determinados por el Inspector del Trabajo en los casos establecidos en el Código de Trabajo y cuando se hayan transgredido los numerales 1, 6, 7, 9, 14, 15, 16, 21 y 22 del Art. 16 del presente Reglamento [...]. [énfasis añadido en el original]

---

<sup>4</sup> El accionante, en la demanda se refiere al numeral 3 del artículo 23; sin embargo, al desarrollar su argumento cita textualmente el texto del numeral 4 del artículo 23. Así, alega que “en Art. 23, luego de enumerar las sanciones que recibirán los trabajadores por faltas LEVES, con el numeral 23.3, literalmente dispone: ‘Si el trabajador luego de tres (3) meses consecutivos, continuare cometiendo las mismas faltas leves, esta ser considerada falta grave y la Empresa podrá solicitar la terminación de las relaciones de trabajo mediante VISTO BUENO’. La disposición antes señalada y transcrita es inconstitucional, por contravenir a expresos mandatos establecidos en la Constitución de la República”.

### C. Las pretensiones y sus fundamentos

7. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de los reglamentos impugnados y, como medida cautelar, se suspendan provisionalmente hasta que se resuelva la causa<sup>5</sup>.

8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos:

8.1. Los reglamentos impugnados transgreden las normas establecidas en los artículos 11 (numerales 3, 4, 5, 6 y 7), 33, 66.2, 76 (numerales 1, 3, 4, 5 y 7 literales a, b, c, l y m), 325, 326 (numerales 2, 3 y 5), 424, 425, 426, 428 y 436 de la Constitución porque están siendo utilizados en contra de los trabajadores de la institución. Así, indica que con base en estos reglamentos se tramitó el visto bueno que lo desvinculó de EMASEO EP por un comportamiento “*genérico*” establecido en el artículo 38.j del Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP, específicamente, por una pelea que tuvo lugar el 22 de enero de 2012 con un compañero de trabajo. Todo esto sin permitirle defenderse “*de manera plena y legal*”.

8.2. El Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP, el cual tiene vigencia de dos años, contraviene normas constitucionales por las razones siguientes:

- i) Su denominación debería ser “*higiene y seguridad*” mas no “*seguridad y salud*”.
- ii) Sus artículos 15 y 39 contravienen los artículos 76.7.1, 83.1 y 326.5 de la Constitución, 434 del Código de Trabajo y el Convenio Internacional N.º 119 de la Organización Internacional del Trabajo, al no precisar normas claras sobre la prevención de riesgos, medidas de seguridad e higiene, puestos de auxilio y sobre la disminución de capacidad para el trabajo para cada clase de labor que desempeñan los empleados, según lo ordena el artículo 410 del Código de Trabajo. Además, indica que dichas normas, en caso de ser incumplidas por el trabajador, son causales para terminar el contrato según el artículo 43 del Reglamento Interno de Seguridad y Salud.
- iii) Sus artículos 15 y 39 transgreden el artículo 326.5 de la Constitución y el Convenio Internacional N.º 119 de la Organización Internacional del Trabajo porque tampoco determinan cuáles son las obligaciones que tiene el empleador para asegurar al trabajador las condiciones de trabajo que no representen peligro para la salud y vida, ni cómo atender las emergencias.

---

<sup>5</sup> Esta petición no fue materia de pronunciamiento por la Sala de Admisión y actualmente una decisión al respecto resultaría inoportuna.

- iv) Su artículo 38.j, el cual prohíbe “*jugar, reñir o discutir en los lugares no destinados para el efecto*” [énfasis añadido] fue incumplido por EMASEO EP porque no destinó lugares en la institución para reñir y discutir.
- v) Sus artículos 40, 41, 42 y 43 atentan contra el artículo 76.6 de la Constitución por no existir proporcionalidad entre las infracciones y sanciones administrativas establecidas, pues solo se establecen sanciones para las faltas leves y para las faltas graves, pero “*sin determinar su tipicidad*”.

**8.3.** El Reglamento Interno de Trabajo debe declararse inconstitucional por las siguientes razones:

- i) Su artículo 23.04 transgrede el artículo 326.2 de la Constitución, respecto de la intangibilidad de los derechos laborales, por cuanto extienden a más de un mes el tiempo de la prescripción de las acciones para solicitar el visto bueno, tiempo que excede lo establecido en el artículo 636 del Código de Trabajo.
- ii) El mismo artículo 23.04 también inobserva el artículo 76.7.i de la Constitución, toda vez que impone una doble sanción: por cometer una falta leve se impone una amonestación verbal, escrita o multa y, si es repetitiva, se transforma en falta grave, lo que permite la separación del cargo, previo visto bueno.
- iii) Su artículo 24 transgrede los artículos 76.3 y 82 de la Constitución porque no precisa cuáles son las obligaciones que, en caso de ser incumplidas, son consideradas como faltas graves y tampoco tipifica las conductas prohibidas que merecen sanción.
- iv) Sus artículos 28 y 29 fueron incumplidos por EMASEO EP cuando se pidió visto bueno en contra del accionante por la supuesta vulneración del artículo 16 numerales 1, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 16, 21 y 22 del Reglamento Interno de Trabajo.

9. En escrito de 15 de abril de 2016, el accionante indica que los reglamentos impugnados fueron dejados sin efecto al dictar en su remplazo nuevas normas y se ratificó en su pretensión.

**D. Alegaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

10. Mediante documento ingresado el 23 de octubre de 2020, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, luego de referirse a la creación de las empresas públicas y su naturaleza, indicó que los reglamentos impugnados fueron emitidos por EMASEO EP,

quien es una persona jurídica distinta al Municipio de Quito<sup>6</sup>. En consecuencia, alegó la falta de legitimación pasiva en la causa y señaló que la demanda no cumplió con el artículo 79.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## II. Competencia

11. A decir del accionante, los reglamentos impugnados a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad constituyen actos administrativos generales. Dicha afirmación se realiza sin mayor fundamentación. Por su parte, el órgano emisor de los reglamentos no ha rebatido dicha alegación, pues conforme se indicó en el párrafo 4 *supra*, EMASEO EP no ha dado contestación alguna a las providencias emitidas<sup>7</sup>.
12. El Reglamento Interno de Seguridad y Salud y el Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP se dictaron en cumplimiento de los artículos 64 y 434 del Código del Trabajo<sup>8</sup>, que establecen el deber de los empleadores de emitir este tipo de reglamentos –en el caso del reglamento de higiene y seguridad, sujeto a una condición: que los trabajadores sean más de 10–. Estos deberes que el ordenamiento jurídico impone a los empleadores se refieren a la organización interna de la actividad laboral y son un correlato de la relación de subordinación propia de un contrato de trabajo: dado que los trabajadores tienen el deber de sujeción a las órdenes del empleador, estos deben organizarse para evitar la arbitrariedad.

---

<sup>6</sup> En la demanda señala que, EMASEO EP, al ser una empresa pública conforme al artículo 18 de la ordenanza metropolitana N.º 309, es una persona jurídica de derecho público “*con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión*” producto de lo cual dentro de su estructura organizacional cuenta con un gerente general según los artículos 4 y 10 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

<sup>7</sup> El 18 y 29 de noviembre de 2021, el juez sustanciador de la causa dispuso que EMASEO EP se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos impugnados, que remita los informes y demás documentos que dieron origen a los reglamentos impugnados e informe sobre su vigencia.

<sup>8</sup> “**Art. 64.- Reglamento interno.** - *Las fábricas y todos los establecimientos de trabajo colectivo elevarán a la Dirección Regional del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, copia legalizada del horario y del reglamento interno para su aprobación.*

*Sin tal aprobación, los reglamentos no surtirán efecto en todo lo que perjudiquen a los trabajadores, especialmente en lo que se refiere a sanciones.*

*El Director Regional del Trabajo reformará, de oficio, en cualquier momento, dentro de su jurisdicción, los reglamentos del trabajo que estuvieren aprobados, con el objeto de que éstos contengan todas las disposiciones necesarias para la regulación justa de los intereses de empleadores y trabajadores y el pleno cumplimiento de las prescripciones legales pertinentes.*

*Copia auténtica del reglamento interno, suscrita por el Director Regional del Trabajo, deberá enviarse a la organización de trabajadores de la empresa y fijarse permanentemente en lugares visibles del trabajo, para que pueda ser conocido por los trabajadores. El reglamento podrá ser revisado y modificado por la aludida autoridad, por causas motivadas, en todo caso, siempre que lo soliciten más del cincuenta por ciento de los trabajadores de la misma empresa”.*

“**Art. 434.- Reglamento de higiene y seguridad.** - *En todo medio colectivo y permanente de trabajo que cuente con más de diez trabajadores, los empleadores están obligados a elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo por medio de la Dirección Regional del Trabajo, un reglamento de higiene y seguridad, el mismo que será renovado cada dos años”.*

13. De ahí que no es posible afirmar que los reglamentos impugnados se agotan con su cumplimiento, pues las disposiciones contenidas en estos deberán ser tomados en cuenta por cada trabajador y el empleador durante el desenvolvimiento diario de sus funciones<sup>9</sup>. En consecuencia, se constata que los reglamentos impugnados son disposiciones de carácter general y que no se agotan con su cumplimiento, por lo que no podrían ser consideradas un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo<sup>10</sup>, sino más bien como actos normativos<sup>11</sup>.
14. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas, conforme los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC. De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales. Además, esta Corte ha señalado que “[...] *el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional*”<sup>12</sup>.
15. Por lo expuesto, el que los reglamentos impugnados hayan sido señalados por el accionante como actos administrativos con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad. Así, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en el artículo 4, numerales 4 y 7 de la LOGJCC, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas<sup>13</sup>.
16. Por otro lado, en el presente caso, se observa que la acción se ha presentado frente a actos normativos provenientes de reglamentos de la EMASEO EP. De acuerdo con las normas referidas en el párrafo 14 *supra*, la Corte Constitucional es competente para

<sup>9</sup> En la sentencia N.º 5-13-IA/21, de 30 de junio de 2021, párr. 27, se señaló: “[...] *una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento, ya que de lo contrario, si el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada, será claro que nos encontramos frente a un acto normativo de carácter administrativo*”.

<sup>10</sup> “**Art. 98.- Acto administrativo.** Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”.

<sup>11</sup> En este sentido, véase la sentencia N.º 4-13-IA/20, de 2 de diciembre de 2020, párr. 33: “*los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y por ello, como se indicó en el párrafo anterior, se agotan con su cumplimiento*”.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 017-15-SIN-CC de 27 de mayo de 2015, pág. 7.

<sup>13</sup> En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 8-20-IA/20, de 5 de agosto de 2020, párr. 36.

conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad “*contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado*”<sup>14</sup>. Por lo tanto, al ser EMASEO EP una persona jurídica de derecho público<sup>15</sup>, esta Corte es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de normas contenidas en sus reglamentos<sup>16</sup>.

### III. Cuestión previa

17. Previamente a examinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en este caso, se debe verificar si los reglamentos conservan su vigencia. Por un lado, de la página web de la referida empresa pública<sup>17</sup> se corrobora que el Reglamento Interno de Trabajo aprobado el 8 de febrero del 2011 sigue vigente.
18. Por otro lado, conforme lo señala el artículo 434 del Código de Trabajo (citado en la nota al pie de página 7 *supra*) y según fue informado por el accionante (ver párrafo 9 *supra*), el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP, aprobado el 12 de octubre del 2010, debía ser renovado después de dos años. Examinada la página web de la referida empresa pública<sup>18</sup>, se verifica que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud –aprobado el 12 de octubre del 2010– fue derogado por el Reglamento de Higiene y Seguridad –aprobado el 22 de noviembre de 2013–. Posteriormente, este último reglamento fue derogado por el Reglamento Interno de Seguridad y Salud –aprobado el 1 de septiembre de 2015–. El 17 de enero de 2018, se aprobó el Reglamento de Higiene y Seguridad que a su vez fue derogado por el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo –aprobado el 29 de junio de 2020, mediante resolución administrativa N.º 65<sup>a</sup>-EMASEO-EP-2020–, que es el que rige en la actualidad<sup>19</sup>.
19. En consecuencia, es necesario determinar si en el Reglamento de Higiene y Seguridad vigente persiste el contenido de los artículos que en su momento fueron demandados como inconstitucionales. Con este fin, se elaboró el siguiente cuadro con las normas

---

<sup>14</sup> Constitución de la República, artículo 436.

<sup>15</sup> Artículo 1 del Estatuto de EMASEO EP: “*La empresa se denomina Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP. La Empresa Pública Metropolitana de Aseo, es una persona jurídica de derecho público creada mediante Ordenanza Metropolitana N.º 0309 sancionada el 16 de abril de 2010, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva*”.

<sup>16</sup> En similar sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 6. Véase también la sentencia N.º 36-12-IN/20, de 9 de diciembre de 2020, párr. 23.

<sup>17</sup> Específicamente el sitio:

[http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip\\_2022/a/literal\\_a3\\_agosto2022.pdf](http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2022/a/literal_a3_agosto2022.pdf). Información extraída de la página web el 25 de octubre de 2022.

<sup>18</sup> Específicamente el sitio: <http://www.emaseo.gob.ec/transparencia/>. Información extraída de la página web el 25 de octubre de 2022.

<sup>19</sup> Dicha información se desprende del sitio web de EMASEO EP: [http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip\\_2020/a/reglamento\\_interno/Reglamento%20Interno%20Higiene%20y%20Seguridad\\_aprobado\\_junio\\_2020.pdf](http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2020/a/reglamento_interno/Reglamento%20Interno%20Higiene%20y%20Seguridad_aprobado_junio_2020.pdf). Información extraída de la página web el 25 de octubre de 2022.

impugnadas y las normas vigentes que guardan similitud a efectos de establecer si existe unidad normativa (ver nota al pie de página 18 *infra*):

<b>Reglamento impugnado (derogado)</b>	<b>Reglamento vigente</b>
Reglamento Interno de Seguridad y Salud	Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo
<b>Art. 15.-</b> Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, los servidores y obreros tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores.	<b>Art. 2.-</b> Derechos de las y los servidores. - Los servidores y servidoras tienen derecho a: [...] 5. Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, las y los servidores tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros.
<b>Art. 38.-</b> Está prohibido al personal de la empresa, realizar acciones que entrañen riesgos para el servidor, y obrero o demás compañeros, por lo que el trabajador no podrá: [...] j) Jugar, reñir o discutir en los lugares no destinados para el efecto y dentro de las instalaciones de la empresa o durante el trabajo en zonas asignadas [...].	<b>Art. 5.-</b> Prohibiciones para las y los servidores: Está prohibido a las y los servidores: [...] f) Mantener un trato grosero o intervenir en altercados o reyertas; bien en el trabajo o en actividades fuera de la Empresa, relacionadas con su trabajo; [...].
<b>Art. 39.-</b> De no cumplir la empresa con las disposiciones del presente Reglamento, y demás disposiciones existentes para el efecto, y, luego de las inspecciones que realicen las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales o del IESS y si venciendo el plazo de notificación, la empresa no ha satisfecho las disposiciones legales o reglamentarias sus directivos serán sancionados, sin perjuicio de lo que establezca el Código de Trabajo y de la Salud.	<b>Art. 32.-</b> Incumplimiento. - Será causal de sanción el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo [...].
<b>Art. 40.-</b> El Líder de la Unidad de Seguridad y Salud establecerá e informará los criterios para la tipificación de las infracciones a las normas de seguridad y riesgos en el trabajo, de tal forma que se proceda a las sanciones correspondientes, las mismas que serán aplicadas por el Departamento de Gestión Humana y/o la Gerencia General.	<b>Art. 9.-</b> Está Prohibido a los contratistas, subcontratistas, fiscalizadores y otros los siguientes: [...] 7. Desacatar las normas impartidas por la Unidad de Seguridad y Salud; en el caso de hacerlo, dependiendo la proporción o la magnitud de los riesgos ocasionados, la sanción puede ir desde un llamado de atención por escrito hasta la terminación de la relación contractual, previa un análisis de la Gerencia General y la Dirección Jurídica de EMASEO EP.
<b>Art. 41.-</b> El incumplimiento a las normas y disposiciones establecidas en el presente	<b>Art. 32.-</b> Incumplimiento. - Será causal de sanción el incumplimiento de las

<p>Reglamento, de las disposiciones emitidas por el IESS, Ministerio de Relaciones Laborales, a través de sus reglamentos o leyes y todas aquellas que se dictasen para el efecto, serán establecidas como faltas leves y graves.</p>	<p>disposiciones establecidas en el presente Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las sanciones a los servidores se aplicarán conforme lo dispuesto en el Código del Trabajo y el Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP.</p> <p><b>DISPOSICIÓN GENERAL CUARTA.</b> - Se incorporarán al presente reglamento todas las disposiciones, resoluciones, que sobre seguridad y salud se dictaren en la constitución, código de trabajo, reglamento de seguridad y salud de los servidores y trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo, legislación del IESS, reglamento del seguro de riesgos del trabajo y reglamento para el funcionamiento de los servicios médicos de empresas.</p>
<p><b>Art. 42.-</b> Para la aplicación de las sanciones, las infracciones se dividirán en leves y graves.</p> <p>a) Son faltas leves aquellas que contravienen el presente reglamento, pero no ponen en peligro la seguridad física del trabajador ni de otras personas, y serán amonestados primeramente verbal y en caso de reincidencia por escrito.</p> <p>b) Se considerará faltas graves cuando por negligencia, inobservancia, el trabajador pusiere su integridad física o la de otras personas o pusiere en peligro las instalaciones de la empresa. Las acciones u omisiones de un trabajador que significan reincidir en una misma falta, o sea evidente que hace caso omiso de las disposiciones de seguridad señaladas en el presente reglamento, será sancionado con la Solicitud de Visto Bueno, de acuerdo a lo que dispone el Art. 172 del Código de Trabajo.</p>	<p><b>Art. 31.-</b> Faltas para las y los servidores: Se definen como faltas, las infracciones a este Reglamento cometidas por las y los servidores de EMASEO EP y/o personal externo sujeto al mismo.</p> <p>Las faltas se clasifican en: leves, graves y muy graves.</p> <p>1. Faltas leves: Infracción que presenta un daño menor para la o el servidor y terceras personas, al ambiente o instalaciones. No supone recurrencia ni intencionalidad.</p> <p><b>Faltas leves:</b></p> <p>a) No delimitar áreas de trabajo con cinta de peligro en las cuales se realicen actividades de mantenimiento y/o mejora;</p> <p>b) Transitar por áreas no autorizadas;</p> <p>c) Autorizar el ingreso a contratistas sin la respectiva inducción de seguridad;</p> <p>d) No estacionar el vehículo en forma de salida (retro);</p> <p>e) Estacionarse en lugares NO asignados para el efecto;</p>

	<p>f) Usar audífonos, teléfonos celulares, pulseras, cadenas, collares, anillos y otros artículos personales que puedan atentar a la seguridad del servidor/a, cuando el área en que presta su servicio así lo requiera;</p> <p>g) Limpiar la ropa o cualquier parte del cuerpo con aire comprimido; y,</p> <p>h) No mantener su puesto de trabajo con orden y limpieza.</p> <p>2. Faltas graves: Infracción al presente Reglamento de Seguridad y Salud, que pone en peligro la integridad física de la o el servidor, terceras personas, o las instalaciones y que sucede a consecuencia de impericia, negligencia o inobservancia de procedimientos y normas.</p> <p><b>Faltas Graves:</b></p> <p>a) Realizar trabajos riesgosos sin adoptar las medidas de seguridad establecidas por la empresa;</p> <p>b) Fumar dentro de las áreas de peligro de la Empresa (oficinas, pasillos, baños, etc.);</p> <p>c) No utilizar la ropa de trabajo, equipo de protección personal y calzado de seguridad durante la jornada laboral;</p> <p>d) No cerciorarse del perfecto funcionamiento del motor y demás sistemas y accesorios del vehículo, comprobando el estado de los frenos, llantas, nivel del líquido de la batería, nivel del líquido de frenos y de embrague, funcionamiento de luces, direccionales, cinturones de seguridad;</p> <p>e) Operar maquinaria sin autorización y entrenamiento previo;</p> <p>f) Realizar trabajos riesgosos sin la debida inspección y/o autorización de la Unidad de Seguridad y Salud Ocupacional y/o jefe inmediato o su delegado;</p>
--	---

	<p>g) Desacatar instrucciones, normas, procedimientos, reglamentos, instructivos y/o cualquier recomendación que realice la Unidad de Seguridad y Salud Ocupacional de la Empresa;</p> <p>h) No informar a su superior jerárquico y/o a la Unidad de Seguridad y Salud Ocupacional cualquier acto y/o condición insegura que pueda haber en las instalaciones y/o edificios, oficinas, locales y/o herramientas y/o maquinaria;</p> <p>i) Negarse a colaborar durante una emergencia;</p> <p>j) Alterar, cambiar, reparar o accionar máquinas, instalaciones, sistemas eléctricos, etc., sin conocimientos técnicos o sin previa autorización superior;</p> <p>k) Sacar, dañar y/o mover la señalización colocada en la Empresa;</p> <p>l) Reparar, subirse o realizar mantenimiento a máquinas en movimiento o encendidas;</p> <p>m) No utilizar el cinturón de seguridad en los vehículos de transporte de personal;</p> <p>n) Manejar dentro de la Empresa a una velocidad superior a 20 Km/h;</p> <p>o) Dormir durante las jornadas de trabajo o suspender sus trabajos para formar grupos o tertulias con sus compañeros;</p> <p>p) Transportar y/o elevar personas en la mini cargadora, payloader y/o cualquier medio mecánico y/o eléctrico;</p> <p>q) Transportar carga en vehículo de la Empresa: mini cargadora, payloader, y/o cualquier medio de transporte mecánico y/o eléctrico, sin las medidas de seguridad necesaria para evitar la caída de la carga o del transporte;</p>
--	--

	<p>r) Accionar los sistemas de seguridad y/o emergencia de la Empresa innecesariamente;</p> <p>s) Deshabilitar o remover guardas de seguridad de maquinaria y/o herramientas;</p> <p>t) Colocar obstáculos, vehículos, maquinaria, o cualquier objeto o elemento que obstruya las rutas de evacuación, salidas de emergencia, extintores y pasos peatonales de la Empresa;</p> <p>u) Manipular, jugar, remover, botar y/o realizar cualquier acción que deshabilite o dañe los sistemas de emergencia de la Empresa (extintores, mangueras, lámparas de emergencia, hachas, detectores, duchas de emergencia etc.);</p> <p>v) Portar objetos corto-punzantes y/o herramientas manuales con filos, puntas sin su debida protección o capuchón;</p> <p>w) Apilar, almacenar cualquier material sin acatar las medidas de seguridad impartidas por la Empresa;</p> <p>x) Obligar a que sus servidores realicen labores sin medidas de seguridad; y,</p> <p>y) Usar ropa inadecuada para el tipo de trabajo que realice en su jornada laboral.</p> <p>3. Faltas muy Graves: Infracción al presente reglamento de seguridad y salud, que pone en peligro la integridad física de las y los servidores, terceras personas, vehículos, maquinaria y/o instalaciones de la empresa.</p> <p><b>Faltas Muy Graves:</b></p> <p>a) Introducir bebidas alcohólicas en las instalaciones de la empresa y demás centros de trabajo, laborar o presentarse a laborar bajo la influencia del alcohol, en estado de embriaguez o con aliento a licor</p>
--	--

	<p>o de sustancias psicotrópicas y/o estupefacientes u otras drogas que alteren su comportamiento;</p> <p>b) Fumar en lugares no permitidos o donde se almacene combustibles, químicos, bodegas, galpones, etc.;</p> <p>c) Prender fuego en sitios con riesgo de incendio o explosión, o en lugares no autorizados y/o rotulados para no realizar esta actividad.</p> <p>d) Provocar un accidente de trabajo, del cual resulten heridos uno, varios compañeros o a él mismo;</p> <p>e) Llevarse, vender, dañar ropa de trabajo, calzado de seguridad, y equipo de protección personal dotado por la Empresa;</p> <p>f) Retirar la cinta reflectiva de la ropa de trabajo;</p> <p>g) Mantener un trato grosero o intervenir en altercados o reyertas; bien en el trabajo o en actividades fuera de la Empresa, relacionadas con su trabajo;</p> <p>h) Incumplir con el reposo médico determinado por el médico ocupacional, IESS u otra institución de salud, considerándose falta grave la asistencia al lugar de trabajo u otros lugares públicos en los días de reposo;</p> <p>i) Conducir vehículos livianos y/o pesados de EMASEO EP que no se encuentren a su cargo y/o no portar licencia de conducir actualizada, la matrícula del vehículo y todos los documentos necesarios para este fin; y,</p> <p>j) Permitir conducir los vehículos de la Empresa a las y los servidores, sin estar autorizados para realizar dicha función.</p>
<p><b>Art. 43.-</b> El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 410, inciso segundo del</p>	<p><b>Art. 33.-</b> Sanciones. - Se tomarán medidas disciplinarias contra los servidores que a sabiendas persisten en llevar a cabo prácticas</p>

<p>Código del trabajo [sic] vigente, será causa suficiente para la terminación del contrato.</p>	<p>inseguras o peligrosas para él, sus compañeros y para la Empresa, dichos casos serán vistos, estudiados y calificados. Las sanciones que serán aplicadas por la Empresa, de acuerdo a la gravedad de la falta, serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Amonestación verbal;</li> <li>b) Amonestación escrita;</li> <li>c) Multa de hasta el 10% de la remuneración mensual; y,</li> <li>d) Solicitud de Visto Bueno, de conformidad con lo previsto en el Código Trabajo artículo 172.</li> </ul> <p>El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo Visto Bueno por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente, o por contrariar sin debida justificación las prescripciones y dictámenes médicos. Los servidores están obligados a acatar las medidas de prevención, seguridad y salud determinadas en los reglamentos y facilitados por el empleador. Su omisión constituye justa causa para la terminación del contrato de trabajo.</p>
--	--

20. En razón de lo anterior, esta Corte procede a verificar si en las normas vigentes persiste el contenido de los artículos originalmente demandados como inconstitucionales, conforme lo determina el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC<sup>20</sup>.
21. De la comparación realizada, se observan al menos dos elementos que evidencian que la norma impugnada no fue reproducida en el nuevo reglamento –a excepción del tema al que se refiere el párrafo 33.1 *infra*–, específicamente: (i) variaciones significativas en el contenido del texto del reglamento derogado, e (ii) inclusión de precisiones, como por ejemplo las conductas que se consideran como faltas leves, graves y muy graves. Por lo expuesto, pese a que en el reglamento vigente subsisten ciertos elementos del

<sup>20</sup> El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, dispone lo que sigue: “Artículo. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...]”

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

reglamento derogado no se trata de una reproducción que permita a la Corte realizar un análisis de constitucionalidad extendido al reglamento vigente.

22. Además, tomando en consideración los cargos alegados por el accionante para cuestionar los artículos del Reglamento Interno de Seguridad y Salud, tampoco se podría configurar el principio de unidad normativa, según se precisará en los siguientes párrafos.
23. Primero, se identifica que mientras el cuerpo normativo originalmente demandado se denominaba “Reglamento Interno de Seguridad y Salud”, el vigente tiene como nombre “Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo”. Al respecto, cabe recordar que el accionante precisamente cuestionaba la denominación del reglamento por no corresponder a la que actualmente tiene (párrafo 8.2.i *supra*).
24. Segundo, se constata que el accionante impugnó las disposiciones contenidas en los artículos 15 y 39 del reglamento vigente en el año 2010 porque no tipificaba las conductas por las que se constituían faltas leves y graves y que, a pesar de ello, los trabajadores podían ser sancionados con visto bueno en caso de incurrir en estas faltas (ver párrafos 8.2.ii y 8.2.v *supra*). Sin embargo, en las normas vigentes, específicamente en el artículo 31, se establecen y detallan las conductas que constituyen faltas leves, graves y muy graves, conforme se observa en el cuadro expuesto en el párrafo 19 *supra*. Por lo que tampoco es posible analizar estos cargos.
25. Por último, el accionante impugnó el artículo 38, j del Reglamento Interno de Seguridad y Salud indicando que EMASEO EP no destinó lugares en la institución para “*reñir y discutir*” (ver párrafo 8.2.iv *supra*). En el reglamento actualmente vigente, se aprecia que el artículo 5 no reproduce la disposición demandada por lo que no es posible analizar este artículo. Cabe precisar que aún si el artículo siguiera vigente, el cargo alegado por el accionante es impertinente con el objeto de una acción de constitucionalidad como se indicará en el párrafo 29 *infra*.
26. En consecuencia, y luego del análisis detallado por esta Corte, se observa que las disposiciones mencionadas del Reglamento Interno de Seguridad y Salud dejaron de integrar el ordenamiento jurídico y, actualmente, no se constata una reproducción de su contenido en otras disposiciones jurídicas que permita realizar un análisis de su constitucionalidad, ni se evidencia que las mismas tengan capacidad para surtir efectos jurídicos en la actualidad, es decir, carecen de efectos ulteriores respecto de los cuáles proceda un análisis por parte de la Corte<sup>21</sup>. Esto, específicamente porque, como ya se mencionó, el Reglamento Interno de Seguridad y Salud tenía una duración específica – dos años– y cualquier sanción y amonestación que se podría haber aplicado no perduraría en la actualidad.
27. Por todo lo expuesto, se concluye que respecto de las disposiciones impugnadas en los párrafos 8.2.i, 8.2.ii, 8.2.iv y 8.2.v *supra* no se configura el principio de unidad

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 80-15-IN/20, de 25 de noviembre de 2020, párr. 19; y, N.º 33-16- IN/21, de 19 de mayo de 2021, párr. 13.

normativa y, en tal razón, el control constitucional actualmente carece de objeto respecto de ellas<sup>22</sup>. Sin embargo, la Corte considera posible analizar la omisión que impugna el accionante en el cargo 8.2.iii *supra*, respecto a la determinación de las obligaciones del empleador para asegurar a los trabajadores las condiciones de trabajo libres de peligro. Así, el análisis del Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo únicamente se realizará respecto del cargo expuesto en el párrafo 8.2.iii *supra*. Por lo expuesto, se continuará con el análisis de los cargos expuestos en los párrafos 8.1, 8.2.iii y 8.3 *supra*, respecto de ambos Reglamentos.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. En la demanda que origina la presente causa, el accionante cuestiona la constitucionalidad de los reglamentos impugnados por la forma y por el fondo. Sin embargo, las alegaciones únicamente se dirigen a cuestionar el *contenido* de varias disposiciones de los reglamentos, porque serían contrarias a ciertas normas constitucionales (vicios de fondo).
29. Los cargos reseñados en los párrafos 8.1 y 8.3.iv *supra* muestran que el accionante pretende, mediante esta acción de inconstitucionalidad, que la Corte Constitucional analice su separación de EMASEO EP a través de un visto bueno (concordantemente, en el apartado tercero de la demanda se solicitó citar al inspector del trabajo que tramitó el referido visto bueno y en el apartado quinto se realizó un recuento de cómo fue desvinculado de EMASEO EP<sup>23</sup>). Al respecto, se debe señalar que el control constitucional de actos normativos no tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas<sup>24</sup>. Así, en este tipo de acción, no es posible realizar el control abstracto de las normas ligado al sujeto –accionante– y analizar sus argumentos respecto de su desvinculación de EMASEO EP. En consecuencia, no cabe el análisis de estos cargos, al resultar impertinentes en relación con el fin de una acción de inconstitucionalidad.
30. Respecto del cargo mencionado en el párr. 8.3.i *supra*, se verifica que no se relaciona con una incompatibilidad con la Constitución, sino con una supuesta contradicción con el artículo 636 del Código de Trabajo, lo que no es materia de una acción de inconstitucionalidad, ni siquiera bajo el argumento de ser contrario a la jerarquización del ordenamiento jurídico, a la que se refiere el artículo 425 de la Constitución, porque de aceptarse tal razonamiento se llegaría al absurdo de que cualquier conflicto normativo podría resolverse en sede de la justicia constitucional.
31. En función a los fundamentos de las pretensiones, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 9-16-IN/21, de 5 de mayo de 2021, párr. 11.

<sup>23</sup> Hojas 6 y 9v del expediente constitucional.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 37. Véase también la sentencia N.º 25-20-IN/22, de 29 de junio de 2022, párr. 39: “*es necesario recordar que no corresponde que esta Corte, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, analice presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos, pues para ello existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico*”.

- 31.1.** Respecto de lo sintetizado en el párrafo 8.2.iii *supra*, el accionante señala que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud, al no establecer las obligaciones que el empleador tiene para brindar seguridad a sus trabajadores en el desenvolvimiento de sus funciones, transgrede el derecho al trabajo en el principio de que toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar y el Convenio Internacional N.º 119 de la Organización Internacional del Trabajo (sin precisar qué disposición). De este modo, se observa que basta con analizar la alegación en la garantía reconocida en el artículo 326.5 de la Constitución<sup>25</sup>. En consecuencia, se plantea este primer problema jurídico: el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo, ¿transgrede la norma constitucional contenida en el artículo 326.5 de la Constitución al haber omitido establecer las obligaciones de EMASEO EP para asegurar a sus trabajadores atención en caso de emergencias y un ambiente libre de peligros?
- 31.2.** Respecto de lo sintetizado en los párrafos 8.3.ii y 8.3.iii *supra*, el accionante en su demanda enumera varias normas constitucionales presuntamente violentadas por el Reglamento Interno de Trabajo (artículo 76 numerales 3 y 7 literal i, 82 y 326.2 de la Constitución), no obstante, esta Corte considera que el planteamiento central de la misma busca que se absuelva si los artículos 23.04 y 24 de este Reglamento transgreden el derecho al debido proceso en las garantías de que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción, y nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. En consecuencia, se plantea este segundo problema jurídico: los artículos 23.04 y 24 del Reglamento Interno de Trabajo, ¿transgreden los principios constitucionales contenidos en el artículo 76 numerales 3 y 7 literal i de la Constitución al no tipificar las conductas a sancionarse y al establecer doble sanción por un mismo acto?

## V. Resolución de los problemas jurídicos

### **E. Primer problema jurídico: el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo, ¿transgrede la norma constitucional contenida en el artículo 326.5 de la Constitución al haber omitido establecer las obligaciones de EMASEO EP para asegurar a sus trabajadores atención en caso de emergencias y un ambiente libre de peligros?**

- 32.** El accionante sostiene que el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo habría trasgredido el derecho al trabajo en el principio de que *“toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice*

---

<sup>25</sup> “Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”.

su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”, previsto en el artículo 326.5 de la Constitución, al no tipificar las obligaciones que tiene EMASEO EP para prevenir riesgos y la atención en caso de emergencias. Así, la Corte pasará a analizar si el Reglamento impugnado es compatible con la obligación constitucional de EMASEO EP de brindar seguridad a sus trabajadores en el desenvolvimiento de sus funciones y la forma en que se debe proceder en caso de emergencias.

33. Los artículos 1 y 4 del actual Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo establecen las obligaciones generales de EMASEO EP y las prohibiciones para la institución accionada. Así, indican que:

*Art. 1.- De las obligaciones generales de EMASEO EP De conformidad a lo establecido en Art. 410 del Código de Trabajo, Art. 11 del Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo, y Art. 11 al Art. 14 del Instrumento Andino de Higiene y Seguridad en el Trabajo, serán obligaciones de la empresa las siguientes:*

*a) En todo lugar de trabajo se deberán tomar medidas tendientes a disminuir los riesgos laborales. Estas medidas deberán basarse, para el logro de este objetivo, en directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y su entorno como responsabilidad social y empresarial.*

*b) Formular la política empresarial y hacerla conocer a todo el personal de la Empresa. Prever los objetivos, recursos, responsables y programas en materia de seguridad y salud en el trabajo;*

*c) Identificar y evaluar los riesgos, en forma inicial y periódicamente, con la finalidad de planificar adecuadamente las acciones preventivas, mediante sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional específicos u otros sistemas similares, basados en mapa de riesgos;*

*d) Combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el servidor, privilegiando el control colectivo al individual. En caso de que las medidas de prevención colectivas resulten insuficientes, el empleador deberá proporcionar, sin costo alguno para el servidor, la ropa y los equipos de protección individual adecuados;*

*e) Programar la sustitución progresiva y con la brevedad posible de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para las y los servidores;*

*f) Diseñar una estrategia para la elaboración y puesta en marcha de medidas de prevención, incluidas las relacionadas con los métodos de trabajo y de producción, que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de las y los servidores;*

*g) Mantener un sistema de registro y notificación de los accidentes de trabajo, incidentes y enfermedades profesionales y/o ocupacionales y de los resultados de las evaluaciones de riesgos del trabajo realizadas y las medidas de control propuestas, registro al cual tendrán acceso las autoridades correspondientes, empleadores y servidores;*

*h) Investigar y analizar los accidentes, incidentes y enfermedades de trabajo, con el propósito de identificar las causas que los originaron y adoptar acciones correctivas y preventivas tendientes a evitar la ocurrencia de hechos similares, además de servir como fuente de insumo para desarrollar y difundir la investigación y la creación de nueva tecnología;*

*i) Informar a las y los servidores por escrito y por cualquier otro medio sobre los riesgos laborales a los que están expuestos y capacitarlos a fin de prevenirlos, minimizarlos y eliminarlos;*

*j) Establecer los mecanismos necesarios para garantizar que sólo aquellos servidores que hayan recibido la capacitación adecuada, puedan acceder a las áreas de alto riesgo; y,*

*k) Fomentar la adaptación del trabajo y de los puestos de trabajo a las capacidades de los servidores, de acuerdo a su estado de salud física y mental, teniendo en cuenta la ergonomía y las demás disciplinas relacionadas con los diferentes tipos de riesgos psicosociales en el trabajo.*

*l) Contar con el plan integral de prevención de riesgos que será revisado y actualizado periódicamente con la participación de empleadores y servidores y, en todo caso, siempre que las condiciones laborales se modifiquen. El plan integral de prevención de riesgos contempla los siguientes parámetros:*

*1. Adoptar las medidas y los medios necesarios para que las instalaciones, maquinarias, útiles y elementos de protección sean mantenidos con las debidas condiciones de seguridad.*

*2. Fomentar entre los servidores el adecuado espíritu de seguridad y solidaridad, así como impartir las enseñanzas y prácticas necesarias para su formación en esta materia.*

*3. Organizar y facilitar los servicios médicos, comités, subcomités, y la Unidad de Seguridad y Salud con sujeción a las normas legales vigentes.*

*4. Prohibir o detener aquellas actividades que puedan representar riesgos de accidentes o de daños a las personas y a las instalaciones.*

*5. Entregar gratuitamente a sus servidores ropa, calzado de seguridad y equipos de protección personal y colectiva necesarios.*

*6. Efectuar exámenes médicos periódicos de los servidores.*

*7. Cuando un servidor como consecuencia del trabajo, sufra lesiones o pueda contraer enfermedad profesional, dentro de la práctica de su actividad laboral ordinaria, según dictamen de la comisión de evaluaciones de incapacidad del IESS, el empleador deberá ubicarlo en otra unidad de la Empresa, previo consentimiento del servidor y sin afectar a su remuneración.*

*8. Facilitar durante las horas de trabajo la realización de inspecciones en materia de seguridad y salud ocupacional, tanto a cargo de las autoridades administrativas, como de los órganos internos y externos de la Empresa.*

*9. Dar aviso inmediato a las autoridades de trabajo y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de los accidentes y enfermedades profesionales ocurridas en sus centros de trabajo y entregar una copia al Comité de Seguridad y Salud. [...]*

**Art. 4.- Prohibiciones para EMASEO EP** *Queda totalmente prohibido al empleador:*

- a) Obligar a sus servidores a laborar en ambientes insalubres, con gases o sustancias tóxicas sin que se adopten medidas preventivas necesarias para la defensa de la salud;*
  - b) Permitir a los servidores realizar sus actividades en estado de embriaguez o bajo la acción de cualquier tóxico, sustancia estupefaciente o psicotrópica;*
  - c) Permitir a la o el servidor el desempeño de sus labores sin el uso de la ropa y equipo de protección personal adecuados;*
  - d) Permitir el trabajo en máquinas, equipos, herramientas o locales que no presenten condiciones mínimas de seguridad, para garantizar la integridad de los servidores;*
  - e) Transportar a los servidores en vehículos inadecuados para este efecto;*
  - f) Incumplir las disposiciones sobre prevención de riesgos emitidas por la Ley, reglamentos y las disposiciones de la División de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social–IESS;*
  - g) Permitir que el servidor/a realice una labor riesgosa para la cual no fue capacitado previamente;*
  - h) Incumplir con el presente Reglamento y el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como las demás disposiciones legales y reglamentarias que existan para el efecto y el desarrollo de las Políticas de Seguridad y Salud; y,*
  - i) Desacatar las disposiciones o recomendaciones contenidas en los certificados médicos, debidamente avalados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS o por el dispensario Anexo de EMASEO EP, o de ambos a la vez, según fuere el caso, o de los certificados emitidos por la Comisión de Evaluación de las incapacidades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS, sobre cambio definitivo o temporal de los servidores en actividades que puedan agravar sus lesiones o enfermedades.*
- 34.** De igual forma, en el Reglamento se establece: los organismos encargados de la gestión de prevención de riesgos en el trabajo (artículo 11), la gestión de riesgos laborales de la institución (artículo 13), los planes de emergencia como consecuencia de accidentes mayores que incluye las funciones de las brigadas de emergencias (artículo 15), los programas de prevención (artículos del 18 al 20), el proceso de notificación en caso de accidentes, incidentes o enfermedades profesionales (artículo 25), entre otras normas. En consecuencia, se descartan las omisiones a las que se refirió el accionante.
- 35.** Ahora, corresponde a la Corte establecer si lo previsto en el Reglamento en cuestión es suficiente para desestimar el cargo realizado por el accionante.

36. Al respecto, es preciso señalar que un Reglamento de este tipo no puede referirse, con absoluta especificidad, a todas las obligaciones del empleador. Caso contrario se dejaría por fuera otros supuestos. Además, cabe indicar que el Reglamento reconoce la obligación del empleador de cumplir con las disposiciones legales sobre seguridad y salud (artículo 4 literal h del Reglamento). Por consiguiente, el Reglamento ha establecido las obligaciones de EMASEO EP para asegurar al trabajador el derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
37. En conclusión, esta Corte debe desestimar las pretensiones del accionante en la presente causa respecto del Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

**F. Segundo problema jurídico: los artículos 23.04 y 24 del Reglamento Interno de Trabajo, ¿transgreden los principios constitucionales contenidos en el artículo 76 numerales 3 y 7 literal i de la Constitución al no tipificar las conductas a sancionarse y al establecer doble sanción por un mismo acto?**

38. Según el accionante, el artículo 23.04 del Reglamento Interno de Trabajo habría transgredido el artículo 76.7.i de la Constitución, que reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de que nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia al establecer que la reincidencia de una falta leve –que recibe una amonestación verbal– se transforma en falta grave –que habilita al empleador a iniciar el visto bueno–.
39. De igual forma, el accionante cuestiona el artículo 24 del Reglamento Interno de Trabajo porque sería contrario al artículo 76.3 de la Constitución –que prevé el derecho al debido proceso en la garantía de que “*nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley*”–; por cuanto este artículo no habría establecido las obligaciones de los trabajadores que en caso de ser incumplidas tendrán sanción.
40. Respecto del primer cargo, la Corte observa que no se verifica una incompatibilidad con el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una ocasión por la misma causa y materia, en virtud de que la reincidencia en una falta es una infracción diferente a la original, que puede ser sancionada de forma independiente. Es decir, la sanción por reincidencia se aplica a una conducta concreta distinta –en tiempo, lugar o circunstancia– de la que fue originalmente juzgada.
41. En relación con el segundo cargo, en el que se cuestiona la indeterminación de las faltas graves, cabe señalar que la disposición impugnada del reglamento (art. 24, citado en el párr. 6) no tipifica dichas faltas, sino que establece la sanción para este tipo de infracciones, por lo que se descarta que el referido cargo permita que se declare la pretendida inconstitucionalidad.

42. En conclusión, esta Corte también desestima las pretensiones del accionante referente al Reglamento Interno de Trabajo.
43. Sin perjuicio del análisis realizado, se recuerda al accionante que, de considerar que existen vulneraciones concretas a sus derechos, provenientes de los Reglamentos impugnados, la Constitución y la ley prevén acciones y vías pertinentes para ejercer dicho reclamo.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción de inconstitucionalidad identificada con el **No. 4-15-IA**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 4-15-IA/22****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente formulamos nuestro voto salvado respecto de la sentencia No. 4-15-IA/22 (“**sentencia de mayoría**”), de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:
2. La sentencia de mayoría resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad No. 4-15-IA al considerar que los actos jurídicos impugnados contenidos en el Reglamento Interno de Trabajo y en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP (este último reemplazado por el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo) (“**reglamentos impugnados**”) no contravienen normas constitucionales. Para arribar a esa conclusión, el fallo consideró que aun cuando los actos impugnados no eran actos administrativos con efectos generales, como había planteado el accionante, se tratarían de actos normativos, por ser generales, no agotarse con su cumplimiento y por “*ser EMASEO EP una persona jurídica de derecho público*”.
3. En nuestra opinión, los reglamentos impugnados tampoco son objeto de control constitucional a través de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos toda vez que no fueron emitidos por una entidad pública en ejercicio de su potestad normativa.
4. En esa línea, la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos es un mecanismo diseñado para garantizar la supremacía de la Constitución y la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través del control que realiza la Corte Constitucional de la compatibilidad de normas infraconstitucionales y disposiciones consagradas en la Constitución<sup>1</sup>. Es decir, para que un acto jurídico sea objeto de la acción, éste debe ser dictado en razón de la potestad normativa de una persona jurídica de derecho público<sup>2</sup>.
5. La potestad normativa responde a la facultad de un órgano de derecho público de expedir actos normativos, mismos que pueden ser dados en función de una potestad legislativa

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulado de 05 de mayo de 2021, párr. 102.

<sup>2</sup> Artículo 84 de la Constitución: “*La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentaran contra los derechos que reconoce la Constitución*”.

o reglamentaria. Esta última, entendida, en sentido amplio, como la declaración de voluntad unilateral de la administración pública expresada a través de normas de carácter general y abstracto.

6. Por lo tanto, para efectos de analizar el caso concreto en el que se impugnaron dos reglamentos internos de una empresa pública, corresponde examinar si éstos fueron dictados en ejercicio de una potestad reglamentaria en sentido amplio. Ahora, la potestad reglamentaria para ser tal debe tener fundamento en la Constitución -sea de manera explícita o implícita-<sup>3</sup> toda vez que en la norma constitucional están asignadas y distribuidas las competencias entre los distintos órganos del Estado, sin que puedan actuar por fuera de lo establecido en ella<sup>4</sup>. En esa línea, solo a partir de una habilitación constitucional, la ley podrá otorgar potestad reglamentaria a determinado órgano público.
7. En el presente caso, la Constitución no otorga -al menos de forma expresa- a las empresas públicas la potestad para desarrollar normas jurídicas de carácter general ni habilita al órgano legislativo a otorgar dicha facultad a través de una ley, pues el artículo 132 numeral 6 de la Constitución prevé que el órgano legislativo otorgue potestad reglamentaria a “*organismos públicos de control y regulación*”<sup>5</sup>, no siendo EMASEO EP uno de ellos en tanto ejerce funciones que son, principalmente, de tipo operativo<sup>6</sup>.
8. Ahora, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”)<sup>7</sup> y el Estatuto de EMASEO EP<sup>8</sup> establecen que dicha entidad tiene, entre sus facultades, la de dictar reglamentos

---

<sup>3</sup> “¿Cuál es entonces el fundamento de la potestad reglamentaria? La administración no puede ejercitar más potestades que aquellas que efectivamente le han sido concedidas [...]. Pues bien, si esta detenta un poder reglamentario independiente es porque se lo ha otorgado la Constitución [...]. La existencia de un poder de participación en la elaboración del ordenamiento jurídico, la definición de una ‘fuente’ de derecho tan relevante, de un poder normativo complementario del legislativo, es, por fuerza, dada su significación, una determinación constitucional”. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Bogotá: Editorial Temis, 2008, pág. 160.

<sup>4</sup> En esa línea, la Constitución concede potestad reglamentaria, por ejemplo, al Presidente de la República (art. 147 numerales 5 y 13), a la Contraloría General del Estado (art. 212 numeral 3) y al Consejo Nacional Electoral (art. 219 numeral 6).

<sup>5</sup> El artículo 132 numeral 6 de la Constitución establece: “[...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: [...] 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”.

<sup>6</sup> De acuerdo al artículo tercero del Estatuto de EMASEO EP, el objeto de la empresa pública corresponde a: “1. Operar el sistema municipal de aseo en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de las actividades de barrido y recolección de residuos sólidos; 2. Administrar las acciones y activos de agencias y unidades de negocios que formen parte del sistema municipal de aseo, [...]; y, 3. Suscribir todo tipo de contratos civiles y mercantiles permitidos por las leyes nacionales vigentes, [...], contratos que sean complementarios o afines con el servicio público municipal que presta la Empresa Metropolitana de Aseo, hasta los montos aprobados por el directorio”.

<sup>7</sup> Artículo 11 numeral 8: “El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: [...] Aprobar y modificar los reglamentos internos que requiera la empresa [...]”.

<sup>8</sup> Artículo décimo tercero del Estatuto de EMASEO EP: “Son deberes y atribuciones del Directorio: [...] Dictar los reglamentos, resoluciones y normas que garanticen el funcionamiento técnico y administrativo y el cumplimiento de los objetivos de la empresa pública metropolitana”.

internos; y, el Código de Trabajo la obliga a expedir reglamentos internos de trabajo y de higiene y seguridad<sup>9</sup>. No obstante, no se puede entender que los reglamentos impugnados hayan sido dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria de la empresa pública municipal, pues éstos no fueron dictados en ejercicio de una potestad reglamentaria fundada en una habilitación constitucional, sino que son producto de una ‘potestad organizatoria’ necesaria para, en este caso, regular la relación de la administración y sus trabajadores.

9. De suerte que, los reglamentos internos expedidos por EMASEO EP -entendidos como aquellos que expide la administración pública con fines de organización o gestión interna de una institución<sup>10</sup>- no son producto del ejercicio de la potestad reglamentaria sino de una potestad administrativa de organización. Por ello, están por fuera del control constitucional abstracto a través de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos al no derivar del ejercicio de una potestad normativa.
10. Aquello no implica que las empresas públicas no estén facultadas para emitir reglamentos internos de organización o que aquellos no sean objeto de control e impugnación en la vía administrativa -a través del Ministerio del Trabajo- o judicial -a través de un control de legalidad del acto de poder público en abstracto, así como de la aplicación del mismo-. En esa línea, el que los reglamentos internos de empresas públicas no sean sujetos de control abstracto de constitucionalidad tampoco descarga a su directorio o a su gerente general de la obligación de adecuar todos sus actos a lo consagrado en la Constitución, pues todas las actuaciones del poder público están sometidas a la norma constitucional.
11. Sin embargo, no compartimos que la calidad de persona jurídica de derecho público de EMASEO EP convierta automáticamente a todos sus actos jurídicos en objeto de control constitucional abstracto. De suerte que, la Corte Constitucional debe distinguir aquellos actos que fueron emitidos en ejercicio de una potestad normativa -sea esta legislativa o reglamentaria- para determinar si corresponde realizar el correspondiente control constitucional de normas generales y abstractas, como establece la Constitución.
12. En consecuencia, de la manera más respetuosa y por las consideraciones expresadas, nos apartamos del análisis de la sentencia de mayoría según el cual se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad No. 4-15-IA, pues consideramos que la misma

---

<sup>9</sup> Artículo 64 del Código de Trabajo: “Las fábricas y todos los establecimientos de trabajo colectivo elevarán a la Dirección Regional del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, copia legalizada del horario y del reglamento interno para su aprobación. Sin tal aprobación, los reglamentos no surtirán efecto en todo lo que perjudiquen a los trabajadores, especialmente en lo que se refiere a sanciones. [...]”. Artículo 434 del Código de Trabajo: “En todo medio colectivo y permanente de trabajo que cuente con más de diez trabajadores, los empleadores están obligados a elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo por medio de la Dirección Regional del Trabajo, un reglamento de higiene y seguridad, el mismo que será renovado cada dos años”.

<sup>10</sup> “En el primer caso, reglamentos organizativos, la administración ejercita una facultad de auto disposición sobre sí misma, para mejor cumplir los fines públicos que la Constitución le encomienda”. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Bogotá: Editorial Temis, 2008, pág. 190.

debió ser rechazada por improcedente sin entrar a conocer el fondo de los argumentos planteados por el accionante.

KARLA  
ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO  
Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado  
digitalmente por  
KARLA ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE  
Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado  
digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 4-15-IA, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 16:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



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

0004151A-4f145



**Caso Nro. 0004-15-IA**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia fue suscrita el día martes seis de diciembre de dos mil veintidós por el señor presidente Ali Lozada Prado; y, el voto salvado conjunto fue suscrito el día viernes nueve de diciembre de dos mil veintidós por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo, 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**

ASGB/mesv



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



**Sentencia No. 2409-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2022

**CASO No. 2409-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2409-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona respecto de la admisibilidad de una prueba anunciada en segunda instancia y también en la garantía de motivación en el vicio de incoherencia lógica, así como el derecho a la seguridad jurídica con respecto a la inobservancia del precedente establecido en la sentencia No. 080-13-SEP-CC. La Corte concluye que no existe vulneración de los derechos alegados y desestima la acción.

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 31 de agosto de 2016, el señor NN<sup>1</sup> presentó una demanda laboral de impugnación del acta de finiquito contra el Banco D-Miro S.A. en el que trabajó desde febrero de 2014 hasta mayo de 2016, alegando error de cálculo por no constar los rubros determinados en los artículos 179<sup>2</sup> y 195.3<sup>3</sup> del Código del Trabajo. En su demanda, el señor NN manifestó que fue despedido tras haber informado a su empleador que padece sida<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional y del Protocolo de la información confidencial de la Corte Constitucional, se mantendrán en confidencialidad los datos de la presente causa.

<sup>2</sup> Art. 179.- Indemnización por no recibir al trabajador.- Si el empleador se negare a recibir al trabajador en las mismas condiciones que antes de su enfermedad, estará obligado a pagarle la indemnización de seis meses de remuneración, aparte de los demás derechos que le correspondan. Será, además, de cargo del empleador, el pago de los honorarios y gastos judiciales del juicio que se entable. Código del Trabajo. Artículo 179, publicado en el RO Sup. 167 de 16 de diciembre de 2005, reformado el 22 de mayo de 2016.

<sup>3</sup> Art. 195.3.- Efectos.- (...) Cuando la persona trabajadora despedida decida, a pesar de la declaratoria de ineficacia del despido, no continuar la relación de trabajo, recibirá la indemnización equivalente al valor de un año de la remuneración que venía percibiendo, además de la general que corresponda por despido intempestivo. En cualquier caso de despido por discriminación, sea por afectar al trabajador debido a su condición de adulto mayor u orientación sexual, entre otros casos, fuera de los previstos para la ineficacia del despido, el trabajador tendrá derecho a la indemnización adicional a que se refiere este artículo, sin que le sea aplicable el derecho al reintegro. Código del Trabajo. Artículo 195.3, publicado en el RO Sup. 167 de 16 de diciembre de 2005, reformado el 22 de mayo de 2016.

<sup>4</sup> El accionante señala que el 24 de febrero de 2014 ingresó a prestar sus servicios para el Banco D-Miro, en calidad de gerente de Talento Humano, y que en marzo del mismo año informó que padece una enfermedad catastrófica. Señala que el 21 de abril de 2016, a través de un correo electrónico, se le solicitó información en la que tenía que incluir a todo el personal del Banco y el cálculo de la bonificación por desahucio y por despido de cada trabajador. El señor NN señaló que, por tratarse de información delicada, no podría enviarla inmediatamente. Sin embargo, recibió una respuesta en la que se le atribuía incapacidad

2. Mediante sentencia de 14 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial de Florida de Trabajo con sede en la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas, declaró sin lugar la demanda presentada por cuanto el señor NN no pudo probar que el Banco D-Miro conocía sobre su condición de salud, ni cuáles fueron los actos discriminatorios que acarrearón, como consecuencia, su despido. Frente a esta decisión, el señor NN presentó recurso de apelación<sup>5</sup>.
3. En sentencia de 3 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación. Sobre la indemnización por no recibir al trabajador (artículo 179 del Código del Trabajo), argumentó que no existe constancia que el señor NN haya estado con permiso médico el 17 de mayo de 2016, día en el que fue despedido. Respecto a la indemnización adicional por discriminación (artículo 195.3 del Código del Trabajo), la judicatura manifestó que, de las pruebas aportadas al proceso, no se observa que el señor NN haya comunicado a su empleador su condición de trabajador con enfermedad catastrófica. Respecto de esta decisión, el señor NN presentó recurso de casación.
4. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) resolvió, mediante sentencia de 14 de julio de 2017, no casar la sentencia recurrida<sup>6</sup> tras analizar los casos dos y cinco del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”).
5. El 16 de agosto de 2017, el señor NN (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra las sentencias de 3 de mayo y 14 de julio de 2017, expedidas por la Corte Provincial y la Corte Nacional, respectivamente<sup>7</sup>. La acción fue admitida a trámite el 2 de enero de 2018<sup>8</sup>. El 11 de junio de 2018, la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza avocó conocimiento de la causa y requirió que la Corte Nacional remita su informe motivado, que fue enviado el 18 de junio de 2018 mediante oficio No. 026-RAU-CNJ-2018.

---

para el desempeño de sus funciones. Según el accionante, el gerente general del Banco D-Miro había comentado que una persona con su dolencia no está calificada para el desempeño de las funciones en el Banco. El 17 de mayo de 2016, mientras se encontraba en reposo médico, recibió una llamada del gerente general indicándole que había sido desvinculado de su puesto de trabajo; por lo cual, con fecha 30 de mayo de 2016, se emitió la respectiva acta de finiquito por despido intempestivo.

<sup>5</sup> Mediante auto de 17 de enero de 2017, la judicatura concedió el recurso de apelación presentado por el señor NN. Sobre la adhesión a la apelación de la empresa accionada, la Unidad Judicial señaló que se tiene por no deducida al no haber sido debidamente fundamentada en el término dispuesto en el artículo 257 del Código Orgánico General de Procesos.

<sup>6</sup> El 15 de junio de 2017 se admitió a trámite el recurso de casación fundamentado en las causales segunda y quinta del artículo 268 del COGEP.

<sup>7</sup> Si bien el accionante impugna expresamente la sentencia de 14 de julio de 2017 de la Corte Nacional, de la revisión integral de la demanda se encuentran también argumentos sobre la sentencia de 3 de mayo de 2017, dictada por la Corte Provincial. Al respecto, se puede revisar: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 16.

<sup>8</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento mediante providencia de 23 de marzo de 2022 y requirió el informe motivado a la Corte Nacional. El 5 de abril de 2022, la Corte Nacional remitió su informe motivado mediante oficio No. 021-2022-KMS-SEL-CNJ de 24 de marzo de 2022. En auto de 19 de julio de 2022, la jueza constitucional sustanciadora requirió también que la Corte Provincial remita su informe de descargo. En escrito de 26 de julio de 2022, la judicatura remitió el informe requerido.

## 2. Competencia

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

## 3. Fundamentos de la acción

### 3.1. Argumentos del accionante

8. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la prohibición de discriminación, tutela judicial efectiva, debido proceso en su garantía de motivación y seguridad jurídica, protegidos por los artículos 11, numeral 2; 75, 76, numeral 7, literal l) y 82 de la CRE. Asimismo, alega la violación del artículo 169 de la CRE<sup>9</sup> y la inobservancia del precedente constitucional contenido en la sentencia No. 080-13-SEP-CC.
9. En su demanda, el accionante sostiene que el despido y la emisión del acta de finiquito se realizaron mientras no se encontraba en el trabajo, por estar indispuerto de salud. El accionante afirma que cuando se produjo su despido (el 17 de mayo de 2016) había acudido a su médico personal, quien le entregó un certificado médico de reposo que debía ser entregado al médico ocupacional del Banco D-Miro tan pronto el accionante se reintegrara a sus labores, para formalizar el permiso médico de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interno de Trabajo del Banco D-Miro. En virtud de lo anterior, el accionante señala que el despido se produjo durante un permiso médico, por lo que en el acta de finiquito correspondía que se incluya la indemnización del artículo 179 del Código del Trabajo.
10. Agrega que, a pesar de haber anunciado como prueba a su favor el certificado médico extendido por su médico personal el 17 de mayo de 2016, este no se encontraba en el expediente, por lo que solicitó que se lo incorpore al expediente de segunda instancia. Afirma que, pese a ello, en la audiencia de apelación se inadmitió como prueba el

---

<sup>9</sup> Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

certificado en cuestión “(...) violando el principio constitucional contenido en el artículo 169 de la (CRE) que le otorga el carácter instrumental a la legislación procesal, es decir, se sacrificó la justicia por razones meramente formales (...). Tal hecho desde luego incidió en la decisión que tomó el Tribunal Ad-quem, ratificada por el Tribunal de Casación”.

11. El accionante argumenta también que, tal como consta en su expediente médico laboral, padece de una enfermedad catastrófica, la cual fue precisada posteriormente como sida. Por tal razón, según el accionante, “(...) mi empleador, al momento de mi despido, estaba plenamente enterado de mi condición de salud (...)”. Sin embargo, expone que la Corte Nacional

*(...) esgrime el criterio que mi ex empleador no conocía mi condición de salud, pues tal hecho solo era de conocimiento del médico ocupacional, y que entre él y yo existía una relación médico-paciente, desconociendo las funciones que desempeña éste en el ámbito de las relaciones laborales y como si este no fuera un funcionario de mi ex empleador (...); lo es y, por lo tanto, se debe inferir que al constar mi padecimiento de enfermedad catastrófica en mi expediente laboral y al ser de conocimiento del médico custodio tal expediente, dicha condición lo obligaba a justificar en el proceso que el despido no fue motivado por esa circunstancia y no es admisible, en consecuencia, sostener que yo debía comprobar que mi despido fue motivado por un acto de discriminación, cuando la Corte Constitucional, mediante el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia No. 080-13-SEP-CC; caso No. 0445-11-EP, dispone que es mi ex empleador quien debió justificar procesalmente que NO HUBO DISCRIMINACIÓN EN MI DESPIDO, cosa que como sostuve en el proceso, cuya sentencia motiva este recurso, NUNCA OCURRIÓ, lo que viola de manera flagrante tal precedente (énfasis en el original).*

12. Por consiguiente, el accionante indica que ante la inobservancia por parte de la Corte Nacional del precedente de la sentencia No. 080-13-SEP-CC

*(...) tal agresión provocó, DE MANERA DETERMINANTE, el no reconocimiento del pago de la indemnización establecida en el artículo 195.3 del Código del Trabajo que es una de las DOS pretensiones contenidas en el libelo, lo cual produjo no sólo la violación de mi derecho constitucional de no discrimen contenido en el Art. 11.2 de la Constitución de la República, sino que genera un peligroso estímulo (sic) a la reiteración en la conducta de discriminación de los directivos del Banco accionado (...) (énfasis en el original).*

13. Finalmente, el accionante alega que la sentencia de casación vulneró la garantía de motivación por cuanto existen hechos contradictorios, como cuando se afirma que el médico ocupacional del Banco D-Miro conocía su condición de ser un paciente con una enfermedad catastrófica, y por otro lado que el Banco D-Miro no conocía su condición médica; o “(...) cuando se señala que consta que se me había otorgado el correspondiente permiso médico por parte del médico ocupacional del Banco hasta el 16 de mayo del 2016, que no acudí a trabajar el 17 de mayo del 2016, pero que no me encontraba con permiso médico al momento de ser despedido (...)”.

14. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se disponga la reparación integral de los derechos alegados, “*especialmente el reconocimiento de la indemnización establecida en el artículo 195.3 del Código del Trabajo*”.

### **3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas**

#### ***Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas***

15. En escrito de 26 de julio de 2022, José Poveda, en calidad de juez de la Sala Laboral de la Corte Provincial, detalló los antecedentes procesales de la causa y señaló que no ha actuado de forma alguna en el proceso laboral, puesto que fueron otros los jueces provinciales que avocaron conocimiento, que estuvieron presentes en la audiencia, y que emitieron la sentencia impugnada.

#### ***Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia***

16. Mediante oficio de 12 de junio de 2018<sup>10</sup>, la Sala de la Corte Nacional solicitó que se tengan como informe los fundamentos y motivación esgrimidos en la sentencia de 14 de julio de 2017, ya que los conjuces resolvieron exclusivamente las infracciones que les correspondía resolver, esto es, las causales 2 y 5 del COGEP.
17. El 5 de abril de 2022<sup>11</sup>, Katerine Muñoz Subía, jueza de la Corte Nacional, remitió el informe de descargo respecto de la sentencia de 14 de julio de 2017. La jueza se refiere a los considerandos de la sentencia impugnada y cita los extractos pertinentes del razonamiento de la judicatura para la resolución de los problemas jurídicos planteados en torno a las causales 2 y 5 del artículo 268 del COGEP. El informe concluye que la conformación de la Sala de la Corte Nacional de ese entonces sí precisó los fundamentos que tuvo para dictar la sentencia respectiva.

### **3.3. Argumentos de los *amici curiae***

#### ***Coalición Ecuatoriana de personas que viven con VIH/Sida (CEPVVS)***

18. En su escrito de *amicus curiae* de 18 de septiembre de 2017<sup>12</sup>, la CEPVVS señala que la Sala de la Corte Nacional desconoció la violación del derecho a la no discriminación laboral, de conformidad con el precedente de la sentencia No. 080-13-SEP-CC.
19. Al respecto, sostiene que cuando la Sala de la Corte Nacional determinó que el accionante no justificó que la decisión de despido se debió a su condición médica, no consideró la sentencia No. 080-13-SEP-CC que establece que existe una presunción de discriminación en un caso de un ex trabajador que padece sida, toda vez que la carga de la prueba no le corresponde a este sino al empleador.

---

<sup>10</sup> A fs. 41 a 42 del expediente constitucional.

<sup>11</sup> A fs. 158 a 161 del expediente constitucional.

<sup>12</sup> A fs. 5 a 13 del expediente constitucional.

20. La CEPVVS añade que, pese a que el señor NN no haya supuestamente notificado al Banco D-Miro que padece sida, sí comunicó tener una enfermedad catastrófica. Por tanto, los jueces accionados no tomaron en cuenta que el despido de una persona con una condición de salud crónica debe ser considerada como una presunción de violación del derecho a la no discriminación, por ser una categoría sospechosa.
21. En este sentido, la CEPVVS señala que la Sala de la Corte Nacional realizó una interpretación restrictiva del numeral 2 del artículo 11 de la CRE

*(...) en razón de que la estabilidad reforzada para los casos de discriminación sospechosa, la consecuente presunción de inconstitucionalidad y la respectiva inversión de la carga de la prueba no son garantías aplicables única y exclusivamente a las personas que viven con VIH sino a cualquier persona que ostente una condición de salud catastrófica o cualquier otra condición establecida en el referido artículo constitucional 11, numeral 2.*

22. La CEPVVS manifiesta que los jueces accionados omitieron la consideración de algunos hechos que se desprenden del expediente, como (i) el certificado de haber acudido a una consulta médica el 17 de mayo de 2016, es decir, el día que fue notificado de su despido; y (ii) que el señor NN fue sometido a la prueba de VDRL<sup>13</sup>, violando su derecho a la confidencialidad y lo puso en riesgo de discriminación como a todas las personas que tienen una infección de transmisión sexual.
23. En escrito de 3 de julio de 2019<sup>14</sup>, la CEPVVS solicita que se realice el resorteo de la causa; y en escrito de 29 de agosto de 2019<sup>15</sup>, reitera el pedido de resorteo, toda vez que el señor NN es una persona en situación de doble vulnerabilidad<sup>16</sup>.

### ***Defensoría del Pueblo***

24. El 7 de mayo de 2018<sup>17</sup>, la Defensoría del Pueblo presentó un escrito de *amicus curiae* en el que se pronuncia sobre la protección especial de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria en el marco de las sentencias No. 080-13-SEP-CC y Furlán y familiares vs. Argentina, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; así como de los derechos al trabajo y a la salud, de conformidad con instrumentos internacionales y las sentencias No. 364-16-SEP-CC y 016-16-SEP-CC.
25. A la luz de los estándares citados, la Defensoría del Pueblo sostiene que las personas portadoras de VIH o que padecen sida se encuentran en riesgo de ser discriminadas, por lo que la CRE y los instrumentos internacionales han establecido un tratamiento especial y preferente para ellas. De hecho, en los artículos 35 y 50 de la CRE se garantiza una

---

<sup>13</sup> Se trata de una prueba para detectar sífilis.

<sup>14</sup> A fs. 48 y 49 del expediente constitucional.

<sup>15</sup> A fs. 50 a 53 del expediente constitucional.

<sup>16</sup> Cabe aclarar que, en virtud de la renovación de la Corte Constitucional y la posesión de las juezas y jueces constitucionales el 5 de febrero de 2019, el Pleno de este Organismo realizó el resorteo de causas el 12 de noviembre de 2019, entre las que se sorteó la causa que nos ocupa.

<sup>17</sup> A fs. 21 a 34 del expediente constitucional.

atención especializada y prioritaria a favor de quienes tienen condiciones de salud catastróficas o de alta complejidad.

**26.** La Defensoría del Pueblo añade que

*(1) la discriminación de las personas portadoras de VIH en el ámbito laboral, es una de las discriminaciones más frecuentes que sufren. Este tipo de discriminación la excluye del acceso a puestos de trabajo, y en caso de que ya se encuentre laborando, implica acoso hacia esta persona, con el fin de obtener su renuncia o despido intempestivo. Esto ha dejado a muchas personas con VIH en desamparo y vulnerabilidad.*

**27.** Finalmente, la Defensoría del Pueblo concluye que la estabilidad laboral de las personas portadoras de VIH o que padecen sida adquiere mayor importancia, precisamente debido a la constante situación de vulnerabilidad en la que se encuentran debido a su estado de salud. Añade que, si bien -en principio- el derecho a la salud debe ser garantizado a través de los servicios y atención brindados por el Estado, en el caso de las personas portadoras de VIH o que padecen sida, sus tratamientos médicos pueden ser cubiertos con los ingresos obtenidos con su trabajo, pero cuando estas son desvinculadas, se restringe el acceso a los tratamientos y medicinas necesarias para garantizar su derecho a la salud.

#### **4. Análisis constitucional**

**28.** La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante<sup>18</sup>. Esta Corte observa que, junto con la sentencia de 14 de julio de 2017, expedida por la Corte Nacional, el accionante también plantea cargos respecto de la sentencia de 3 de mayo de 2017, dictada por la Corte Provincial (de conformidad con lo expuesto en los párrafos 9 y 10 *ut supra*). Al respecto, este Organismo precisa que si bien la sentencia de 3 de mayo de 2017 no se trata de una decisión expresamente impugnada en la demanda, los cargos en cuestión están dirigidos a impugnarla toda vez que se refieren a la fundamentación de la sentencia de apelación en la audiencia.

**29.** Con respecto a tales cargos, el accionante argumenta que cuando la Corte Provincial inadmitió como prueba el certificado de reposo otorgado por su médico personal para justificar el permiso médico en el Banco, “*se sacrificó la justicia por razones meramente formales*”, lo que incidió en la decisión de la sentencia de apelación para la determinación de la indemnización contenida en el artículo 179 del Código del Trabajo. Toda vez que el accionante no se refirió a ningún derecho en específico, y que a través de esta acción no se puede declarar de forma aislada la vulneración del principio contenido en el artículo 169 de la CRE<sup>19</sup>, en virtud del principio *iura novit curia*<sup>20</sup>, la Corte analizará los cargos en cuestión a la luz del derecho al debido proceso en su garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29; y Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 12.

<sup>20</sup> LOGJCC. Artículo 4, numeral 13.

- 30.** Sobre este cargo, se verifica que, en su demanda, el accionante alega que se vulneraron sus derechos cuando la Corte Provincial inadmitió como prueba el certificado de reposo de 17 de mayo de 2016, otorgado por su médico personal, pese a haber solicitado que se incluya en el expediente de segunda instancia. A juicio del accionante, la inadmisión del certificado incidió en la decisión de la sentencia de apelación para no reconocer la indemnización contenida en el artículo 179 del Código del Trabajo a la que tenía derecho, pues este se encontraba en permiso médico al momento de su despido.
- 31.** A partir del argumento del accionante, este Organismo esgrime que se divide en dos cuestiones: **(i)** la decisión de inadmitir el certificado médico de 17 de mayo de 2016 en la audiencia de apelación; y como consecuencia de ello, **(ii)** la decisión de no reconocer la indemnización del artículo 179 del Código del Trabajo.
- 32.** Al respecto, la Corte Constitucional ya aclaró que las cuestiones relativas a la admisión de la prueba suponen un razonamiento judicial cualitativamente distinto al de las cuestiones concernientes a la valoración de la prueba. Para responder el primer tipo de cuestiones, el razonamiento judicial debe girar en torno a si cada medio de prueba ha observado o no las normas que regulan su validez; mientras que para responder al segundo tipo de cuestiones, el razonamiento judicial formulado debe estar dirigido a identificar los hechos que cabe o no dar por probados a partir de los medios de prueba jurídicamente admisibles<sup>21</sup>.
- 33.** De ahí que, el punto **(ii)** del cargo en cuestión se refiere específicamente a la valoración probatoria que tuvo que haber hecho la Corte Provincial en virtud de la prueba recientemente aportada, lo que habría llevado a que reconozca la indemnización prevista en el artículo 179 del Código del Trabajo, pues el certificado probaría que el accionante se encontraba en reposo médico y, por ende, que fue despedido durante ese tiempo.
- 34.** Sobre las pretensiones en torno a la valoración de la prueba, este Organismo ha sido enfático en señalar que la acción extraordinaria de protección no puede ser utilizada como una instancia adicional, por lo que tampoco le corresponde pronunciarse sobre la apreciación de la prueba, toda vez que aquello es potestad exclusiva de la justicia ordinaria<sup>22</sup>.
- 35.** Por otro lado, en cuanto al punto **(i)** sobre la inadmisibilidad del certificado médico de 17 de mayo de 2016, la Corte encuentra que es una cuestión que puede ser conocida en el marco de una acción extraordinaria de protección, por lo que será analizada a partir del derecho al debido proceso en su garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 687-13-EP/20, de 30 de septiembre de 2020, párr. 47.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 474-17-EP/22 de 5 de mayo de 2022, párr. 27. En el mismo sentido, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1930-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 32; y Sentencia No. 1361-10-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 33.

36. En cuanto a los cargos expuestos en los párrafos 11 y 12 *ut supra*, el accionante sostiene que el Banco D-Miro sí conocía su condición de salud, por lo que, de conformidad con el precedente de la sentencia No. 080-13-SEP-CC, quien debía probar que el despido no fue motivado por un acto de discriminación era el Banco, y no el accionante. Como consecuencia, el accionante señala que en la sentencia de la Sala de la Corte Nacional no se reconoció el pago de la indemnización establecida en el artículo 195.3 del Código del Trabajo y se inobservó el precedente de la sentencia No. 080-13-SEP-CC. Si bien en dichos cargos el accionante no alega la vulneración de ningún derecho en concreto, de conformidad con el principio *iura novit curia*, la Corte los abordará a partir del derecho a la seguridad jurídica.
37. Según lo expuesto en el párrafo 13 *ut supra*, el accionante alega que en la sentencia de la Sala de la Corte Nacional se vulnera la garantía de motivación porque existirían hechos contradictorios: (i) se afirma que el médico ocupacional sí conocía su condición médica de ser un paciente con una enfermedad catastrófica, pero que el Banco D-Miro no conocía su condición médica; y (ii) se señala que se encontraba con permiso médico hasta el 16 de mayo de 2016, que no fue a trabajar el 17 de mayo de 2016, pero que al momento de ser despedido no estaba con permiso médico. Por lo tanto, la Corte analizará la presunta vulneración de la garantía de motivación a partir del vicio de incoherencia lógica.
38. Finalmente, en cuanto a la prohibición de discriminación y al derecho a la tutela judicial efectiva, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, de la revisión integral de la demanda este Organismo no encuentra cargos mínimamente completos respecto de las acciones u omisiones de las judicaturas accionadas sobre los derechos en cuestión, más aún cuando todos los cargos esgrimidos de la demanda (párrafos 9 a 13 *ut supra*) ya atienden a un problema jurídico en específico, por lo que no serán analizados.
39. Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional procederá a analizar si las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona, a la motivación y a la seguridad jurídica a través de los siguientes problemas jurídicos:
- 39.1. ¿Vulneró la Corte Nacional el derecho a la seguridad jurídica al argumentar que era el accionante quien debía justificar que su despido fue consecuencia de un acto de discriminación por su condición de salud en inobservancia del precedente de la sentencia No. 080-13-SEP-CC?
- 39.2. ¿Vulneró la Corte Nacional la garantía de motivación por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia lógica por referirse a hechos contradictorios entre sí?
- 39.3. ¿Vulneró la Corte Provincial la garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona al haber inadmitido como prueba el certificado de reposo médico que fue anunciado en segunda instancia?

**4.1. ¿Vulneró la Corte Nacional el derecho a la seguridad jurídica al argumentar que era el accionante quien debía justificar que su despido fue consecuencia de un acto de discriminación por su condición de salud en inobservancia del precedente de la sentencia No. 080-13-SEP-CC?**

40. En el caso que nos ocupa, el accionante argumenta que la Corte Nacional vulneró su derecho a la seguridad jurídica al no aplicar el precedente contenido en la sentencia No. 080-13-SEP-CC, pues era el Banco D-Miro quien tenía que probar ante la judicatura que el despido no tuvo como motivo su condición de salud. De conformidad con el accionante, tal inobservancia implicó que no se le reconozca la indemnización prevista en el artículo 195, numeral 3 del Código del Trabajo.
41. En función de lo alegado, es pertinente señalar que al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, la Corte ha señalado que esto puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica<sup>23</sup>. En esa línea de ideas, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: **(i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en sentido estricto<sup>24</sup>; y, **(ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes<sup>25</sup>.
42. En verificación del primer elemento mencionado en el párrafo 41 *ut supra*, en la sentencia No. 080-13-SEP-CC, la Corte estableció las siguientes reglas jurisprudenciales:

*i) Las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA no gozan de un simple estatus de estabilidad laboral aplicable a todas las relaciones laborales en condiciones generales en las cuales los empleados no poseen enfermedades catastróficas; por el contrario, este grupo de personas gozan de un principio de estabilidad laboral reforzada, merecedores de una especial protección dada la fuerte carga discriminatoria que socialmente han tenido que soportar; en tal virtud, no podrán ser separados de sus labores en razón de su condición de salud.*

*ii) La separación de las labores de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, se presume prima facie como violatoria de los derechos constitucionales, por fundarse en criterios sospechosos, a menos que el empleador demuestre una causa objetiva -razones*

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

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

<sup>25</sup> Como referencia se puede revisar la sentencia No. 487-16-EP/22 de 13 de abril de 2022.

*válidas y suficientes- que justifiquen de manera argumentada y probada ante la autoridad competente que no se trata de un despido que se funda en un criterio sospechoso.*

*iii) Bajo ningún motivo el empleador podrá justificar la terminación de relaciones laborales fundado en argumentos que se agoten en el rendimiento de las actividades laborales del empleado portador de VIH o enfermo de SIDA, pues el deterioro físico y psicológico que influye en el desempeño de las actividades laborales es propio de un (sic) enfermedad de esta naturaleza, so pena de incurrir en un trato discriminatorio. Por ello, los trabajadores portadores de VIH o enfermos de SIDA deberán ser reubicados en su medio de trabajo cuando el desempeño de sus actividades esté afectado por su condición de salud.*

43. Del mismo modo, en la sentencia 1095-20-EP/22 de 24 de agosto de 2022, la Corte Constitucional precisó que, si bien no existe prohibición absoluta para que un empleador o empleadora pueda dar por terminada una relación laboral respecto de una persona portadora de una enfermedad catastrófica, sí se requiere una carga argumentativa mayor que justifique de manera razonable y suficiente que la terminación no obedece a la enfermedad en específico, como, por ejemplo, el rendimiento de actividades del servidor o servidora dado que un deterioro psicológico y físico puede influir en el desempeño de las actividades laborales, a causa de la enfermedad catastrófica. En este último caso, corresponde que la entidad empleadora reubique a la persona para que pueda desempeñar su trabajo en condiciones aceptables para las partes<sup>26</sup>. La Corte también aclaró que para que se activen las obligaciones de los empleadores que derivan de la protección reforzada a las personas con enfermedades catastróficas, resulta necesario que los organismos competentes de la entidad tengan conocimiento, por cualquier medio, de la existencia de esta condición<sup>27</sup>.
44. No obstante, en la verificación del segundo elemento mencionado en el párrafo 41 *ut supra*, se observa que, tanto la sentencia No. 080-13-SEP-CC como la sentencia No. 1095-20-EP/22, provienen de acciones de protección presentadas contra entidades públicas<sup>28</sup>. Por lo cual, la Corte verifica que los precedentes en cuestión difieren en una circunstancia relevante respecto del caso que nos ocupa, que tiene como proceso de origen la impugnación del acta de finiquito de conformidad con el artículo 595 del Código del Trabajo. Esta diferencia resulta sustancial para la determinación de la procedencia de los precedentes en el caso concreto, pues, el Código del Trabajo<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1095-20-EP/22 de 24 de agosto de 2022, párr. 92.

<sup>27</sup> Id., párr. 96.

<sup>28</sup> Id., párr. 98 y ss., de los cuales se pueden extraer los hechos relevantes probados en la sentencia No. 1095-20-EP/22.

<sup>29</sup> Art. 177.- Obligación del trabajador de comunicar su enfermedad.- El trabajador que adoleciera de enfermedad no profesional deberá comunicar este particular, por escrito, al empleador y a la inspección del trabajo respectiva, dentro de los tres primeros días de la enfermedad. Si no cumpliera esta obligación se presumirá que no existe la enfermedad.

Art. 178.- Comprobación de la enfermedad no profesional del trabajador.- El trabajador que adoleciera de enfermedad no profesional la comprobará con un certificado médico, de preferencia de un facultativo de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS. El empleador tendrá derecho, en cualquier tiempo, a comprobar la enfermedad no profesional del trabajador, mediante un facultativo por él designado. Si hubiere discrepancia, el inspector del trabajo decidirá, el caso, debiendo nombrar un tercer

establece expresamente la forma en la cual el trabajador debe informar al empleador sobre su enfermedad no profesional<sup>30</sup>.

45. En línea con lo anterior, la Corte encuentra que en ambos precedentes se consideró que la entidad empleadora tenía conocimiento de la condición médica de los trabajadores. Por otro lado, en este caso, toda vez que (i) en el marco de una acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional no se puede pronunciar sobre la valoración de la prueba (párrafo 34 *ut supra*)<sup>31</sup>; y que (ii) a juicio de la Corte Provincial y Corte Nacional “*el trabajador no comunicó a su empleador su condición médica de enfermedad catastrófica mediante certificado médico del IESS, (y) tampoco justificó que la decisión del despido se debió a su condición médica*” siendo que -en contraste- “*el empleador demostró que la decisión (de despido) se debió a una reestructuración de personal anunciada por el Comité de Crisis, debido al terremoto ocurrido en las provincias de Manabí y Esmeraldas*”, existe una circunstancia relevante que impide la aplicación de los precedentes No. 080-13-SEP-CC y No. 1095-20-EP/22. La consideración de que los trabajadores habrían comunicado sobre su condición de salud a las entidades empleadoras, o que se haya demostrado que éstas conocían sobre la enfermedad catastrófica, resulta un elemento principal para la procedencia de la garantía de estabilidad reforzada y de la carga argumentativa mayor a cargo del empleador que justifique de manera razonable y suficiente que la terminación no obedece a la enfermedad en específico.
46. Por las consideraciones expuestas, la Corte encuentra que los precedentes de las sentencias No. 080-13-SEP-CC sobre la estabilidad laboral reforzada de personas portadoras de VIH o que padecen sida, y No. 1095-20-EP/22 sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con enfermedades catastróficas, no son aplicables al caso concreto, por lo que no se puede exigir su observancia. En atención al razonamiento de los párrafos previos, resulta oportuno aclarar que el hecho de que los precedentes mencionados no sean aplicables al caso concreto no implica un desconocimiento de la estabilidad laboral reforzada de la que son beneficiarias las personas portadoras de VIH o que padecen sida y de las personas con enfermedades catastróficas.

---

facultativo, a costa del empleador. Código del Trabajo. Artículo 179, publicado en el RO Sup. 167 de 16 de diciembre de 2005, reformado el 22 de mayo de 2016.

<sup>30</sup> Asimismo, en el Reglamento Interno de Trabajo del Banco D-Miro (a fs. 190 y 191 del expediente de primera instancia), se desprende: Art. 9.- LICENCIAS.- Se concederá licencia con sueldo hasta por tres días a los colaboradores que lo soliciten al Departamento de Talento Humano, siempre que exista alguna de las siguientes causas: (...) d. Enfermedad debidamente comprobada por el certificado médico emitido por el médico tratante y validado por el médico del Banco. Art. 11.- OBLIGACIONES DE LOS COLABORADORES.- Son obligaciones de los colaboradores del Banco, además de las que constan en el artículo 45 del Código del Trabajo, leyes especiales y en este Reglamento, las siguientes: (...) 2. Asistir de manera puntual a los horarios establecidos y registrar la asistencia al ingreso y a la salida de la jornada diaria, así como a la salida y regreso de la hora del almuerzo. a. Si el colaborador faltara a su puesto de trabajo, debe comunicarse con su Jefe Inmediato o con el Departamento de Talento Humano y luego presentar la justificación con su debido respaldo, y cumplir con lo dispuesto en el Art. 177 del Código del Trabajo. Si el empleado no puede llamar, debe hacerlo un familiar.

<sup>31</sup> La Corte estima oportuno precisar que, al tratarse de un proceso laboral de impugnación de acta de finiquito, no se puede hacer un análisis de mérito para revisar la prueba actuada. Al respecto, ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

47. Adicionalmente, la Corte no puede ignorar el hecho de que, independientemente del tipo de acción presentada en el proceso de origen, el accionante es una persona que padece sida. Como ya se ha señalado en ocasiones anteriores, las personas portadoras de VIH o que padecen sida son consideradas como una categoría sospechosa de discriminación, por ser parte de un grupo que se encuentra en desventaja histórica y estructural<sup>32</sup>. Por esta razón, las y los operadores judiciales, en el marco de los procesos puestos en su conocimiento, deben tomar las precauciones que correspondan para garantizar que no existan prejuicios que puedan afectar al debido proceso.

#### 4.2. ¿Vulneró la Corte Nacional la garantía de motivación por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia lógica por referirse a hechos contradictorios entre sí?

48. La Corte ha precisado que la incoherencia lógica implica que la argumentación jurídica es aparente, es decir, que se vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente<sup>33</sup>.

49. En su demanda, el accionante plantea que se ha vulnerado la garantía de motivación por existir hechos contradictorios **(i)** cuando se afirma que el médico ocupacional del Banco D-Miro conocía su condición de ser un paciente con una enfermedad catastrófica, y por otro lado que el Banco D-Miro no conocía su condición médica; y **(ii)** “(...) cuando se señala que consta que se me había otorgado el correspondiente permiso médico por parte del médico ocupacional del Banco hasta el 16 de mayo del 2016, que no acudí a trabajar el 17 de mayo del 2016, pero que no me encontraba con permiso médico al momento de ser despedido (...)”.

50. En cuanto al **(i)** primer hecho alegado por el accionante, la Corte Nacional se pronunció sobre el mismo al resolver los casos dos y cinco del artículo 268 del COGEP. En el marco del caso dos, la Corte Nacional razonó que

*[...] el actor puso en conocimiento de su enfermedad catastrófica al médico ocupacional del empleador, lo hizo dentro de la relación médico-paciente, y el profesional de la medicina estaba en la obligación de guardar la debida reserva sobre la condición de salud del actor; por tanto, el criterio asumido en la sentencia de segundo nivel no es contradictorio al expresar que el ex trabajador no puso formalmente en conocimiento de su empleador su condición de salud.*

51. Posteriormente, en el análisis del caso cinco del artículo 268 del COGEP, la Corte Nacional agregó que “el trabajador no comunicó a su empleador su condición médica de enfermedad catastrófica mediante certificado médico del IESS, tampoco justificó que la decisión del despido se debió a su condición médica”.

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 080-13-SEP-CC, caso No. 0445-11-EP, de 9 de octubre de 2013, pág. 20.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 76.

52. De lo anterior se desprende que la Corte Nacional tomó el análisis de la sentencia de la Corte Provincial y argumentó que el señor NN comunicó al médico ocupacional del Banco D-Miro sobre su condición de salud dentro de la relación médico-paciente (*enunciado 1*), y que el señor NN no comunicó sobre su condición médica mediante certificado del IESS, según los artículos 177 y 178 del Código del Trabajo (*enunciado 2*). Este Organismo encuentra que el primer punto esgrimido por el accionante no contiene hechos contradictorios porque, a consideración de las judicaturas, la comunicación de la enfermedad al médico ocupacional del Banco D-Miro no implica que “*los representantes legales de la empresa conocían este particular*”. De la argumentación de la Corte Nacional, se esgrime que a su juicio la comunicación de la enfermedad debía ser formal y escrita, a través de un certificado médico del IESS, por lo cual, no existe incoherencia lógica en cuanto al primer hecho alegado por el accionante<sup>34</sup>.
53. Por otro lado, respecto del (ii) segundo hecho alegado por el accionante en el párrafo 49 *ut supra*, se observa que la Corte Nacional también se refirió al mismo en el análisis de los casos dos y cinco del artículo 268 del COGEP. En el caso dos, la Corte Nacional razonó:

*[...] revisado el proceso no existe constancia que el accionante haya estado con permiso médico el día 17 de mayo de 2016, día que fue despedido y lo cual fue corroborado por el testimonio del Dr. (GE), médico ocupacional del Banco [...] quien manifestó haber otorgado permiso médico solo por el día 16 de mayo del mismo año y es así también que el actor anexa como prueba al escrito de apelación el certificado médico emitido por el médico particular Dr. (DVP); certificado que es inadmitido por el Tribunal de instancia conforme se explica en el considerando Sexto de la sentencia.*

54. Mientras que, en el análisis del caso cinco, la Corte Nacional concluyó que

*[...] de acuerdo con la valoración probatoria realizada por el Tribunal ad quem no existe constancia de que el actor haya estado con permiso médico el 17 de mayo de 2016; tal valoración no es posible revisarla en casación, menos aun cuando se invoca el caso quinto. Igualmente ese Tribunal inadmitió como prueba un documento anunciado en el escrito de demanda, pero no presentado oportunamente, lo que no fue aceptado como prueba nueva en la apelación, situación que no se puede revisar a la luz del caso quinto de casación. Además, el actor alega haber estado con PERMISO MEDICO el día en que fue despedido, situación distinta a la prevista en el artículo 179 del Código del Trabajo, que se refiere a la negativa de reintegrar al trabajador a su puesto de trabajo en las mismas condiciones una vez terminada una licencia por enfermedad.*

55. Sobre este hecho, la Corte Nacional encontró que el señor NN únicamente tenía permiso médico hasta el 16 de mayo de 2016, sin que exista constancia que haya estado con permiso médico el día que fue despedido, es decir, el 17 de mayo de 2016 (*enunciado 1*), y que si bien la Corte Provincial inadmitió como prueba en apelación el certificado

---

<sup>34</sup> Cabe aclarar que, en el marco de la garantía de motivación, la Corte Constitucional no verifica que las actuaciones públicas cuenten con una motivación correcta conforme al derecho y a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

médico de 17 de mayo de 2016, la valoración de la prueba no se puede realizar a partir del caso cinco del artículo 268 del recurso de casación (*enunciado 2*). Al respecto, se observa que, toda vez que la Corte Nacional no puede hacer una valoración probatoria a partir de los casos alegados<sup>35</sup>, toma la apreciación de la prueba realizada por la Corte Provincial y concluye que no existe constancia de que el señor NN haya estado con permiso médico el día que fue despedido. Por tanto, tampoco existe incoherencia lógica en cuanto al segundo hecho alegado por el accionante.

56. Sobre la base de lo expuesto, la Corte concluye que no se ha producido un vicio de incoherencia lógica en la sentencia de casación en los términos alegados por el accionante y, como consecuencia, no se ha vulnerado la garantía de motivación.

**4.3. ¿Vulneró la Corte Provincial la garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona al haber inadmitido como prueba el certificado de reposo médico que fue anunciado en segunda instancia?**

57. Sobre la garantía de aportar prueba, la Corte Constitucional ha determinado que, en el desarrollo de un proceso judicial las partes deben observar determinadas conductas, caso contrario, se sujetan a consecuencias de diversa gravedad, aún la pérdida del litigio. Entre los actos que están llamadas a realizar las partes de un proceso se encuentran aquellos de los que dependerá el resultado de su pretensión o defensa, concretamente, la actuación de la prueba<sup>36</sup>.
58. En la sentencia de 3 de mayo de 2017, la Corte Provincial manifestó que el accionante *“entrega como prueba el certificado extendido por el Dr. (DVP), de fecha 17 de mayo del 2016, que obra de fs. 249 del cuaderno de primera instancia, el mismo que en el anuncio de prueba contenido en la demanda, se indica que se lo anexa, pero que no consta en el expediente, prueba que no es admitida por el Tribunal, por cuanto es evidente que no se trata de un hecho nuevo, ni que haya sido posible obtener dicho certificado con posterioridad a la sentencia, ya que la sentencia se dictó el 14 de diciembre del 2016, y el certificado que se anexa fue emitido con anterioridad, además tampoco puede ser considerada como prueba nueva al tenor de lo dispuesto en el art. 166 Ibidem, toda vez que el certificado médico fue anunciado como prueba en el libelo inicial, lo que se contrapone con la disposición legal invocada”* (énfasis añadido).
59. Al respecto, de la revisión integral del expediente se observa que en el escrito de fundamentación del recurso de apelación<sup>37</sup>, el accionante anunció como prueba el

<sup>35</sup> Como regla general, en casación, la Corte Nacional de Justicia no puede entrar a valorar los hechos y pruebas del proceso al analizar los vicios casaciones alegados. Solamente de forma excepcional, la Corte Nacional podría hacerlo al dictar sentencias de mérito, en reemplazo a aquella que habría sido casada. Al respecto, ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 525-14-EP/20 de 8 de enero de 2020, párrs. 41-43; y Sentencia No. 1964-14-EP/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 17.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0009-10-SEP-CC, caso No. 0595-09-EP, de 8 de abril de 2010, pg. 9. En el mismo sentido, ver Sentencia No. 836-17-EP/21 de 3 de noviembre de 2021, párr. 22.

<sup>37</sup> A fs. 250 a 254 del expediente de primera instancia. Concretamente el accionante señala: *“Tal como consta en la sentencia [de primera instancia], el objeto del debate procesal se centró, en primer lugar, en*

certificado de 17 de mayo de 2016 emitido por su médico personal<sup>38</sup>, el doctor DVP, amparado en el tercer inciso del artículo 258 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”)<sup>39</sup>. En contraste, en la demanda laboral presentada ante la Unidad Judicial de Florida de Trabajo<sup>40</sup>, entre los documentos que el accionante anunció como prueba, se encuentra “*el certificado de descanso médico, suscrito por el Doctor (GE), médico ocupacional del Banco*”, sin que se evidencie en el anuncio de pruebas otros certificados médicos. Por lo cual, -contrario a la conclusión de la Corte Provincial de que se trata del mismo certificado- queda claro para esta Corte que el certificado que se anunció como prueba en el escrito de fundamentación del recurso de apelación, es distinto al que fue anunciado en la demanda de primera instancia, siendo uno presentado por su médico personal (doctor DVP), y el otro, por el médico ocupacional del Banco D-Miro (doctor GE).

60. No obstante, en cuanto a la fundamentación del accionante sobre la prueba aportada en segunda instancia, tanto en el acta de audiencia única celebrada el 18 de abril de 2017<sup>41</sup>, como en la sentencia de 3 de mayo de 2017, la Corte Provincial resolvió inadmitir la misma.

*[...] por cuanto es evidente que no se trata de un hecho nuevo, ni que haya sido posible obtener dicho certificado con posterioridad a la sentencia, ya que la sentencia se dictó el 14 de diciembre del 2016, y el certificado que se anexa fue emitido con anterioridad, además tampoco puede ser considerada como prueba nueva al tenor de lo dispuesto en el art. 166 Ibidem, toda vez que el certificado médico fue anunciado como prueba en el libelo inicial, lo que se contrapone con la disposición legal invocada.*

61. Por lo tanto, más allá de que la Corte Provincial haya confundido los certificados anunciados en la demanda y en el escrito de fundamentación del recurso de apelación, sí verificó que el accionante no justificó si la prueba anunciada en segunda instancia fue posible obtenerla solamente con posterioridad a la sentencia de primera instancia, o que se trate de prueba nueva<sup>42</sup>. De hecho, esta Corte encuentra que, al ser el certificado médico anunciado en segunda instancia, emitido el 17 de mayo de 2016, este bien pudo haber sido anunciado en la demanda, pues la sentencia de primera instancia fue emitida el 14 de diciembre de 2016, y el accionante no alegó en ningún momento no tener acceso

---

*establecer si el despido se produjo en medio de un descanso médico. La resolución señala que no hubo pruebas de que haya habido un descanso médico otorgado en aplicación de las normas del Reglamento Interno del [Banco]. Sobre tal afirmación señala: a) En el anuncio de prueba contenido en el libelo, se indica que se entrega el certificado extendido por el Doctor [DVP]. Tal certificado no consta en el expediente, en cualquier caso, amparado en lo establecido en el tercer inciso del Art. 258 del COGEP, entrego como prueba el certificado antes mencionado”.*

<sup>38</sup> A fs. 249 del expediente de primera instancia.

<sup>39</sup> Art. 258.- (...) También podrá solicitarse en las correspondientes fundamentación o contestación la práctica de prueba que, versando sobre los mismos hechos, sólo haya sido posible obtenerla con posterioridad a la sentencia. COGEP. Artículo 258, publicado en el RO Sup. 506 de 22 de mayo de 2015.

<sup>40</sup> A fs. 22 a 25 del expediente de primera instancia.

<sup>41</sup> A fs. 54 y 55 del expediente de segunda instancia.

<sup>42</sup> COGEP. Artículo 166. En el mismo sentido, la Corte ha señalado que si bien existe el reconocimiento expreso a la posibilidad de presentar pruebas, este derecho no implica que aquellas deban ser admitidas automáticamente, puesto que existen disposiciones normativas que contemplan la posibilidad de no aceptación de la prueba. Sentencia No. 1266-16-EP/21 de 21 de julio de 2021, párr. 34.

al mismo. En consecuencia, la Corte encuentra que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona.

## 5. Decisión

- 62.** En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 2409-17-EP**.
  2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 63.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 2409-17-EP/22****VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, en sesión del Pleno del día miércoles 9 de noviembre de 2022, la sentencia correspondiente al caso No. **2409-17-EP**, en la que se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por NN<sup>1</sup> (“**el accionante**”) en contra de las sentencias de 3 de mayo de 2017 y 14 de julio de 2017, expedidas por la Corte Provincial y la Corte Nacional, respectivamente, dentro del juicio laboral de impugnación de acta de finiquito.
2. En la sentencia de mayoría se consideró que las sentencias impugnadas que provienen de materia laboral no vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra de una persona con enfermedad catastrófica respecto de la admisibilidad de una prueba anunciada en segunda instancia; de la motivación en el vicio de incoherencia lógica; y, el derecho a la seguridad jurídica con respecto a la inobservancia del precedente establecido en la sentencia No. 080-13-SEP-CC. Respetuosamente nos permitimos diferir de dicha opinión y, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulamos el siguiente voto salvado:

**II. Análisis constitucional**

3. En el presente voto sostendremos que las sentencias de 3 de mayo de 2017 y 14 de julio de 2017, expedidas por la Corte Provincial y la Corte Nacional, respectivamente vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, al no observar la protección reforzada que tienen las personas que sufren de una enfermedad catastrófica, como consecuencia del efecto de irradiación del artículo 11 numeral 2 de la Constitución a los procesos laborales, en los que se alegue la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación.

*Sobre la prohibición de discriminación y la inversión de la carga de la prueba*

4. La prohibición de discriminación está contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 2 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. De igual manera, la Constitución prohíbe la discriminación en su artículo 11.

---

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional y del Protocolo de la información confidencial de la Corte Constitucional, se mantendrán en confidencialidad los datos de la presente causa.

2. Esta Corte ha señalado que, “*las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas*”<sup>2</sup>. Adicionalmente, las ha definido como aquellas, “*condiciones humanas asociadas a determinadas características inherentes del sujeto por las cuales se justifica la persecución o exclusión de entes o grupos, de aquellos derechos y garantías que se reconocen en el ordenamiento jurídico. Tales categorías se asocian a una histórica discriminación o suspensión de derechos prolongado en el tiempo*”.<sup>3</sup>

5. Así, tratándose de la prohibición de discriminación por una categoría sospechosa como es la condición de salud, las medidas adoptadas deben ser analizadas desde una mirada más rigurosa. Frente a dicha categoría sospechosa, opera la inversión de la carga probatoria, que permite, a la larga, materializar la igualdad material entre las partes y corregir posibles situaciones de asimetría de poder.
6. La inversión de la carga de la prueba es uno de los principios propios de las garantías jurisdiccionales, pero que, en caso de situaciones de posible discriminación, en nuestro criterio, puede irradiar a otros tipos de procesos, como el laboral, en este caso.

*Irradiación del principio de la inversión de la carga de la prueba en los procesos laborales*

7. En la demanda de acción extraordinaria de protección, las principales alegaciones del accionante acusan una supuesta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

i) “*Como se puede comprobar de la transcripción de la parte del fallo recurrido, se admite que mi ex empleador conocía de mi padecimiento, lo hacen los representantes del Banco, pero el Tribunal de casación esgrime el criterio que mi ex empleador no conocía mi condición de salud, pues tal hecho sólo era de conocimiento del médico ocupacional, y que entre él y yo existía una relación médico-paciente, desconociendo las funciones que desempeña éste en el ámbito de las relaciones laborales y como si éste no fuera un funcionario de mi ex empleador (...) lo es y, por lo tanto, se debe inferir que al constar mi padecimiento de enfermedad catastrófica en mi expediente laboral y al ser de conocimiento del médico custodio tal expediente, dicha condición lo obligaba a justificar en el proceso que el despido no fue motivado por esa circunstancia y no es admisible, en consecuencia, sostener que yo debía comprobar que mi despido fue motivado por un acto de discriminación cuando la Corte Constitucional, mediante el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia No. 080-13-SEP-CC; caso No. 0445-11-EP, dispone que es mi ex empleador quien debió justificar procesalmente que NO HUBO DISCRIMINACIÓN EN MI DESPIDO, cosa que como sostuve en el proceso, cuya sentencia motiva este recurso, NUNCA OCURRIÓ, lo que viola de manera flagrante tal precedente.*”

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 159-11-JH/19, párr. 75.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 184-18-SEP-CC, páginas 74 y 75.

*ii) Al violar el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, tal trasgresión provocó, DE MANERA DETERMINANTE, el no reconocimiento del pago de la indemnización establecida en el Art. 195.3 del Código del Trabajo que es una de las DOS pretensiones contenidas en el libelo, lo cual produjo no sólo la violación de mi derecho constitucional de no discrimen contenido en el Art. 11.2 de la Constitución de la República, sino que genera un peligroso estímulo a la reiteración en la conducta de discriminación de los directivos del Banco accionado, además de trasgredir la norma fundamental contenida en el Art. 35 de la Carta Política, que reconoce a las personas portadoras de VIH, como grupo de atención prioritaria, razón por las que se nos reconoce protección especial del Estado, lo que no ha sido observado por el Tribunal de Casación.*

8. De lo citado se deduce que el accionante alegó que en las sentencias impugnadas los jueces dejaron de aplicar el precedente contenido en el caso No. 80-13-SEP-CC y en el caso No. 445-11-EP.<sup>4</sup> Si bien es cierto que dicha sentencia constitucional se originó en una acción de protección y en el caso concreto se resuelve un proceso laboral por una impugnación al acta de finiquito, de los argumentos expuestos en la demanda, resulta evidente que el accionante reclama la aplicación de protecciones reforzadas frente a categorías sospechosas en el proceso laboral, reconocidas en la Constitución, en particular en los artículos 11.2 y 35 de la Constitución.
9. Según estas protecciones reforzadas y cuando nos enfrentamos a categorías sospechosas, no le corresponde al accionante, independientemente del tipo de proceso, probar que fue discriminado por su condición de salud, sino que opera una inversión de la carga probatoria y es el accionado, quien debe probar que no vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación.
10. En el caso concreto, los jueces accionados no observaron estas protecciones reforzadas, sino que obligaron al accionante NN a demostrar que padecía VIH y que la terminación de la relación laboral se debió a dicha causa.
11. Frente a la existencia de una categoría sospechosa, como es el padecimiento de VIH, los juzgadores debieron considerar que la esencia del derecho laboral es tutelar los derechos de los trabajadores, especialmente frente a posibles abusos de los empleadores, que son la parte aventajada en una relación laboral.
12. Si bien el caso se origina en un juicio laboral por impugnación de acta de finiquito, en virtud del principio de aplicación directa de la Constitución, establecido en el artículo 11.3, los jueces como garantes de derechos, no pueden dejar de observar la vulnerabilidad del accionante frente a la decisión de ser separado de su lugar de trabajo, que constituye la fuente de ingresos indispensable para poder sustentar los gastos de su enfermedad.
13. Es necesario considerar que el alcance, efecto e influencia de los derechos fundamentales en el ámbito del derecho laboral se realiza a través de preceptos propios

---

<sup>4</sup> La sentencia se emitió el 9 de octubre de 2013, en el caso el señor NN presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida dentro de la acción de protección 0407-2010.

de esa rama, entre ellos el principio de indubio pro operario. Además, la resolución de los litigios laborales debe tener como principio rector la fuerza expansiva de los contenidos constitucionales y la fuerza vinculante de la Constitución.

14. Por lo tanto, los derechos fundamentales se convierten en criterios de validez y, en consecuencia, los poderes no pueden desentenderse de los mismos deben respetar y tener en cuenta sus actuaciones y todo el sistema de derechos fundamentales establecido en la Constitución. Para ello precisamente existen deberes de protección que deben observar los juzgadores. De esta manera se configura el efecto de irradiación de los derechos fundamentales sobre las disposiciones del derecho laboral.
15. En el caso, los jueces laborales en las sentencias impugnadas estaban obligados a respetar y proteger los derechos fundamentales que se derivan de la dignidad humana, tales como la estabilidad reforzada de un trabajador que tiene VIH, que por su condición de salud es parte de un grupo de atención prioritaria constitucionalmente reconocido.<sup>5</sup>
16. En las sentencias impugnadas los jueces accionados debieron considerar la condición de salud del accionante y frente a la existencia de una categoría sospechosa, se tenía que invertir la carga de la prueba.<sup>6</sup> Esto es, que el banco demuestre que la separación del accionante no se debió a un trato discriminatorio y desigual derivado de su condición de VIH.
17. La inobservancia de esta protección, reconocida en el artículo 11.2 de la Constitución, ocurrió cuando los jueces obligaron al accionante a probar que su despido se debió a razones discriminatorias, particularmente por su enfermedad. En suma, se observa que los jueces omitieron garantizar de manera primordial los derechos del accionante, en atención a la enfermedad de VIH que padece.
18. Además, el derecho a la estabilidad reforzada de una persona que tiene VIH, es un derecho fundamental, que se deriva de la dignidad humana y que debe ser protegido por los jueces laborales, no es un derecho que solo sea exigible solamente a través de una garantía jurisdiccional. En consecuencia, no es posible desconocer la protección especial del ex trabajador por haber acudido a la vía ordinaria para reclamar sus derechos.

---

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 35: “*Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y **quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad***”.

<sup>6</sup> La Corte Constitucional en la sentencia 80-13-SEP-CC, dentro del caso N°. 445.-11-EP define a las categorías sospechosas como: “*...aquellas categorías utilizadas para realizar tratos diferentes respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupo de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República*”.

19. En función de lo anterior, frente a dicha categoría sospechosa, protegida por el artículo 11.2 de la Constitución, opera la inversión de la carga probatoria. Por ello, consideramos que se vulneraron los derechos de NN ya que no le correspondía a él accionante demostrar que el Banco lo despidió por su condición de salud, como sostuvieron los jueces accionados, sino que la institución demandada era la encargada de demostrar que el despido no se debió a temas de discriminación por la condición de salud del accionante.

### III. Decisión

Consecuentemente, consideramos que se debía aceptar la acción extraordinaria de protección No. **2409-17-EP**; declarar que las sentencias de 3 de mayo de 2017 y 14 de julio de 2017, expedidas por la Corte Provincial y la Corte Nacional de Justicia, respectivamente, dentro del juicio laboral de impugnación de acta de finiquito, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; y, dejar sin efecto las mismas, retro trayendo el proceso hasta antes de la vulneración.



Firmado electrónicamente por:  
**XIMENA ALEJANDRA  
CARDENAS REYES**

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**JHOEL MARLIN  
ESCUDERO  
SOLIZ**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2409-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 09:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



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

240917EP-4f39f

**Caso Nro. 2409-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia fue suscrito por el señor presidente Alí Lozada Prado el día jueves veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós; el voto salvado conjunto fue suscrito el día viernes veinticinco de noviembre de dos mil veintidós por el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz y el día martes trece de diciembre de dos mil veintidós por jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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**

ASGB/mesv



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 444-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de noviembre de 2022

**CASO No. 444-17-EP/22**

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

**SENTENCIA No. 444-17-EP/22**

**Tema:** En la presente sentencia se analiza el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de motivación. Luego del análisis, se desestima la acción extraordinaria de protección planteada al verificar que no existió vulneración de derechos constitucionales en un proceso de inquilinato.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 30 de mayo de 2012, la empresa Distribuidora de Pan y Anexos Briv Cía. Ltda., a través de su representante legal Cecilia Sofía Brito Velásquez, presentó una demanda de inquilinato en contra de la empresa Sociedad Civil Panificadora Brito, representada por la señora Aída Brito Vaca, exigiendo la terminación de un contrato suscrito entre las partes, el pago de cánones de arriendo vencidos y la desocupación del local comercial.
2. En sentencia de 19 de junio de 2013, el Juzgado de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Chimborazo<sup>1</sup>, desechó la demanda bajo el argumento de que el contrato de arriendo nunca inició por no haberse entregado el bien inmueble, lo que afectó la validez del convenio que se exigía cumplir. Contra esta decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 26 de mayo de 2016, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (en adelante **“la Sala Provincial”**), resolvieron aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado y en su lugar, aceptar la demanda ordenando la desocupación y la entrega del local arrendado, así como, el pago de los cánones de arriendo impagos, desde la suscripción del contrato hasta la desocupación del mismo, correspondiente al valor mensual de 1.800,00 USD, más la suma de 100,00 USD por concepto de honorarios del abogado de la parte actora<sup>2</sup>. Respecto de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de casación<sup>3</sup>, el cual fue inadmitido por el conjuez de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (en adelante **“el conjuez”**), mediante

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 06400-2012-0071.

<sup>2</sup> Los jueces de apelación argumentaron que, conforme al contenido en la cláusula 11 del contrato de arriendo, se acepta con la suscripción del mismo, la recepción del bien objeto de la relación, además de que la parte demandada no aportó en el proceso recibo alguno del pago de cánones demandados.

<sup>3</sup> Causa No. 17711-2016-0792 en Corte Nacional de Justicia.

auto dictado y notificado el 1 de diciembre de 2016. Contra esta decisión la parte recurrente interpuso recurso de revocatoria.

4. Mediante auto dictado y notificado el 20 de diciembre de 2016, el conjuetz resolvió rechazar la revocatoria solicitada argumentando que la decisión se encontraba motivada. Ante esta decisión, la recurrente interpuso recurso de hecho, el cual fue rechazado mediante auto dictado y notificado el 13 de enero de 2017<sup>4</sup>.
5. El 13 de febrero de 2017, Aída Alicia Brito Vaca y Ligia Inés Brito Vaca, por sus propios derechos y los que representan de la Sociedad Civil Panificadora Brito, (en adelante, “**las accionantes o entidad accionante**”), presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dictado y notificado por el conjuetz el 1 de diciembre de 2016; y, la sentencia dictada el 26 de mayo de 2016, por la Sala Provincial<sup>5</sup>.
6. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, y una vez posesionados los jueces y las juezas constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole la sustanciación a la jueza Teresa Nuques Martínez.
7. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa mediante auto dictado el 9 de junio de 2022 y dispuso que las autoridades judiciales demandadas, remitan un informe de descargo concediéndole el término de cinco días para dicho efecto<sup>6</sup>.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

9. La entidad accionante realiza un recuento del proceso de origen y transcribe parte de las actuaciones procesales que tuvieron lugar en la causa. Alega que en las decisiones

---

<sup>4</sup> El conjuetz de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional, rechazó el pedido argumentando que el recurso de hecho se puede interponer sólo en segunda instancia como mecanismo para forzar el envío a la Corte casacionista, cuando se hubiere negado su tramitación.

<sup>5</sup> De la revisión del proceso en el sistema automatizado de causas de la función judicial, se evidencia que, dentro de la fase de ejecución de sentencia, se ha dictado un auto el 28 de febrero de 2020, mediante el cual, acogiendo un acuerdo conciliatorio entre las partes, se decretó el archivo de la causa.

<sup>6</sup> Oficio 444-CCE-ACT-TNM-2022 de fecha 9 de junio de 2022.

impugnadas se le han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de una debida motivación y a la de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; todos ellos contenidos en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literales a, c, y l de la Constitución de la República del Ecuador. Argumentan que estas vulneraciones se habrían dado de la siguiente forma:

### **3.1.1. De la sentencia del 26 de mayo de 2016 dictada por la Sala Provincial**

10. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la seguridad jurídica y otras normas constitucionales, las accionantes consideran que la sentencia de segunda instancia: *"Cita disposiciones constitucionales en forma inadecuada y sin motivación, sin demostrar la causalidad en que equivocadamente fundamentan su sentencia, permitiéndose citar los artículos 169 y 172 de la Constitución..."*; por lo que, *"quebranta todos los principios de justicia hiriendo el debido proceso y la seguridad jurídica, ya que las partes en el juicio de inquilinato reconocen que no se ejecutó el contrato a decir de los tratadistas Alessandri y Somarriva, pues no concurrieron las condiciones del mismo, esto es: a) Consentimiento; b) **Que una de las partes proporcione a la otra el goce de una cosa o se comprometa a ejecutar un hecho o una obra; y, c) Que la otra parte pague por esta cosa, hecho u obra, un precio.** En el caso que nos ocupa no concurrieron los elementos que perfeccionarían o plasmarían el contrato"*. (Énfasis en original).
11. Añaden que: *"Sin embargo (...) los jueces de la Corte Provincial de Chimborazo, vulnerando principios constitucionales de debido proceso, aceptan la demanda, rompiendo las garantías de la tutela judicial efectiva, motivación y seguridad jurídica, ordenando la terminación de un contrato que nunca comenzó y el pago de cánones arrendaticios sin que se ejecute el contrato de arrendamiento, lo que infringe una vez más el debido proceso y la seguridad jurídica"*.
12. Finalmente, aluden que: *"(...) la sentencia de la Corte Provincial de Chimborazo es absolutamente atentatoria a la lógica jurídica, razonabilidad, sana crítica, buena fe y lealtad procesal; y, es hasta ignominiosa al mandar a pagar pensiones arrendaticias de un bien que nunca se entregó"*.

### **3.1.2. Del auto de inadmisión del recurso de casación del 1 de diciembre de 2016**

13. Con relación al auto de inadmisión de recurso de casación, exponen que la violación a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de derecho a la defensa, motivación y a la seguridad jurídica, se produjo de la siguiente manera:

*"El auto de inadmisibilidad referido no ha preservado la garantía de los derechos constitucionales para evitar o corregir su vulneración. Ha quebrantado el derecho a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de nuestros derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad dejándonos en la indefensión"*.

*“(...) el auto vulnera el derecho constitucional del ordenamiento jurídico determinado en el artículo 425 ibídem y a la tutela judicial efectiva, pues se evidencia que las “supuestas formalidades” que revisten el recurso de casación, han permitido una decisión que resulta en el quebrantamiento jurídico, tanto que los formulismos y tecnicismos de la casación, han contrariado en el sentido del artículo 169, parte final de la Constitución de la República (sic)”. (Énfasis añadido)*

14. Añaden que: *“Para realizar un análisis de causalidad entre estos derechos constitucionales violados y el auto impugnado por vicios inconstitucionales, se nos permitirá exponer los ANTECEDENTES procesales más sustanciales (...) se ha contrariado el ordenamiento jurídico aplicable al recurso extraordinario de casación (...) Por ello alegamos la violación de principios constitucionales como el debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, comenzando desde la presentación de la demanda y en el transcurso de la acción verbal sumaria, ya que la compañía demandada no fue citada con la demanda, por la mala fe de la accionante induciendo al error judicial, al solicitar que la citación se haga en el domicilio de la misma demandante, rompiendo la verdad procesal, el debido proceso... Pues sin la citación con el contenido de la demanda se viola el derecho a la legítima defensa, dejándola a la demandada en estado de indefensión hasta después de evacuada la prueba, aspecto que causó nulidad insubsanable y que no ha sido convalidada en la causa” (Énfasis añadido).*

15. Referente a la acusación de falta de motivación del auto de inadmisión de casación indican, que:

*“es vulnerada en el auto del Conjuez Nacional pues carece de motivación, armonía y causalidad entre lo sustentado en el recurso de casación y en auto de admisibilidad. (...) la decisión judicial de inadmisión del recurso de casación, volvió firme la sentencia de la Corte Provincial, que incurre en incumplimiento del requisito de lógica, puesto que sus premisas jurídicas que conforman la decisión no guardan una debida relación con los hechos del caso sub iudice, en tanto el conjuetz de casación en ninguna de sus consideraciones analiza la decisión contra la que se propone el recurso, sino exclusivamente sobre la óptica del formalismo, que viola la parte final del artículo 169 de la Constitución” (Énfasis añadido).*

16. Con estos fundamentos, la pretensión de las accionantes es: *"1) Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación dictado por el conjuetz nacional de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, Dr. Carlos Teodoro Delgado Alonzo, el 1° de diciembre de 2016. 2) Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento, en que se produjo la vulneración de las garantías y derechos constitucionales. 3) Disponer que otro conjuetz de la Corte Nacional de Justicia, reparando y corrigiendo las violaciones constitucionales, dicte auto de admisión del recurso extraordinario de casación, legal y oportunamente presentado, a efectos de que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dicte la sentencia de, casación que., en derecho corresponda, con observancia de las reglas, normas y principios del debido proceso, y de los argumentos expuestos por el máximo órgano de control constitucional en la sentencia. Sin que ello obste -por tratarse del máximo órgano de control e interpretación constitucional- un pronunciamiento, por la relevancia del*

*problema jurídico, respecto de la sentencia de instancia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo".*

### **3.2. Argumentos de la parte accionada**

17. Mediante Oficio 568-2022-SCM-CNJ de fecha 10 de junio de 2022, la secretaria relatora de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional, informó que el conjuer que tramitó la causa en su momento, ya no ostenta dicho cargo. En cuanto a la Sala Provincial, de la revisión del proceso y del sistema de seguimiento de causas de la Corte Constitucional, no se advierte que haya dado respuesta alguna al requerimiento formulado el 9 de junio de 2022.

## **IV. Actos jurisdiccionales impugnados**

18. Como se expuso anteriormente, la presente acción extraordinaria de protección está dirigida en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dictado y notificado por el conjuer de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional el 1 de diciembre de 2016; y, la sentencia dictada el 26 de mayo de 2016, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Chimborazo, dentro de un proceso de inquilinato.

## **V. Análisis del caso**

### **5.1 Determinación de los problemas jurídicos.**

19. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra las actuaciones judiciales y actos procesales objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>7</sup>.
20. De la revisión de los cargos contenidos en la presente demanda, las accionantes exponen que se le han violado sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y derecho a la defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva y otras normas constitucionales (artículo 169 y 172 de la CRE) en la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Provincial; sin embargo, en vez de especificar un argumento jurídico completo de cómo se han vulnerado por acción u omisión sus derechos constitucionales por parte de la autoridad jurisdiccional accionada, centra sus argumentos en la controversia de origen y en su disconformidad con la decisión dictada. Así manifiesta que la Sala provincial resolvió la causa "*de forma inadecuada*" "*equivocadamente*" o de forma "*absolutamente atentatoria*" "*hasta ignominiosa*" al haberse declarado terminado el contrato de arrendamiento y ordenado el pago de las pensiones arrendaticias cuando a su criterio "*no concurrieron los elementos que perfeccionarían ..., el contrato*" "*(...) el bien nunca se entregó (...)*"; es decir, que las accionantes reiteran alegaciones de la controversia de origen conforme se reseña en la sección 3.1.1 *supra*.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr.16.

21. Ante ello, este Organismo estima necesario recordar que el conocimiento y resolución del mérito de las controversias de justicia ordinaria, a saber, la corrección de sus fundamentos fácticos y jurídicos de la causa, es un asunto exclusivo de los órganos de la Función Judicial ajena al objeto y ámbito de competencia de la acción extraordinaria de protección<sup>8</sup>; por lo cual, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico a resolver sobre la sentencia impugnada a partir de dichos cargos.
22. Por otra parte, las accionantes argumentan que se han violentado los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías de defensa y motivación y seguridad jurídica, en el auto de inadmisión de recurso de casación, conforme lo expuesto en la sección 3.1.2 *supra*. Así, señalan principalmente que existió un quebrantamiento del ordenamiento jurídico en el auto de inadmisión de casación por parte del conjuer al haber aplicado excesivas formalidades, formulismos y tecnicismos y que no analizó la decisión contra la cual se puso el recurso; reiterando alegaciones de una posible indefensión por la citación practicada.
23. Pese a realizar un esfuerzo razonable, la afirmación genérica de la aplicación de excesivos “*formulismos*” o “*tecnicismos*” para sustentar una presunta vulneración a la tutela judicial efectiva o la presunta transgresión a otras normas o principios constitucionales invocados (artículo 169, 425 CRE) sin especificar razones por las que tales cuestiones habrían tenido lugar, impide que esta Corte Constitucional formule un problema jurídico a resolver sobre dichos cargos.
24. En relación a la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de defensa, no se encuentra que exista una relación entre la presunta indefensión ocasionada por la citación practicada a petición de la parte actora en primera instancia, con las acciones u omisiones del conjuer que inadmitió el recurso de casación; por lo cual, al no existir un argumento claro, este Organismo se encuentra imposibilitado de resolver dichos cargos. No obstante lo cual, esta Corte reitera a las accionantes que “*La sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa*”<sup>9</sup>.
25. Por lo cual y en vista que, se observan ciertos cuestionamientos a la forma en que se aplicaron las normas jurídicas al examinar su recurso de casación y una presunta falta de motivación del auto impugnado; este Organismo pasará a analizar las presuntas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica y la garantía de motivación; descartándose el análisis de la tutela judicial efectiva, a la garantía de defensa y a otras normas o principios constitucionales invocados (principio de celeridad, inmediatez, artículo 169, 425 de la CRE) por no encontrar una construcción argumentativa

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2096-14-EP/20, párr. 38, sentencia No. 1143-12-EP/19, párr. 34.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1864-13-EP/19, párrafo 26.

completa. De este modo, se procede a realizar el examen en orden a los siguientes problemas jurídicos:

**¿El auto de inadmisión del recurso de casación del 1 de diciembre de 2016, violó el derecho a la seguridad jurídica de las accionantes?**

26. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
27. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>10</sup>.
28. Cabe precisar que a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales<sup>11</sup>.
29. Para resolver el problema jurídico, se tiene que, las accionantes para sustentar sus cargos de violación a la seguridad jurídica en el auto de inadmisión de casación, indican que el conjuer “... vulnera el derecho constitucional del ordenamiento jurídico determinado en el artículo 425 *ibidem* y a la tutela judicial efectiva, pues se evidencia que las ‘supuestas formalidades’ que revisten el recurso de casación, han permitido una decisión que resuelta en el quebrantamiento jurídico, tanto que los formulismos y tecnicismos de la casación, han contrariado en el sentido del artículo 169, parte final de la Constitución de la República” (sic).
30. Al respecto, las accionantes señalan también que se vulnera la seguridad jurídica debido a que:

*“El Conjuer de la Corte Nacional quebranta el artículo 11, numeral 3 de la Constitución que determina que: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.”; así también el artículo 425 establece el orden jerárquico de las leyes con las siguientes categorías: La Constitución, los Tratados y Convenios Internacionales, las Leyes Orgánicas; las Leyes Ordinarias; las leyes regionales y las*

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

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 18 y 19.

*ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos, las ordenanzas, los acuerdos y resoluciones y los demás actos y decisiones de los poderes públicos e instituciones están sujetas a la Constitución”.*

31. Para absolver estos cargos es relevante recordar las fases de un recurso de casación y las atribuciones concedidas a los conjuces. La Corte Constitucional ha resaltado la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, el mismo que se halla configurado por dos fases procesales: **(i) la fase de admisión**, a cargo de un conjuce de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y **(ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo**, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis del acto jurisdiccional recurrido, en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión. En esta línea, mientras que en la fase de admisibilidad el objeto de estudio está dado por la demanda del recurrente, en la fase de casación propiamente dicha o de fondo, el objeto de estudio lo configura el acto jurisdiccional impugnado<sup>12</sup>.
32. Una vez analizado el auto impugnado se observa que, el conjuce luego de realizar consideraciones sobre su competencia (*considerando primero*), la temporalidad del recurso de casación (*considerando segundo*), la legitimidad de las recurrentes (*considerando tercero*), realizó un análisis del recurso de casación presentado (*considerando cuarto*), sobre la base de los siguientes argumentos:

*“Se tiene que el presente caso se trata de un juicio verbal sumario (terminación de contrato) (...) en la cual la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, acepta el recurso de apelación (...) con aquello las demandadas interponen recurso extraordinario de casación el cual me permito analizar: Señala las partes procesales, individualizando el proceso, así como la sentencia, lo cual es correcto. Como segundo punto de conformidad con el artículo 6 de la Ley de la materia está ‘la especificación de las normas de derecho que se estiman infringidas’ y como se observa en el escrito de casación no existe acápite alguno el cual determine las normas que se estiman infringidas, lo que se desprende de la lectura del recurso es (...) y así sigue con la siguiente causal, pero se reitera que en ninguna parte del escrito de casación existe capítulo alguno de normas que se estiman infringidas, para seguir su orden. Fundamenta el recurso de casación en las casuales primera y segunda del Art. 3 de la Ley de Casación, pero las recurrentes omiten que este recurso es tan técnico, por ende se debe interponer de forma tan minuciosa y exacta, pues como se lo ha analizado, al momento de la fundamentación tanto de la causal primera como segunda, en ninguna expresan el yerro que desean hacer mención, es decir que no existe la lógica entre la causal, las normas, y los vicios (...) por ende el mismo es improcedente ya que no cumple con las exigencias y parámetros básicos para su viabilidad (...)”.*

33. Luego de realizar varias consideraciones en torno al recurso de casación requisitos y su debida fundamentación, el conjuce llegó a la siguiente conclusión: *“De las argumentaciones expuestas en el presente auto resolutivo, se ha verificado que al realizar el presente recurso de casación, no se ha tomado en consideración que este*

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2391-17-EP/21, párr. 20.

*recurso es extraordinario por cuanto tanto la jurisprudencia como la doctrina nos señalan que es una contrademanda planteada contra la sentencia dictada por el Tribunal de Alzada, es decir que este recurso debe realizarse cumpliendo con cada uno de los parámetros en derecho que el recurrente ha omitido en su totalidad, por lo que amparado en la doctrina y jurisprudencia invocada y por cuanto no se ha cumplido con las totalidad de los requisitos exigidos en el Art. 6 de la Ley de Casación, con la que se inició esta causa, sin que sea necesario realizar más consideraciones al respecto, **INADMITO EL RECURSO DE CASACION** propuesto por las señoras **INES BRITO VACA, Gerente General de Sociedad Panificadora Brito,; AIDA BRITO VACA.- NOTIFIQUESE Y DEVUÉLVASE** (sic)". (Énfasis en original).*

34. En esta decisión se evidencia que el conjuerz identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas pertinentes para resolver sobre la inadmisión del recurso de casación interpuesto, en este caso, el artículo 6 de la Ley de Casación vigente a la fecha del inicio del proceso. Por lo que, se concluye que no existe una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte del conjuerz accionado, que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales, ni tampoco existe la aplicación de excesivos formalismos o tecnicismos sino la verificación de los requisitos formales del recurso de casación, propios de la fase de admisibilidad de este recurso como se manifestó en el párrafo 31 *supra*; en consecuencia, se descartan las presuntas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica.

**¿El auto de inadmisión del recurso de casación del 1 de diciembre de 2016, violó el derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas de las accionantes?**

35. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
36. Esta Corte ha identificado el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, el cual establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso; y, por su parte, la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso<sup>13</sup>.
37. Asimismo, se ha reconocido que una argumentación jurídica adolece de una deficiencia motivacional cuando “*no consigue tener una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa suficiente y una*

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

*fundamentación fáctica suficiente*”<sup>14</sup>. La Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: 1) la inexistencia; 2) la insuficiencia; y, 3) la apariencia. La vulneración de la motivación se da porque la fundamentación estaría afectada por algún tipo de vicio motivacional, entre los cuales se han identificado los de incoherencia, inatención, incongruencia e incomprensibilidad<sup>15</sup>.

38. En el caso concreto se acusa que el auto impugnado carece de “*motivación, armonía y causalidad entre lo sustentado en el recurso de casación y el auto de admisibilidad*” y que las “*premisas jurídicas que conforman la decisión no guardan una debida relación con los hechos del caso sub júdice, en tanto el el conjuez de casación en ninguna de sus consideraciones analiza la decisión contra la que se propone el recurso, sino exclusivamente sobre la óptica del formalismo (...)*”.
39. Con relación a estos cargos, esta Corte advierte que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”<sup>16</sup>, por lo cual no corresponde que esta Corte proceda a hacer un análisis de legalidad en torno a si el recurso de casación presentado cumplía o no los requisitos establecidos en la Ley de Casación.
40. Por otra parte, conforme a las fases del recurso de casación expuestas en el párrafo 31 *supra*, el conjuez no se encontraba en la posibilidad de analizar “*la decisión contra la que se propone el recurso*” como acusa el accionante, pues en la fase de admisibilidad dicha autoridad está limitada a verificar el cumplimiento de requisitos formales del recurso sin que pueda atribuirse las competencias de las Salas Especializadas de la Corte Nacional para resolver sobre el recurso de casación, esto es, pronunciarse sobre si la sentencia impugnada habría incurrido o no en los yerros casacionales alegados.
41. En este marco, haciendo un esfuerzo razonable, se analizará si el auto impugnado cumple con tener una fundamentación normativa y fáctica suficiente. De lo expuesto en los párrafos 32-33 *supra*, se evidencia que el conjuez justificó las normas y principios jurídicos en que se fundaba la decisión de inadmisión de recurso de casación (Ley de Casación) así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso, esto es, se refirió a los argumentos, los vicios casacionales, y las causales de la entonces vigente Ley de Casación, que fueron señalados en el recurso de casación<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem, párrafo 65.

<sup>15</sup> Ibidem, párr. 66 a 99.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido, véanse las sentencias No. 392-13-EP/19, de 2 de octubre de 2019, párr. 31; No. 1855-12-EP/20, de 8 de enero de 2020, párr. 38; No. 1313-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 44; No. 376-15-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 35; y, No. 2118-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 22. En el mismo sentido, la Corte señaló que “[s]i una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas.” (Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 29).

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42. En este, se señala que en los autos de casación la fundamentación fáctica se refiere a “*los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación*”.

Con lo cual, se verifica que no existen vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas.

42. Finalmente, este Organismo recalca que, la inadmisión de un recurso de casación por cuestiones relativas a la inobservancia o inadecuada observancia de los requisitos que la ley exige para su admisión, no constituye *per se* una vulneración de derechos constitucionales. Por el contrario, el exigir el cumplimiento de los referidos requisitos y exigencias permite garantizar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica de ambas partes procesales, pues deriva en que únicamente aquellos recursos que hayan sido planteados conforme exige la ley, sean conocidos y resueltos por la Corte Nacional.<sup>18</sup>

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 444-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 22.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 16 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

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



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

044417EP-4ece9



**Caso Nro. 0444-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 1006-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 16 de noviembre de 2022

**CASO No. 1006-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1006-17-EP/22**

**Tema:** En la presente sentencia se analizan los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, y defensa, y, se desestima la acción planteada al verificar que los referidos derechos no fueron vulnerados en el auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 11 de septiembre de 2012, el señor Manuel Mesías Barona Bayas por los derechos que representa de Robert Job Barona Perrazo, Sofía Ivonne Barona Perrazo y Kenny Abrahán Barona Perrazo, como curador especial de los mismos, presentó una demanda de reivindicación en contra de la señora Kenia María Carcache Huacon<sup>1</sup>. El conocimiento de la causa correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente Primera de lo Civil de la provincia de Santa Elena (“Unidad Judicial Civil”) y el proceso fue signado con el No. 24011-2013-000497.
2. Mediante sentencia de fecha 17 de diciembre de 2015, la Unidad Judicial Multicompetente Primera de lo Civil de la provincia de Santa Elena, resolvió declarar con lugar la demanda<sup>2</sup>, conceder la acción reivindicatoria y ordenar la restitución del bien inmueble en el plazo de treinta días. Contra esta decisión la señora Kenia María Carcache Huacon, interpuso recurso de apelación.
3. El 20 de septiembre de 2016, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, resolvió negar el recurso de apelación al calificarlo como improcedente. De esta decisión, Kenia María Carcache Huacon interpuso recurso de casación.
4. En auto dictado y notificado el 24 de marzo de 2017, el conjuer de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**el conjuer nacional**”), resolvió inadmitir a trámite el recurso de casación interpuesto<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> En su demanda el señor Manuel Mesías Barona Bayas indicó que sus representados eran herederos del señor Robert Patricio Barona Villegas, quien dejó dentro de los bienes hereditarios, un predio en la comuna San Pablo del cantón Santa Elena, el cual había sido ocupado de forma ilegal por la demandada.

<sup>2</sup> La Unidad Judicial Civil determinó como fundamento de su decisión que, el título de la parte reivindicante se originaba en una escritura pública de compraventa, que luego se transfirió a sus herederos; por lo tanto, el título de posesión de la parte demandada resultaba insuficiente.

<sup>3</sup> El expediente fue signado con el No. 17711-2016-0943.

5. El 21 de abril de 2017, la señora Kenia María Carcache Huacon (“**la accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 24 de marzo de 2017.
6. El 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. Su sustanciación recayó, por sorteo en el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
7. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la referida jueza avocó conocimiento mediante auto dictado el 5 de octubre de 2022 y notificado el 7 del mismo mes y año, y dispuso que la autoridad judicial demandada remita un informe de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

9. En la demanda, la accionante pretende que una vez admitida la presente acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto el auto de inadmisión de casación y, en consecuencia, se requiera a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dar trámite a su recurso de casación. Para ello, realiza un recuento del proceso de origen y transcribe parte de las actuaciones procesales efectuadas dentro del mismo. Alega que, a través del auto de inadmisión del recurso de casación, se han vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas, derecho a la defensa para ser escuchado en el momento oportuno en igualdad de condiciones, ser juzgado por juez imparcial y tener resoluciones debidamente motivadas. Como alcance de derechos violados, acusa que también se ha violado el artículo 8, 10 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reconoce el derecho a un recurso efectivo ante tribunales de justicia y la prohibición de realizar actos tendientes a la supresión de los derechos y libertades proclamados en dicho instrumento.
10. En atención a las alegaciones sobre la vulneración a la seguridad jurídica la accionante indica que *“...para analizar y determinar si mi recurso estaba lo suficientemente fundamentado, eran los Jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de esta Corte Nacional de Justicia, quienes tenían que cumplir con los que dispone el Art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación,...”*

11. Sobre la presunta vulneración al debido proceso en las garantías antes singularizadas, se limita a exponerlos con sus conceptos generales sin dar argumento alguno, salvo el que está ligado al derecho a la defensa exponiendo que se le violó su derecho a ser oída en condiciones de igualdad ante un tribunal independiente e imparcial para determinar sus derechos, porque a su recurso de casación: *“no se le dio el trámite como así lo disponen las disposiciones de la Ley de Casación antes invocadas, para haber sido oída por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, ya que no se dio paso por el filtro inconstitucional aplicado por usted señor Conjuez Nacional (sic.), que me impidió solicitar la audiencia en estrados, ante los miembros de la aquí referida Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ...”*.
12. Expone finalmente, que todas estas presuntas violaciones, contravienen también los artículos 8.10 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sin más argumentación.

### **3.2. Argumentos de la parte accionada**

13. El conjuez nacional de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional, a pesar de haber sido legalmente notificado con oficio No. 500-CCE-ACT-TNM-2022, no compareció al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni envió el informe motivado conforme le fue solicitado. No obstante, se deja constancia que mediante oficio No. 0907-2022-SCM-CNJ, de fecha 7 de octubre de 2022, la Dra. María Peralta Sánchez, secretaria relatora (E) de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de justicia, comunicó que el Dr. Oscar Enríquez Villarreal, conjuez que resolvió la inadmisibilidad de la casación en la causa 17711-2016-0943, ya no ostenta dicho cargo.

## **IV. Análisis del caso**

### **4.1 Determinación del problema jurídico**

14. En atención a lo señalado por la accionante como cargos, se observa que pese a haber acusado una supuesta vulneración de los derechos y garantías que se identifican en el párrafo 9 *ut supra*, no se observa una argumentación mínima pese al esfuerzo razonable realizado por esta Corte, por lo que no es posible formular un problema jurídico a resolver a partir de estos cargos.
15. Respecto a lo señalado en los párr. 10 y 11, pese a no evidenciar argumentaciones completas, mediante un esfuerzo razonable se analizarán los cargos dirigidos a una presunta vulneración a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso en garantía del derecho a la defensa. En relación a la presunta vulneración a la seguridad jurídica por la extralimitación en la fase de admisibilidad, en la sentencia N° 3345-17-EP/22, la Corte Constitucional determinó que el derecho más adecuado para resolver cargos relacionados con dicha extralimitación es la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE). En consecuencia, para evitar la redundancia

argumentativa y brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, esta Corte reconducirá el análisis constitucional hacia esta garantía del debido proceso (art. 76.1 CRE)<sup>4</sup>:

16. De este modo, se procede a realizar el examen en orden a los siguientes problemas jurídicos:

**¿El auto de inadmisión del recurso de casación del 24 de marzo de 2017 violó la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por haberse extralimitado efectuando un análisis sustantivo del recurso?**

17. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.

18. La Corte ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y estableció que estas no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. De modo que para que exista una vulneración a las garantías impropias se requiere de: **(i)** la violación de alguna regla de trámite y **(ii)** el consecuente socavamiento del principio del debido proceso<sup>5</sup>.

19. La accionante aduce que el conjuer nacional se extralimitó en funciones pues a su criterio quien debía: *“...analizar y determinar si mi recurso estaba lo suficientemente fundamentado, eran los Jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de esta Corte Nacional de Justicia, quienes tenían que cumplir con los que dispone el Art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación”*.

20. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, para determinar si el conjuer de la Sala Especializada vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas constatará: **(i)** si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación y, consecuentemente, **(ii)** si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio<sup>6</sup>.

21. De la revisión del auto impugnado se observa que, el conjuer para inadmitir el recurso de casación expuso: *“En la especie, el recurso de casación no se encuentra debidamente estructurado; el ejercicio de este recurso, impone a la casacionista ilustrar de manera amplia y suficiente, indicando, cuál es el cargo, cuál es el agravio,*

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 14 y 15.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 740-12-EP/20 del 07 de octubre de 2020, párr. 27.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 740-12-EP/20 del 07 de octubre de 2020, párr. 26 y 30, señaló que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho.

*cuál es la norma que se ha violentado y como dichos hechos han influido en la decisión de la causa; en definitiva no se formula el recurso de casación cumplimiento exactamente con las precisiones señaladas, pues, lo que limita a realizar en la fundamentación es un alegato propio del extinto recurso de tercera instancia,(...)”.* Concluye el congreso nacional su análisis exponiendo que: *“En la fundamentación la recurrente hace una exposición de hechos muy propia de una instancia , presentado “reflexiones jurídicas”, pero no realizan ningún intento por desvirtuar en derecho a la sentencia, que es, precisamente, la esencia vital que sostiene la lógica que rige a la casación; **en casación el debate es entre la sentencia y el ordenamiento jurídico**, por eso era deber de explicar (sic) cómo se configura cada uno de los cargos que levanta contra la sentencia, es decir explicar razonadamente que existe: **violación directa de la norma sustantiva (causal primera), y que existe vicio de valoración probatoria (causal tercera)**; indicando cuáles han sido “aplicadas indebidamente” o “se han dejado de aplicar” o han sido “erróneamente interpretadas” bajo cada una de las causales que alega, pues no de otras maneras se demuestra el vicio o vicios del fallo.” Énfasis en original.*

22. Del análisis de la decisión del congreso nacional se desprende que dicha autoridad **(i)** fijó y declaró su competencia al amparo de la Resolución No. 06-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, expedida el 25 de mayo de 2015<sup>7</sup>; **(ii)** aplicó la Ley de Casación como norma propia de este proceso por haberse iniciado antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos; **(iii)** aplicó el artículo 6 de la Ley de Casación<sup>8</sup>, cuerpo normativo que prevé los requisitos que deben cumplirse por parte de la recurrente para que el recurso de casación pueda ser admitido; **(iv)** analizó las dos causales expuestas en el recurso, esto es causal uno y tres del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>9</sup>; y, **(v)** argumentó su decisión exponiendo las razones por las que arribó a la conclusión de no estar debidamente fundamentado el recurso.
23. De este modo, se evidencia que la autoridad judicial demandada se ha pronunciado exclusivamente sobre los cargos de admisibilidad del recurso de casación y no sobre el fondo del mismo, y con base a la competencia que el marco jurídico le concedía, por lo que la afirmación de la accionante carece de fundamento y debido a que no se encuentra una inobservancia a una regla de trámite dentro del auto de inadmisión del

---

<sup>7</sup> Resolución No. 06-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia. Art. 2: “Los procesos que se encuentren en la Corte Nacional de Justicia para calificar la admisibilidad del recurso de casación en materia no penales, en los que se ha sorteado tribunal de Congresos, serán resueltos por el Congreso o Congresista a quien le correspondió actuar como ponente”

<sup>8</sup> “Art. 6.- REQUISITOS FORMALES. –En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”.

<sup>9</sup> Ley de Casación. “Art. 3.- CAUSALES. –El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. 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”.

recurso de casación (i) no puede considerarse que exista una afectación al debido proceso como principio, esto es, que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho (ii), y, por tanto, se descarta la existencia de una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

**¿El auto de inadmisión del recurso de casación del 24 de marzo de 2017 violó el derecho a la defensa de la accionante por cuanto no se habría permitido la sustanciación de la causa y ser escuchada en la audiencia?**

24. La accionante acusa que el conjuez nacional al inadmitir su recurso, privó del derecho a la defensa pues esta inadmisión le impidió ser “oída por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, ya que no se dio paso por el filtro inconstitucional aplicado por usted señor Conjuez Nacional, que me impidió solicitar la audiencia en estrados, ante los miembros de la aquí referida Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional del Justicia (...)”.
25. Practicado el examen a la decisión del conjuez nacional y confrontándola contra este último cargo, esta Corte se permite recordar que en distintos fallos ha señalado y reconocido el carácter altamente técnico y extraordinario del recurso de casación. Al respecto, la Corte Constitucional resalta la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, el mismo que se halla configurado por dos fases procesales, a saber: (i) la fase de admisión, a cargo de un conjuez de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la ley; y (ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional<sup>10</sup>.
26. Bajo este análisis, el cumplimiento de la labor del conjuez en la práctica del examen de admisibilidad y su decisión de no dar paso a un recurso por no cumplir requisitos legales, no puede considerarse una afectación o vulneración de ningún derecho constitucional, entre ellos, el acusado por la accionante, quien considera que esta decisión le impidió ser oída ante la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional. Por lo que, esta Corte concluye que no se advierte la vulneración del derecho a la defensa acusada por la accionante.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 952-16-EP/21, de 16 de junio de 2021, párr. 28 y 29.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 16 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

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



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

100617EP-4ecea



**Caso Nro. 1006-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 1023-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 16 de noviembre de 2022

**CASO No. 1023-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1023-17-EP/22**

**Tema:** En esta decisión se analiza si la sentencia de mayoría de 21 de febrero de 2017, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en tanto no se verifica la vulneración del derecho constitucional alegado.

**I. Antecedentes**

1. El señor Luis Fernando Guamán Olipa, en calidad de representante legal de la Comunidad Salesiana Cayambe y director de la Fundación Casa Campesina presentó una demanda de excepciones a la coactiva en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cayambe (GAD Cayambe)<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 17510-2016-00364 y su conocimiento recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Tribunal Distrital).
2. El Tribunal Distrital mediante sentencia de mayoría 21 de febrero de 2017 rechazó la demanda presentada “(...) por no haberse demostrado tener la calidad requerida para ser beneficiario de la exención al impuesto de patente contemplada en el COOTAD, consecuentemente se confirma el procedimiento de ejecución No. 10900/2016”. En contra de esta decisión, el señor Luis Fernando Guamán Olipa interpuso recurso de casación.
3. El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (conjuer nacional), mediante auto de 29 de marzo de 2017 declaró como

<sup>1</sup> Se presentó la demanda en contra del procedimiento de ejecución No. 10900-2016.

Según consta en el SATJE: “(...) la excepción que se propone es el numeral 1 del art. 316 del COGEP, pues hay exención legal de conformidad con el art. 35 del Código Tributario. 4.- Que la actora de conformidad con el Modus Vivendi, Convenio celebrado entre Ecuador y el representante de la Sociedad Salesiana de Ecuador (R.O.154, 2-feb-1971), el Reglamento de Cultos Religiosos y el señalado art. 35, establecen que las entidades de derecho privado con finalidad social o pública están exentas del pago de impuestos. 5.- Que el art. 491 del COOTAD considera al impuesto de patente y al impuesto del 1.5 por mil sobre activos totales, como impuestos municipales, entre otros y, en concordancia con el numeral 1 del art. 35 del Código Tributario, la sociedad salesiana del Ecuador y por tanto su organización adscrita “Fundación Casa Campesina”, está exenta del pago de dichos impuestos. 6.- Que el art. 509 del COOTAD en el literal c) establece la exención del pago de impuestos a los predios que pertenecen a las instituciones de beneficencia o asistencia social de carácter particular, siempre que sean personas jurídicas y los edificios y rentas estén destinados exclusivamente a estas funciones (...)”.

inadmisible el recurso de casación interpuesto, por no contener fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la Sala de Casación. En contra de esta decisión, la parte actora interpuso recurso de hecho. El conjuetz nacional mediante auto de 04 de abril de 2017 no lo concedió al no estar previsto el recurso de hecho contra el auto de inadmisión del recurso de casación “(...) *en virtud del principio de taxatividad*”.

4. El señor Luis Fernando Guamán Olipa, en calidad de representante legal de la Comunidad Salesiana Cayambe y, director de la Fundación Casa Campesina presentó acción extraordinaria de protección (en adelante “el accionante”) en contra de las siguientes decisiones: i) auto de pago dictado el 11 de noviembre de 2016 por el Juzgado Especial de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe (en adelante “Juzgado de Coactivas”), por el valor de USD \$ 139.102,94, dentro del proceso de ejecución coactivo No. 10900-2016; ii) sentencia dictada por el Tribunal Distrital de 21 de febrero de 2017; iii) auto dictado el 29 de marzo de 2017 por el conjuetz nacional con el cual inadmite el recurso de casación; y, iv) auto dictado el 04 de abril de 2017 por el conjuetz nacional, con el cual niega el recurso de hecho.
5. Con auto de 01 de agosto de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción planteada dentro de la causa signada con el N° 1023-17-EP. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Mediante providencia de 08 de julio de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces actuantes del Tribunal Distrital y al conjuetz nacional que remitan un informe motivado; y, dispuso su notificación a las partes procesales.
6. En el expediente constan los oficios de 15 y 12 de julio de 2022 remitidos por el doctor Paúl Rengel Maldonado, juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y por el doctor José Suing Nagua, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente.

## II. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador; y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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.

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Del accionante

8. En su demanda el accionante hace referencia a presuntas afectaciones que habrían ocurrido en la fase administrativa ante el Juzgado de Coactivas; en lo medular sostiene que la entidad que representa estaría exenta del pago de patente municipal; y que, el

auto de pago dictado por el Juzgado de Coactivas, así como el proceso de ejecución coactiva se inició sin cumplir con el debido proceso e inobservando “(...) *el procedimiento establecido en el Código Tributario (artículos 150 y 151), y la misma Ordenanza unificada que reglamenta la determinación, administración, control y recaudación de los impuestos anuales de patente municipal y del 1.5 por mil sobre los activos totales en el cantón Cayambe (en su art 31), lo cual atentó contra el derecho de mi representada consagrado en el art. 76 de la Constitución de la República, específicamente atentando contra la garantía determinada en el numeral 1, 3 (parte final) y 7, literal l), y consecuentemente con el derecho constitucional a la seguridad jurídica determinado en el art. 82 de la misma Constitución*”. Agrega que las inobservancias jurídicas y constitucionales no solo fueron sustentadas en fase administrativa sino también ante el Tribunal Distrital; no obstante, asegura no se han considerado ni valorado las disposiciones que le amparan frente a la exoneración de este tipo de impuesto, lo que ha ocasionado su indefensión e inseguridad jurídica, aun cuando era obligación del Tribunal Distrital pronunciarse sobre los aspectos de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnado conforme así lo determinan los artículos 300 y 313 del COGEP.

9. Sobre la sentencia emitida por el Tribunal Distrital menciona que esta inobserva “(...) *disposiciones legales como: el Decreto Supremo No. 147, publicado en el Registro Oficial No. 154 del 2 de febrero de 1971, cláusula segunda del literal c) en su último inciso, y el literal b) de la cláusula segunda del art. 1; el art. 35 del Código Tributario, numerales 1 y 4; el art. 17, numeral 4 de la "Ordenanza unificada que reglamenta la determinación, administración, control y recaudación de los impuestos anuales de patente municipal y del 1.5 por mil sobre los activos totales en el cantón Cayambe; el art. 17 del Reglamento de Cultos Religiosos; los artículos 300 y 313 del COGEP; con lo que se ha violado la disposición constitucional establecida en el art. 169 de la Constitución de la República, y por ende ha violado el derecho de mi representada no solamente al debido proceso, referido en el literal anterior, sino que también se ha violado el derecho de mi representada, consagrado en el art. 82 de la Constitución de la República y que se refiere a la seguridad jurídica*”. Señala que “(...) *en la parte considerativa y resolutive de la sentencia, los miembros del Tribunal omitieron considerar y pronunciarse respecto a los puntos aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, supliendo incluso las omisiones que incurran las partes sobre puntos de derecho, o se aparte del criterio que aquellas atribuyan a los hechos aun cuando por mandato de los artículos 300 y 313 del COGEP y del art. 169 de la Constitución de la República, estaban obligados*”.
10. Alega que el auto dictado por el conjuerz nacional inadmite el recurso de casación “(...) *por aspectos de forma, mas no de fondo, con lo cual se ha violado el derecho de mi representada, consagrado en el art. 169 (parte final) de la Constitución de la República, que se refiere a los principios del sistema procesal, cuya inaplicación conlleva una afectación al derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica determinado en el art. 76 y 82 respectivamente de la misma Carta Magna*”. Agrega que el recurso de casación fue presentado de conformidad con lo determinado en los artículos 266, 267 y 268 del COGEP donde se establecen las condiciones de procedencia y fundamentación, y que “(...) *la valoración del texto del recurso de*

*casación, para dictaminar su admisibilidad o no, sin lugar a dudas (...) debe ser realizada de manera objetiva, es decir respecto (sic) de elementos de fondo; y no de manera subjetiva, es decir respecto a elementos de forma del recurso”. Indica que cuando alegó la inobservancia de varias disposiciones legales “(...) ha sido justamente porque no se han aplicado estas disposiciones o normas de derecho sustantivo en la parte resolutive de la sentencia recurrida (...) se ha expuesto la falta de aplicación de preceptos jurídicos aplicables tanto a la valoración de la prueba (documentos constantes en el expediente) y la falta de aplicación de normas de derecho sustantivo, determinantes en la parte dispositiva de la sentencia (...)”.*

11. Sobre el auto que no concedió el recurso de hecho señala que “(...) nos deja en un completo estado de indefensión, afectando el derecho a la seguridad jurídica de mi representada consagrado en el art. 82 de la Constitución de la República, que se correlaciona con el derecho al debido proceso reconocido en el art. 76 de la misma Constitución”; ello “(...) bajo un razonamiento poco común, como es el que “Al no estar previsto el recurso de hecho contra un auto de inadmisión del recurso de casación, en virtud del principio de taxatividad”.
12. Finalmente, su pretensión es que se declare la violación de los derechos que ha alegado en su demanda, se declare la nulidad de todo lo actuado en fase administrativa y en fase judicial; y que se disponga la reparación integral a través de la devolución de los valores embargados en las cuentas bancarias de la Fundación.

### **3.2. Posición de las autoridades jurisdiccionales accionadas**

13. El doctor Paul Rengel Maldonado, juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito informó que hizo conocer a los jueces actuantes la providencia de la jueza sustanciadora; no obstante, hasta la presente fecha no han remitido su informe motivado de descargo.
14. Por otro lado, en el expediente constitucional consta el oficio remitido por el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica, respecto del auto de inadmisión del recurso de casación y del auto que negó el recurso de hecho, que estas decisiones presentan la motivación suficiente.

## **IV. Consideraciones previas**

15. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial. Es así que, de conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando la decisión impugnada no es susceptible de ser tratada mediante esta garantía jurisdiccional; en consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, es necesario realizar las siguientes consideraciones.

16. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

*“(…) estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.*

17. El conjuer nacional mediante auto dictado el 04 de abril de 2017, negó el recurso de hecho interpuesto por el ahora accionante en contra del auto que inadmitió el recurso de casación dictado el 29 de marzo de 2017; sienta ésta la última decisión válida dentro del proceso; pues el recurso de hecho corresponde a un recurso improcedente al no estar previsto en la legislación aplicable, en tal razón no pone fin al proceso pues no resolvió el fondo de las pretensiones ni impidió la continuación del juicio ni el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. Tampoco puede generar un gravamen irreparable pues el auto corresponde a la negativa de un recurso inoficioso y que el ahora accionante lo propuso aun cuando no era procedente frente a un auto de inadmisión del recurso de casación, según el COGEP<sup>2</sup>. Por lo dicho no es una decisión que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte se abstiene de pronunciarse.
18. De igual forma, como se mencionó previamente a través de la acción extraordinaria de protección únicamente corresponde determinar si una sentencia, auto definitivo y resolución con fuerza de sentencia ha vulnerado un derecho constitucional por “acción u omisión” de una autoridad judicial; de ahí que, si bien el accionante ha impugnado el auto de pago emitido por el Juzgado de Coactivas, esta decisión no ha sido emitida por una autoridad jurisdiccional por lo que tampoco puede ser objeto de análisis a través de la acción planteada.
19. Finalmente, respecto del auto de inadmisión del recurso de casación y la sentencia emitida por el Tribunal Distrital, estas decisiones sí son objeto de acción extraordinaria de protección al ser el primero, un auto definitivo que puso fin al proceso, y la segunda, una sentencia que se pronunció sobre la materialidad de las pretensiones, por lo que se continuará con el análisis que se desarrolla en la siguiente sección.

## V. Análisis del caso

20. El control que realiza la Corte Constitucional se restringe a la presunta vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada a

---

<sup>2</sup> Código Orgánico General de Procesos: “Art. 278.- Procedencia. El recurso de hecho procede contra las providencias que niegan un recurso de apelación o de casación, a fin de que la o el juzgador competente las confirme o las revoque”.

pronunciarse sobre el mérito del proceso original<sup>3</sup>, toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria; tomando en cuenta aquello, este Organismo está impedido de emitir un pronunciamiento sobre las argumentaciones vertidas por el accionante respecto a la procedencia o no de la exención del pago de la patente municipal por parte de la Fundación que representa, pues lo que se pretende es un pronunciamiento sobre el fondo del proceso de origen. Si se analiza lo solicitado por el accionante se estaría realizando un examen de mérito, el cual está permitido únicamente en procesos de garantías constitucionales cuando se cumplen ciertos requisitos, y este caso no deviene de un proceso de garantías<sup>4</sup>.

21. En cuanto a las alegaciones realizadas por el accionante frente al auto de inadmisión del recurso de casación, este Organismo encuentra que estas se enfocan en cuestionar que el conjuer nacional habría inadmitido el recurso con base en un análisis de forma mas no de fondo del contenido del mismo; al respecto, se advierte que conforme lo ha mencionado de forma reiterada esta Corte, el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de las fases de admisión y sustanciación, a decir: *“(i) la fase de admisión, a cargo de un conjuer de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y (ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis el acto jurisdiccional recurrido, en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión”*<sup>5</sup>.
22. Dicho esto, justamente lo que corresponde al conjuer nacional es el análisis formal del recurso, en tanto que, a la Sala de Casación – una vez superada la fase de admisión – le corresponde el análisis de fondo, es decir, de los cargos casacionales que fueran alegados. Partiendo de lo expuesto, este Organismo no encuentra pertinente analizar las alegaciones del accionante respecto del auto de inadmisión del recurso de casación, pues sus argumentos confirman el tipo de análisis que le correspondía realizar al conjuer nacional, es decir, el análisis de requisitos formales, sin que por tanto se encuentre algún cargo que amerite formular un problema jurídico respecto de esta decisión impugnada.
23. Ahora bien, sobre las alegaciones vertidas respecto de la presunta vulneración de la seguridad jurídica en la sentencia emitida por el Tribunal Distrital, en primer lugar, cabe indicar que a este Organismo *“(...) al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”*<sup>6</sup>, tampoco puede declarar la vulneración de este derecho *“(...) sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia 176-14-EP/19, párrafo 52.

<sup>4</sup> *Ibíd*, párrafo 53.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2543-16-EP/21, párr. 19.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia 2034-13-EP/19, párrafo 22.

*acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose*<sup>7</sup>. Por ende, se descarta el análisis de la presunta afectación de la seguridad jurídica por parte del Tribunal Distrital por la presunta inobservancia de las disposiciones jurídicas que ha citado el accionante, según se desprende del párrafo 9 *ut supra*.

24. De manera adicional, conforme consta en los párrafos 8 y 9, el accionante expone varias alegaciones sobre la sentencia impugnada, las cuales se centran en sostener que los jueces del Tribunal Distrital, “(...) *omitieron considerar y pronunciarse respecto a los puntos aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados*” de acuerdo a lo previsto en los artículos 300 y 313 del COGEP; si bien es una alegación general sobre las supuestas omisiones en las que habría incurrido el Tribunal Distrital al emitir la sentencia; esta Corte haciendo un esfuerzo razonable, considera pertinente abordarla a través del análisis de la garantía de la motivación, para determinar si la sentencia cuenta con una estructura mínimamente completa, y por ende si tiene presente una motivación suficiente; en tal sentido, se formula el siguiente problema jurídico: ¿la sentencia emitida el 21 de febrero de 2017 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme a lo previsto en el artículo 76, número 7, literal l) de la Constitución de la República, al encuadrarse dicha decisión en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia?

#### ***Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación***

25. De conformidad con el artículo 76 de la CRE, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos; así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza que “*No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) *los juzgadores en la sentencia, para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”<sup>8</sup>, de tal forma que el justiciable pueda conocer las razones por las cuales la autoridad jurisdiccional ha llegado a determinada conclusión<sup>9</sup>.
26. Este Organismo en su reciente jurisprudencia ha precisado que lo que exige esta garantía, según lo previsto en nuestra Constitución es que la motivación sea suficiente, esto es, que satisfaga los elementos argumentativos mínimos, mas no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia 1763-12-EP/20, párrafo 14.6.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1184-12-EP/19, párrafo 19.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 394-14-EP/20, párrafo 24.

los hechos, lo que es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto<sup>10</sup>; así, en el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución<sup>11</sup>.

27. A la luz de lo establecido en la sentencia N°. 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. A saber: “(...) *la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*”. En esta misma sentencia, este Organismo señaló que “*Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia*”. A partir de lo expuesto, corresponde determinar si la decisión impugnada contiene una motivación suficiente.
28. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que el Tribunal Distrital expuso los antecedentes del proceso, entre los cuales se detallaron los argumentos de hecho y de derecho expuestos por la parte actora en la demanda y por el GAD de Cayambe en su contestación a la misma<sup>12</sup>; mencionó la comparecencia de las partes a la audiencia única; fijó como objeto de la controversia: “*Determinar si por las excepciones opuestas al procedimiento administrativo de ejecución No. 10900/2016... si el actor se encuentra exento del pago de impuestos*”. Además, se refirió a las pruebas; al respecto, rechazó la prueba de las dos partes, “(...) *por considerar que no son útiles, conducentes y pertinentes y por haber sido mal solicitadas (...)*”

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 26. En esta sentencia, este Organismo ha señalado que “(...) *el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...)*”.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 480-17-EP/21, párrafo 17.

<sup>12</sup> De la sentencia se desprende lo siguiente: “*En su demanda, el actor señala: 1.- Que el oficio No. 148-ORM de 30 de julio de 2013, la Jefatura de Rentas y la Dirección de Avalúos, Catastros y Rentas señalan que en base al pedido de exención del pago de impuestos municipales, procede la exoneración del impuesto del 1.5 por mil del total de activos y, no procede la exoneración del impuesto de patente. 2.- Que previo a emitir el auto de pago, el Juez Recaudador Especial de Coactivas, ha omitido un deber sustancial contraviniendo los arts. 151,157, 161 y 165 numeral 4 del Código Tributario, lo que ha tornado en ilegal su actuación dentro del procedimiento coactivo. 3.-Que, la excepción que se propone es el numeral 1 del art. 316 del COGEP, pues hay exención legal de conformidad con el art. 35del Código Tributario. 4.- Que la actora de conformidad con el Modus Vivendi, Convenio celebrado entre Ecuador y el representante de la Sociedad Salesiana de Ecuador (R.O.154, 2-feb-1971), el Reglamento de Cultos Religiosos y el señalado art.35, establecen que las entidades de derecho privado con finalidad social o pública están exentas del pago de impuestos. 5.- Que el art. 491 del COOTAD considera al impuesto de patente y al impuesto del 1.5 por mil sobre activos totales, como impuestos municipales, entre otros y, en concordancia con el numeral 1 del art. 35 del Código Tributario, la sociedad salesiana del Ecuador y por tanto su organización adscrita “Fundación Casa Campesina”, está exenta del pago de dichos impuestos .6.- Que el art. 509 del COOTAD en el literal c) establece la exención del pago de impuestos a los predios que pertenecen a las instituciones de beneficencia o asistencia social de carácter particular, siempre que sean personas jurídicas y los edificios y rentas estén destinados exclusivamente a estas funciones (...)*”.

29. Seguidamente el Tribunal Distrital determinó su competencia para conocer la causa, para lo cual citó los artículos 299 del COGEP y 178 de la CRE; e, indicó que el proceso se tramitó de acuerdo a las disposiciones pertinentes del COGEP. En cuanto al asunto de fondo del proceso, se refirió a la excepción propuesta por la parte actora, esto es, la contemplada en el numeral 1 del artículo 316 del COGEP *“Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes excepciones: 1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal”*, también mencionó que conforme al numeral 4 del artículo 35 del Código Tributario, estarán exentos del pago de impuestos *“4. Las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados fines y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos...”*, y sobre esto indicó que *“(…) para ser beneficiarios de la exención general de impuestos contemplada en el código tributario hay que cumplir con ciertas condiciones: 1.la institución o la asociación debe ser de carácter privado, de beneficencia o de educación; 2. debe estar legalmente constituida y; 3. sus bienes o ingresos deben estar destinados a sus fines. La exoneración procederá sólo sobre la parte que se invierta directamente en ellos”*.
30. Una vez mencionadas las disposiciones legales que constan en el párrafo precedente, concluyó que *“Del proceso no se evidencia documento alguno que demuestre la constitución de la Fundación Casa Campesina, así como tampoco documentación que evidencie la constitución de la organización religiosa en virtud del decreto 212 publicado en el R.O. 547, de 23 de julio de 1937; y finalmente no existe documentación que demuestre que los ingresos obtenidos durante los ejercicios 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 hubieren sido destinados a los fines de la unidad educativa, por lo que al no haberse demostrado estos supuestos, este Tribunal no puede aplicar el contenido del art. 35 del Código Tributario”*. Asimismo, citó el contenido de los artículos 1, 2, 11, 17 y 22 del Reglamento de Cultos Religiosos para señalar que *“El reglamento de cultos en la misma línea del art. 35 del código tributario, también establece que las entidades religiosas que tengan personalidad jurídica conforme a la ley serán reconocidas con carácter de personas de derecho privado y utilidad social, benéfica o educativa, para serles aplicables exoneraciones tributarias, situación que no se ha demostrado en el proceso”*. También se refirió a lo previsto en el COOTAD, específicamente al contenido del artículo 550 para determinar que esta norma es aplicable al caso concreto y que en virtud de dicha disposición solamente los artesanos calificados están exonerados del pago del impuesto de patente.
31. En definitiva, el Tribunal Distrital resolvió que no es aplicable la exoneración prevista en el artículo 35 del Código Tributario y que no ha prosperado la excepción propuesta del numeral 1, artículo 316 del COGEP. En consecuencia, rechazó la demanda por no haber demostrado la parte actora que tiene la calidad de ser beneficiaria de la exención del referido impuesto contemplado en el COOTAD y confirmó el procedimiento de ejecución coactiva.
32. Como se observa, en la sentencia se citan las normas jurídicas que el Tribunal estimó aplicables; y, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso y al objeto de la controversia, que conforme se indicó habría sido aceptado por las partes al fijar

el objeto de la controversia; de esta forma, el Tribunal otorgó las razones sobre la improcedencia de la exención del pago del impuesto de patente y confirmó el procedimiento coactivo que habría sido iniciado por el Juzgado de Coactivas ante la falta de pago de la parte actora. Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional descarta las alegaciones del accionante, pues observa que la sentencia impugnada enuncia de manera suficiente las normas en que se funda y explica la pertinencia de su aplicación frente a los hechos del caso. Por lo que se constata que existe una fundamentación fáctica y jurídica suficiente en la sentencia impugnada y, se concluye que no ha existido vulneración alguna del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, y, por lo mismo, no se verifica la deficiencia motivacional de insuficiencia.

## VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección planteada por Luis Fernando Guamán Olipa, en calidad de representante legal de la Comunidad Salesiana Cayambe.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 16 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

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



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

102317EP-4ecda



**Caso Nro. 1023-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 73-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 16 de diciembre de 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

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

**LEGITIMADO ACTIVO:** Presidente del Colegio de Notarios de Pichincha.

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [royarte@oyarte-quintana.com](mailto:royarte@oyarte-quintana.com); [iquintana@oyarte-quintana.com](mailto:iquintana@oyarte-quintana.com); [sgarnica@oyarte-quintana.com](mailto:sgarnica@oyarte-quintana.com); [smora@oyarte-quintana.com](mailto:smora@oyarte-quintana.com); [agomez@oyarte-quintana.com](mailto:agomez@oyarte-quintana.com); [despacho@oyarte-quintana.com](mailto:despacho@oyarte-quintana.com);

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Presidente, vocales y Director General del Concejo de la Judicatura; y, Procurador General del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**  
Artículos: 11 numerales 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9; 33; 66 numerales 4 y 5; 82; 84; 132 numeral 1; 133 numeral 2; 200; y, 326 numeral 2 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 21, 23 y disposición general primera de la Resolución N°. 185-2022, que contiene el “Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial”, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial N°. 126 de 15 de agosto de 2022; así como también solicita la suspensión provisional de la disposición acusada como inconstitucional.

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

**LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/mmm



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

JV/AM

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

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

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