

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

492-17-EP/22 En el Caso No. 492-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Wagner Mantilla Cortés, Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado ...	3
2220-17-EP/22 En el Caso No. 2220-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2220-17-EP .....	18
32-19-IS/22 En el Caso No. 32-19-IS Acéptese la acción de incumplimiento planteada por las señoras Zoila María Delvicier Mejía y otra.....	34
260-17-EP/22 En el Caso No. 260-17-EP Acéptese parcialmente las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 260-17-EP .....	53
2022-17-EP/22 En el Caso No. 2022-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada No. 2022-17-EP.....	61
2098-17-EP/22 En el Caso No. 2098-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2098-17-EP .....	70

	Págs.
889-17-EP/22 En el Caso No. 889-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada .....	79
1462-17-EP/22 En el Caso No. 1462-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1462-17-EP.....	87
1548-17-EP/22 En el Caso No. 1548-17-EP Desestímese la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1548-17-EP	95

#### SALA DE ADMISIÓN

#### RESUMEN DE CAUSAS:

25-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad. Legitimado Activo: Patricia Esmeralda Zabala García (Procuradora Común) .....	106
31-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad. Legitimado Activo: Mónica Estefanía Palacios Zambrano, Mariuxi Cleopatra Sánchez Sarango y Otros (Asambleístas) .....	107



**Sentencia No. 492-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 28 de abril de 2022

**CASO No. 492-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 492-17-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado en contra de los autos de inadmisión de casación y de negativa del recurso de hecho dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Tras el análisis correspondiente, se declara la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías básicas de defensa y de recurrir respecto del auto de negativa del recurso de hecho.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 03 de junio de 2016, César Ovidio Villamar Villamar presentó un recurso subjetivo de plena jurisdicción en contra de la directora de recursos de revisión y del director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado (en adelante, “Contraloría General del Estado”), así como del procurador general del Estado. Por sorteo de ley, la competencia correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y el proceso se signó con el No. 17811-2016-01157<sup>1</sup>.
2. En sentencia de 23 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución No. 5375 de 06 de febrero de 2014 suscrita por la directora de responsabilidades de la Contraloría General del Estado, y de la resolución No. 000603 de 14 de enero de

<sup>1</sup> En su demanda, el actor solicita que se dejen sin efecto las resoluciones No. 5375 y No. 000603. Señala que, en el marco de la relación contractual de arrendamiento de servicios profesionales que mantenía con el Ministerio de Bienestar Social, la Contraloría General del Estado determinó responsabilidad civil en su contra por presuntamente haber cobrado valores superiores a los establecidos en la Tabla para el cálculo de la Compensación en el Interior de Valores Adicionales a los Viáticos. Indica que en el contrato se fijó a su favor un honorario de USD \$ 2.800,00 sin IVA y, adicionalmente se estipuló el valor de USD. \$ 100,00 diarios por concepto de viáticos para cubrir gastos de alimentación y hospedaje. A consideración del actor, dado que el acuerdo se regía por la normativa civil, no existía relación de dependencia entre los contratantes y la tabla para el cálculo no era aplicable a los contratos civiles de arrendamiento, como infundadamente concluyó la Contraloría General del Estado en sus resoluciones. Sobre la base de estos antecedentes, el actor alega que la determinación de responsabilidad no tiene fundamento porque no se ha causado perjuicio alguno y menos aún uno que cumpla con los presupuestos jurídicos exigidos por la ley para el establecimiento de responsabilidades civiles.

2016, emitida por la directora de recursos de revisión de la misma entidad<sup>2</sup>. Frente a esta decisión, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de aclaración y ampliación.

3. Mediante auto de 09 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó esta solicitud en los siguientes términos: “[...] *el pedido de aclaración y ampliación de la sentencia de 23 de noviembre de 2016, las 09h10, [sic] es improcedente pues expone detalladamente los motivos por los cuales este Tribunal ha adoptado su decisión en forma lógica y congruente, por lo cual no existe oscuridad en la misma, ni se ha dejado de resolver ninguno de los puntos controvertidos fijados por las partes [...]*”. En consecuencia, el 30 de diciembre de 2016, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación.
4. En auto de 06 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resolvió inadmitir el recurso de casación por extemporáneo. A su juicio, el recurso de casación podía presentarse desde la fecha en que el auto de negativa de aclaración y ampliación causó ejecutoria, es decir, desde el 15 de diciembre de 2016, hasta el 29 de diciembre de 2016. Añadió, en este sentido, que “*siendo que la entidad demandada [sic] Contraloría General del Estado, ha presentado su escrito de contestación a la demanda el día 30 de diciembre del 2016, cuando ya precluyó la oportunidad para presentar dicho recurso; [...] se niega el recurso de casación presentado por extemporáneo*”. La Contraloría General del Estado solicitó la revocatoria de este auto.
5. El 16 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo:  
  
[...] *niega la revocatoria al auto de fecha 06 de enero del 2016 [sic] y [...] reforma parcialmente la providencia de fecha de 06 de enero de 2016 [sic], a las 11h04, y se deja sin efecto en su parte pertinente que dice: “(...) siendo que la entidad demandada Contraloría General del Estado, ha presentado su escrito de contestación a la demanda el día 30 de diciembre del 2016, (...)”, en su lugar deberá decir: “siendo que la entidad demandada Contraloría General del Estado, ha presentado su recurso de casación el día 30 de diciembre del 2016. (...)”, en lo demás queda inalterable*”.
6. En respuesta, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de hecho. En auto de 27 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó el recurso de hecho interpuesto por considerarlo improcedente y extemporáneo. Señaló que este recurso procede contra providencias que niegan apelación o casación dentro del término de los tres días siguientes a la notificación de la providencia denegatoria. En sus términos, “*el recurrente presenta el recurso de hecho el 19 de enero del 2017, esto es a los tres días de emitido el auto de negativa a la revocatoria del recurso de casación, teniendo en cuenta que el auto de negativa*

---

<sup>2</sup> En esta sentencia, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo declaró la nulidad de las resoluciones No. 5375 y No. 0000603 tras verificar la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva.

*del recurso de Casación se emitió el 06 de enero del 2017, [...] se niega el recurso de hecho por improcedente y extemporáneo”.*

7. Sobre la base de lo expuesto, el 03 de marzo de 2017, Wagner Mantilla Cortés, director de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado (en adelante, “**la entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 06 de enero de 2017 y del auto de negativa de recurso de hecho de 27 de enero de 2017, dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

8. Mediante auto de 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.
9. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno del Organismo sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
10. Mediante auto de 10 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y concedió el término de cinco días a fin de que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, presente un informe debidamente motivado acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. A través de oficio No. 00453-2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, remitió el informe requerido.

## **2. Competencia**

11. 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 de la República del Ecuador (“**Constitución**”), y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **3. Fundamentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

12. La entidad accionante alega que el auto de inadmisión del recurso de casación y el auto de negativa de recurso de hecho vulneraron su derecho constitucional al debido proceso en las garantías de defensa (artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución), de ser escuchado en igualdad de condiciones y en el momento

oportuno (artículo 76 numeral 7 literal c de la Constitución), de recurrir (artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución) y de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución).

- 13.** Respecto a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la entidad accionante señala que el recurso de casación se interpuso oportunamente. Reconoce que el auto de negativa de aclaración y ampliación se dictó el 09 de diciembre de 2016 pero enfatiza en que este se notificó el 12 de diciembre de 2016, por lo cual, *“el término para la interposición del recurso de casación por parte de esta Institución, discurriría en 10 días contados a partir del día 16 de diciembre de 2016 hasta el día 30 de diciembre”*.
- 14.** A juicio de la entidad accionante, el auto de inadmisión del recurso de casación la dejó en estado de indefensión y, por ello, solicitó su revocatoria. Agrega que, dado que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo aceptó de manera parcial esta petición al reformar la providencia de 06 de enero de 2017<sup>3</sup>, se dejó abierta la posibilidad de interponer recurso de hecho. Señala que la violación del derecho a la defensa se configura al privarse *“a la Contraloría General del Estado de su derecho a la defensa y de ser escuchada en el momento procesal oportuno, pues ha negado los recursos de casación y de hecho, basado de razonamientos ilógicos parcializados y que demuestran que se ha incurrido en serias irregularidades en la tramitación del proceso”*.
- 15.** Respecto al cargo en análisis, la Contraloría General del Estado concluye que mediante estos actos el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo ha impedido que sus pretensiones sean revisadas por un órgano jurisdiccional superior y, que *“el no aceptar un recurso de casación oportunamente interpuesto, ha impedido que se revea la sentencia perjudicial a las pretensiones e intereses de la Contraloría General del Estado y en consecuencia que un perjuicio económico al Estado, causado por la inobservancia de un administrado quede en la impunidad”*. Indica que, como consecuencia, se ha violado *“de manera manifiesta el derecho a la defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, ha violado el derecho a recurrir de este Organismo de Control, pues el principio de doble conforme permite corregir a la administración de justicia sus fallos [...]”*.
- 16.** Luego, sobre la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante aduce que el auto de inadmisión de casación:

---

<sup>3</sup> Del auto de 16 de enero de 2017 se desprende que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo reformó parcialmente la providencia al señalar que *“De conformidad con lo establecido en el Art. 254 inciso segundo del Código Orgánico General de Procesos con el fin de garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, se reforma parcialmente la providencia de fecha 06 de enero del 2016, a las 11h04 y se deja sin efecto en su parte pertinente que dice: ‘(...) siendo que la entidad demandada Contraloría General del Estado, ha presentado su escrito de contestación a la demanda el día 30 de diciembre de 2016 (...)’, en su lugar deberá decir: ‘siendo que la entidad demandada Contraloría General del Estado, ha presentado su recurso de casación el día 30 de diciembre del 2016 (...)’, en lo demás queda inalterable”*.

*[...] no se funda ni se sustenta los principios [...] y normas constitucionales, que se encuentran previstas en nuestra legislación, ya que de manera ilógica desconoce en todo sentido lo establecido en el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos, la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, peor aún el error en el que incurrió el Tribunal al hacer constar como fecha efectiva de emisión del auto mediante el cual niegan la ampliación y aclaración de la sentencia, pues como lo he manifestado en repetidas ocasiones el mismo fue redactado con fecha 09 de diciembre de 2016 sin embargo el mismo fue efectivamente emitido y enviado para notificación el 12 de diciembre del mismo año, actuación que claramente demuestra la intención de la autoridad juzgadora de perjudicar el ejercicio de los derechos de la Contraloría General del Estado.*

17. En esta línea, concluye que el auto de inadmisión de casación no se ha motivado puesto que *“de manera ilógica y maliciosa”* realiza un conteo errado de los términos para recurrir lo que conlleva a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
18. Por lo anterior, la entidad accionante solicita que se declare con lugar la acción extraordinaria de protección y que se declare que los autos expedidos por el Tribunal Contencioso Administrativo *“son violatorios del derecho a la defensa, especialmente en las garantías señaladas en los literales a), c), l) y m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador”*.

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

19. A través de oficio No. 00453-2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, realiza un recuento de los actos procesales acontecidos en el proceso No. 17811-2016-01157 y, precisa que *“de la documentación que se acompaña se observa que la Contraloría General del Estado presentó el día 30 de diciembre del 2016 su recurso de casación, es decir superando el término que otorgado [sic] el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos, es decir a los 14 días”*.

## **4. Análisis constitucional**

20. La entidad accionante impugna el auto de inadmisión de casación y el de negativa del recurso de hecho por la presunta vulneración del debido proceso en las garantías de defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Tras una revisión integral de la demanda, esta Corte Constitucional identifica que todos los cargos relativos a los referidos autos se dirigen a sostener la violación del derecho al debido proceso en la garantía de defensa y de recurrir. Es decir, la entidad accionante no ofrece argumentos suficientes para justificar la alegada violación del derecho al debido proceso en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de motivación.

21. De conformidad con lo dispuesto en la sentencia No. 1967-14-EP/20, aun efectuando un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra un argumento completo sobre la presunta violación del derecho al debido proceso en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de motivación<sup>4</sup>. Por lo anterior, el análisis se circunscribirá únicamente a la alegada violación del derecho al debido proceso en las garantías de defensa (artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución) y de recurrir (artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución) que, a juicio de la entidad accionante, se produjo como consecuencia del auto de 06 de enero de 2017 que inadmitió el recurso de casación y del auto de negativa del recurso de hecho de 27 de enero de 2017.
22. En razón de lo expuesto, este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico:  
*¿Los autos de inadmisión de casación y de negativa de recurso de hecho vulneraron el derecho constitucional al debido proceso en las garantías básicas de defensa (artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución) y de recurrir (artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución)?*
23. El artículo 76 de la Constitución reconoce al debido proceso y a las garantías que lo conforman como un derecho que asiste a todas las personas que se encuentran ante un procedimiento en el que se discuten sus derechos y obligaciones. El numeral 7 de esta disposición regula las garantías específicas del derecho a la defensa, el cual constituye “*un componente esencial del debido proceso, mediante el cual se garantiza que ninguna persona sea privada de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones*”<sup>5</sup>. El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo.
24. En los fundamentos de su demanda, la entidad accionante alega la vulneración de la garantía recogida en el literal a) del artículo 76 numeral 7 de la Constitución que determina “*nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*”. La importancia de este derecho radica en que:
- [...] es un medio de tutela dentro de un proceso judicial que consiste en la posibilidad de que las partes procesales dentro de una causa tengan acceso a exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma que a su vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada*<sup>6</sup>.
25. Este derecho se encuentra estrechamente vinculado a la garantía de las partes de recurrir el fallo o la resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus intereses, reconocida en el literal m) del referido artículo 76 numeral 7 de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1967-14-EP/20 de 4 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1298-17-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 32.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 25.

la Constitución. Como ha determinado este Organismo, la garantía a recurrir tiene por finalidad un nuevo examen sobre la materia de decisión cuando uno de los sujetos procesales no está de acuerdo con la resolución adoptada por la autoridad jurisdiccional por considerar que esta afecta sus derechos o intereses, y siempre que el recurso cumpla con las formalidades establecidas en la ley, en tanto resulten constitucionalmente aceptables<sup>7</sup>. De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado que este derecho está sujeto a la libre configuración del legislador y que el recurrente, para acceder al recurso, debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley, siempre que no resulten irrazonables y desproporcionados<sup>8</sup>.

- 26.** Si bien el numeral 7 del artículo 76 reconoce de manera independiente las garantías a la defensa y a recurrir, estas deben apreciarse en conjunto por cuanto tienen como misión común y fundamental salvaguardar el derecho al debido proceso y, particularmente, garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la defensa<sup>9</sup>. Como ha manifestado previamente este Organismo:

*La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la facultad de recurrir del fallo<sup>10</sup>.*

- 27.** Por lo anterior, si alguna de las partes no se encuentra conforme con la decisión dictada por autoridad jurisdiccional, amparada en su derecho a defenderse, podrá acudir a una judicatura de jerarquía superior para que revise la decisión adoptada, según el caso.

#### **4.1. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa y de recurrir respecto del auto de inadmisión del recurso de casación**

- 28.** Respecto del auto de inadmisión de casación, en el caso concreto, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo inadmitió el recurso por considerar que este se presentó de manera extemporánea. A su juicio, (i) el auto de negativa de aclaración y ampliación se emitió el 09 de diciembre de 2016; (ii) el referido auto causó ejecutoria el 15 de diciembre del mismo año; (iii) el término de diez días para la interposición del recurso de casación venció el 29 de diciembre de 2016; y, (iv) dado que la entidad accionante interpuso casación el 30 de diciembre de 2016, el recurso se presentó fuera del término legal para el efecto.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 41 y 42.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1306-13-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 29.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 25.

- 29.** Por su parte, la entidad accionante alega que el auto que inadmitió el recurso de casación por extemporáneo incurrió en un error de cálculo del término para la interposición de este recurso. Al respecto, señala que (i) el auto de negativa de aclaración y ampliación se emitió el 09 de diciembre de 2016; (ii) el referido auto se notificó a las partes el 12 de diciembre de 2016; (iii) el auto causó ejecutoría el 16 de diciembre de 2016; (iv) el término de diez días para la interposición del recurso de casación venció el 30 de diciembre de 2016<sup>11</sup>; y, (iv) el recurso de casación se interpuso el 30 de diciembre de 2016 de manera oportuna.
- 30.** Es decir, a diferencia de lo resuelto por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, la entidad accionante alega que, si bien el auto que niega la solicitud de aclaración y ampliación se emitió el 09 de diciembre de 2016, este se notificó el 12 de diciembre del mismo año, fecha que no fue tomada en consideración por el órgano jurisdiccional para el cómputo de los términos.
- 31.** Tras estudiar de manera integral el proceso, este Organismo encuentra que a fojas 220 del expediente de instancia consta el auto que niega la solicitud de aclaración y ampliación solicitada por la entidad accionante. Del auto se desprende que, efectivamente, este fue emitido el 09 de diciembre de 2016. Ahora bien, consta también en el auto –en la misma foja– la razón de notificación sentada por Hugo Francisco Acuña Vizcaino, secretario del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, la cual establece en su literalidad:

*En Quito, lunes doce de diciembre del dos mil dieciséis, a partir de las dieciseis [sic] horas y cincuenta y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué el AUTO que antecede a: VILLAMAR VILLAMAR CESAR [sic] OVIDIO en la casilla No. 386 y correo electrónico [jtamayo@tamayomartinez.com](mailto:jtamayo@tamayomartinez.com) del Dr./Ab. TAMAYO MARTÍNEZ JAIME ANTONIO. CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 940 y correo electrónico [contraloria.estado17@foroabogados.ec](mailto:contraloria.estado17@foroabogados.ec) de Dr./Ab. NATHALY ZULEMA CEVALLOS PACHACAMA; PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200 del Dr./Ab. MARCOS EDISON ARTEAGA VALENZUELA; DIRECTORA DE RECURSO DE REVISIÓN DE LA CONTRALORIA [sic] GENERAL DEL ESTADO. No se notifica a DIRECTORA DE RECURSO DE REVISIÓN DE LA CONTRALORIA [sic] GENERAL DEL ESTADO, DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORIA [sic] GENERAL DEL ESTADO por no haber señalado casilla. Certifico.*

- 32.** Como se desprende de esta certificación, si bien el auto de negativa de aclaración y ampliación se emitió el 09 de diciembre de 2016, la entidad accionante fue notificada con su contenido el 12 de diciembre de 2016. Así, a juicio de la entidad

---

<sup>11</sup> Para el cálculo de los diez días, la entidad accionante señaló que se debe tomar en cuenta que la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Público y al Código de Trabajo, publicada en el Registro Oficial No. 906 de 20 de diciembre de 2016, reformó la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Servicio Público, que en su sexto inciso dispone: “cuando los días feriados de descanso obligatorio a nivel nacional o local establecidos en esta Ley, correspondan a los días sábados o domingos, el descanso se trasladará, respectivamente, al anterior día viernes o al posterior día lunes, con lo queda en claro que **el día lunes 26 de diciembre de 2016, no fue un día laborable, pues es el día posterior a un feriado obligatorio que recayó en día domingo**” (énfasis añadido).

accionante, el 15 de diciembre de 2016, transcurrido el término de tres días desde la fecha de su notificación<sup>12</sup>, el auto de negativa de la aclaración y ampliación causó ejecutoria y, en virtud de ello, el término de diez días para la interposición del recurso de casación debió contabilizarse a partir del 16 de diciembre de 2016 y, como resultado, vencía el 30 de diciembre del mismo año<sup>13</sup>. Esto, de conformidad con el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos, vigente al momento de la tramitación del proceso<sup>14</sup>.

- 33.** Por lo anterior, este Organismo verifica que, según lo señalado en la demanda, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no calculó adecuadamente el término para la interposición del recurso de casación.
- 34.** Sin perjuicio de lo mencionado, este Organismo constata, además, que el Tribunal no consideró que, de conformidad con el artículo 255 del COGEP –vigente al momento en que se tramitó el proceso— *“si se ha solicitado la aclaración o ampliación de la sentencia o auto definitivo, los términos para interponer los recursos que procedan, correrán a partir del día siguiente al de su notificación”*. De conformidad con esta disposición, los autos de aclaración o ampliación se ejecutarían con su notificación, por lo cual, correspondía al Tribunal contabilizar el término para la interposición de casación desde del día siguiente a la notificación del auto de negativa de aclaración y ampliación, esto es, a partir del 13 de diciembre de 2016<sup>15</sup>.
- 35.** En este sentido, en observancia conjunta de los artículos 255 y 260 del COGEP, el término para interponer recurso de casación fenecía el 28 de diciembre de 2016, es decir, a los diez días de la fecha en que se notificó el auto de negativa de aclaración y ampliación (12 de diciembre de 2016). Este cálculo se ha efectuado tomando en consideración que el día 26 de diciembre de 2016 no fue laborable, de conformidad

---

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 77 del COGEP, *“el término empieza a correr en forma común, con respecto a todas las partes, desde el día hábil siguiente a la última citación o notificación. Su vencimiento ocurre el último momento hábil de la jornada laboral”*.

<sup>13</sup> Al respecto, se observa que a fojas 221, 222, 223 y 224 del expediente de instancia, consta el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante y su respectiva fe de presentación de 30 de diciembre de 2016.

<sup>14</sup> El artículo 266 Código Orgánico General de Procesos (reformas hasta el 31 de mayo de 2017) vigente a la fecha de tramitación del proceso de instancia señalaba *“Art. 266.- Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo.*

*Igualmente procederá respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el proceso ni decididos en el fallo o contradicen lo ejecutoriado.*

*Se interpondrá de manera escrita dentro del término de diez días, posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración”* (énfasis añadido).

<sup>15</sup> En la misma línea, el artículo 77 del COGEP señala que: *“el término empieza a correr en forma común, con respecto a todas las partes, desde el día hábil siguiente a la última citación o notificación. Su vencimiento ocurre el último momento hábil de la jornada laboral”*.

con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley Reformatoria al Código de Trabajo y Ley del Servicio Público<sup>16</sup>.

36. Por lo cual, más allá del error de cálculo en el que incurrió el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el recurso de casación, de todas formas, se interpuso de manera extemporánea por cuanto este causó ejecutoría el día siguiente a su notificación y no en los tres días posteriores, como concluye el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y alega la entidad accionante en su demanda.
37. Dentro este marco fáctico y jurídico, esta Corte Constitucional concluye que, respecto del auto de inadmisión de casación, no se configura una vulneración del derecho al debido proceso en las garantías básica de defensa y de recurrir.

#### **4.2. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa y de recurrir respecto del auto de negativa del recurso de hecho**

38. En su demanda, la entidad accionante alega también la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa respecto del auto de negativa de recurso de hecho. Si bien la demanda no ofrece un argumento claro y completo respecto a este cargo, la Corte Constitucional, haciendo un esfuerzo razonable, verifica que los argumentos de la demanda respecto de esta decisión podrían analizarse bajo el derecho al debido proceso en las garantías de defensa y de recurrir. Así, conforme lo establece la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte verificará si el auto referido viola el derecho antes referido.
39. En el caso *in examine*, como se relató en los antecedentes de la presente decisión, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo emitió el 27 de enero de 2017, el auto de negativa de recurso de hecho por considerarlo improcedente y extemporáneo. A su juicio, este recurso procede en contra de decisiones que niegan apelación o casación dentro del término de los tres días siguientes a la notificación de la providencia denegatoria.
40. Este Organismo verifica que, en el caso particular, a través del auto de 16 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó la solicitud de revocatoria pero reformó el auto de 06 de enero 2017 reconociendo un *lapsus calami*. Como consecuencia, la autoridad jurisdiccional no consideró la modificación constante en el auto de 16 de enero de 2017 para el cálculo del término para la interposición del recurso de hecho. Esta Corte considera, por tanto, que correspondía al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo tomar en cuenta el auto de reforma referido, para el conteo del término para la interposición del

---

<sup>16</sup> Este artículo señala en su literalidad, lo siguiente: “2. *Sustitúyase el quinto inciso por el siguiente: “Cuando los días feriados de descanso obligatorio establecidos en esta Ley, correspondan al día martes, el descanso se trasladará al día lunes inmediato anterior, y si coinciden con los días miércoles o jueves, el descanso se pasará al día viernes de la misma semana. Igual criterio se aplicará para los días feriados de carácter local. Se exceptúan de esta disposición los días 1 de enero, 25 de diciembre y martes de carnaval”.*”

recurso de hecho. Al no haberse considerado esta modificación para el cálculo del término, el Tribunal omitió su deber de elevar el recurso de hecho a la Corte Nacional.

41. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 270<sup>17</sup> y 278<sup>18</sup> del COGEP y, según lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia No. 366-12-EP/19, “*el recurso de hecho es una herramienta procesal que busca precautelar el derecho a recurrir con la finalidad de que sea el órgano de alzada el que examine si la negativa de un recurso estuvo apegada a la normativa pertinente*”<sup>19</sup>. En tal virtud, interpuesto el recurso de hecho –respecto del de revocatoria— por la no concesión del recurso de casación, aquel tuvo que elevarse directamente a la Corte Nacional de Justicia.
42. De manera que, al no elevarse el proceso, se privó a la entidad accionante arbitrariamente de que el órgano judicial superior examine la admisión del recurso de casación inicialmente planteado, lo que se traduce en una vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir, debido a que no se permitió que el órgano jurisdiccional competente, esto es, la Corte Nacional de Justicia conozca el recurso de hecho y pueda pronunciarse sobre la inadmisión del recurso de casación.
43. Por lo expuesto, como previamente ha resuelto esta Corte Constitucional, cuando los jueces inferiores no permiten que su superior conozca el recurso de hecho, impiden que “*sus actuaciones estén sometidas al control propio de todo Estado de derecho, vulnerando el derecho constitucional a recurrir*”<sup>20</sup>.

## 5. Decisión

44. 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:
  - 44.1. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección presentada por Wagner Mantilla Cortés, director de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado.
  - 44.2. **Declarar** que el auto de negativa del recurso de hecho, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, vulneró el derecho al debido proceso en las garantías básicas de defensa y de recurrir, reconocidas en los literales a) y m) del artículo 76, numeral 7 de la Constitución.

<sup>17</sup> Código Orgánico General de Procesos. Art. 270 [...] “*Si el proceso se eleva en virtud de recurso de hecho, dentro del mismo término, examinará si el recurso de casación fue debidamente interpuesto, en cuyo caso concederá el recurso de casación*”

<sup>18</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*”.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 366-12-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 37.

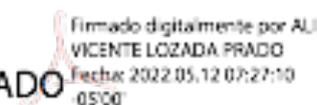
<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 889-13-EP/20 de 06 de febrero de 2020, párr. 30.

**44.3. Dejar sin efecto** el auto de negativa del recurso de hecho de 27 de enero de 2017, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

**44.4. Retrotraer** el proceso hasta antes de la emisión del auto de negativa del recurso de hecho de 27 de enero de 2017, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a fin de que esta autoridad tome en consideración lo señalado en los párrafos 40 y 41 *supra*.

**45.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.12 07:27:10  
-05'00"

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 492-17-EP/22****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Me aparto de la sentencia de mayoría No. 492-17-EP/22 por las consideraciones que se indican a continuación:
2. El voto de mayoría, en el segundo problema jurídico, estima que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito debió considerar el auto de revocatoria para el cálculo de la interposición del recurso de hecho. Además, sostiene que *“al no haberse considerado esta modificación para el cálculo del término, el Tribunal omitió su deber de elevar el recurso de hecho a la Corte Nacional”* y vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.
3. Considero que esa afirmación inobserva las reglas del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) sobre los mecanismos de impugnación, especialmente del recurso de hecho, que se interpone hasta los tres días siguientes de la notificación de la providencia denegatoria del recurso de apelación o de casación<sup>1</sup>.
4. En este caso, el Tribunal Contencioso negó el recurso de casación por extemporáneo (6 de enero de 2017), contra esta decisión, la entidad accionante interpuso recurso de revocatoria (10 de enero de 2017). El Tribunal Contencioso lo negó por improcedente (16 de enero de 2017) que, aunque corrigió parcialmente el auto de 6 de enero de 2016, fue un recurso inoficioso. Luego, la entidad accionante interpuso *“recurso de hecho –respecto del de revocatoria— por la no concesión del recurso de casación”* (19 de enero de 2017). El Tribunal Contencioso rechazó correctamente el recurso de hecho por considerarlo improcedente y extemporáneo (27 de enero de 2017); pues era improcedente porque fue propuesto contra la revocatoria, no contra el auto que rechazó el recurso de casación; y, era extemporáneo porque se presentó en exceso fuera del plazo establecido en el COGEP.
5. Por lo expuesto, no le correspondía al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo tomar en cuenta el auto de 16 de enero de 2017, para la interposición del recurso de hecho, porque el recurso de hecho no procede contra autos de revocatoria, ni de reforma, sino, en contra de autos que inadmiten recursos de apelación y de casación.
6. En consecuencia, no se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.

RICHARD  
OMAR ORTIZ  
ORTIZ



Firmado digitalmente  
por RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2022.06.13  
10:48:21 -05'00'

**Richard Ortiz Ortiz**  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

<sup>1</sup> COGEP, artículos 278-280.

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 492-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 16:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



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

049217EP-441fb



**Caso Nro. 0492-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día jueves doce de mayo 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. 2220-17-EP/22**  
**Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet**

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

### **CASO No. 2220-17-EP**

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

#### **SENTENCIA No. 2220-17-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Juan Carlos Oñate Sevillano contra la sentencia de 14 de julio de 2017 dictada por una jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro del juicio penal N°. 17282-2017-01106 en el cual se ordenó el comiso del vehículo de propiedad del accionante pese a no haber sido declarado responsable de la infracción. La Corte Constitucional concluye que existió violación del derecho a la seguridad jurídica y propiedad por parte de la autoridad judicial.

### **I. Antecedentes**

#### **1.1. El proceso originario**

1. El 14 de julio de 2017, dentro del proceso penal N°. 17282-2017-01106 que se siguió en contra de Javier Cristóbal Oñate Sevillano, Carlos Hugo Duarte Alarcón, Iván Patricio Beltrán Simbaña, Carlos Aníbal Báez Espinosa, Gustavo Abraham Lomas García y José Ricardo Monta Hidalgo, mediante sentencia la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial Penal**”) resolvió: (i) declarar culpables a los procesados como autores del delito de asociación ilícita tipificado en el artículo 370 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”); y, (ii) dispuso el comiso del automotor Aveo Family, tipo Sedan, placas PCI-1285 “(...) *ya que el mismo ha sido considerado un instrumento utilizado para delinquir en el presente caso*”.<sup>1</sup>
2. El 20 de julio de 2017, el señor Juan Carlos Oñate Sevillano, quien no fue procesado en la causa, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de 14 de julio de 2017 en el que se solicitó la devolución del vehículo comisado (Aveo Family, tipo Sedan, placas PCI-1285), pues afirmó que era de su propiedad.
3. El 21 de julio de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Penal resolvió:

<sup>1</sup> El juicio penal fue tramitado mediante procedimiento abreviado. Dicha sentencia se ejecutorió, pues los procesados no interpusieron recurso alguno. Ver, Código Orgánico Integral Penal, artículos 635 y ss.

*(...) No ha lugar (sic) lo solicitado por el señor JUAN CARLOS OÑATE SEVILLANO por cuanto el escrito de fecha 20 de julio del 2017 11h34 donde interpone el Recurso de Apelación a la sentencia de fecha 14 de julio del 2017 a las 16h21, se encuentra presentado extemporáneamente.- Ya que de conformidad con el Art. 654 numeral primero del Código Orgánico Integral Penal “(...) Se interpondrá ante la o el juzgador o tribunal dentro de los tres días de notificación el auto o sentencia (...)”.*

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

4. El 27 de julio de 2017, el señor Juan Carlos Oñate Sevillano (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 14 de julio de 2017 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 23 de octubre de 2017, la acción fue admitida por el tribunal de la sala de admisión de la Corte Constitucional.<sup>2</sup>
6. El 12 de noviembre de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 10 de enero de 2022, el juez ponente avocó conocimiento del proceso, y dispuso que la autoridad judicial demandada presente el informe de descargo.

## **II. Competencia**

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## **III. Alegaciones de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

9. El accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, al trabajo y a desarrollar actividades económicas.
10. Como antecedente, indica que el vehículo de su propiedad fue comisado por parte de la jueza de Unidad Judicial Penal. Afirma que dentro del proceso penal N°. 17282-2017-01106 rindió declaración *“en la que justifique hasta la saciedad (sic) (...) que el automotor que se está ordenando el comiso es de mi propiedad JUAN CARLOS OÑATE*

---

<sup>2</sup> Sala de Admisión conformada por los entonces jueces Pamela Martínez Loayza, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

*SEVILLANO y no del Sr. JAVIER CRISTOBAL OÑATE SEVILLANO indiciado y sentenciado en la causa en mención por Asociación Ilícita” (sic).*

11. Añade que se desempeña como socio y gerente de la compañía “TRANSPORTES TAXIS CORAZON DE JESUS CODEJESUS C.A.” desde hace cinco años y que es propietario del vehículo de placas PCI-1285 y que sobre este vehículo se encontraba “*como CHOFER al señor JAVIER CRISTOBAL OÑATE SEVILLANO [procesado en la causa penal por asociación ilícita]*”.
12. Indica que el automotor sobre el cual se ordenó el comiso, lo adquirió a través de un préstamo otorgado por la Cooperativa de Ahorro y Crédito 23 de Julio Cía. Ltda. “*y aún me encuentro pagando según la tabla de amortización gradual he pagado la cuota número 8 de 36 cuotas [sic]*”.
13. El accionante alega que:

*(...) pese a no ser parte del proceso penal No. 17282- 2017- 011061 traté de presentarme en calidad de Víctima y presente [sic] Recurso de Apelación en la parte pertinente al Comiso y al no tener Casillero Judicial cuando se ejecutorió esta Sentencia, el mismo fue rechazado como extemporáneo quedándome en la total indefensión, adicionalmente que todo recurso que yo interponga es considerado ineficaz o inadecuado por no haber sido parte del proceso indicado.*

14. Sobre la violación a sus derechos argumenta que la sentencia impugnada le ha ocasionado un daño a su propiedad, pues “*se ha ordenado injustamente de que se me despoje de mi herramienta de trabajo que lleva el sustento a mi familia (...) valorado en DOCE MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA*”.
15. Por los argumentos expuestos, señala como pretensión que (i) se acepte la acción extraordinaria de protección, (ii) se deje sin efecto la sentencia impugnada en la parte relativa al comiso y (iii) se disponga la inmediata liberación del vehículo.

### **3.2. De la parte accionada**

16. El 17 de enero de 2022, Ana Lucía Ballesteros, jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a cargo del proceso por asociación ilícita N°. 17282-2017-01106, presentó el informe de descargo.
17. La autoridad judicial realiza un recuento de los antecedentes que dieron origen al proceso penal. Refiere que en la audiencia de procedimiento abreviado el fiscal a cargo solicitó el comiso del vehículo: “*petición que es acogida por esta Autoridad ya que indica que es instrumento fundamental dentro del delito; e indica que respecto del vehículo antes mencionado, el mismo dentro de la investigación siempre fue captado en uso y posesión del procesado de nombres JAVIER CRISTOBAL OÑATE SEVILLANO,*

*quien se servía del mismo para comer [sic] el hecho delictivo por el que fue sentenciado”.*

18. Recalca que el señor Juan Carlos Oñate Sevillano, accionante de esta causa, interpuso un recurso fuera de tiempo y *“no puede aceptar peticiones fuera de los términos y plazos que manda la ley, pues esto afectaría a la seguridad jurídica consagrada en la Norma Suprema”.*
19. La jueza de Unidad Judicial expresa que el pedido de devolución del vehículo debió ser resuelto en *“Fiscalía oportunamente conforme lo establece el Art. 467 del COIP en concordancia con la Resolución 123-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura; hecho que no sucedió pues Fiscalía manifestó en la diligencia realizada ante la suscrita que estaba realizando otras investigaciones derivadas de este hecho delictivo donde se investigaba a familiares de los procesados, de quien se presumía conexiones con los ya sentenciados [...]”.*
20. Finalmente sostiene que es su obligación cumplir con la normativa legal prescrita en el artículo 69.2 del COIP, pues:

*si bien el carro consta en papeles a nombre de una tercera persona, que no es un cualquier tercero sino que es una persona quien tiene un nexo familiar directo con el sentenciado pues su relación parento filial es directa, pues son hermanos propios, por lo que era necesario ponderar derechos que se encontraban en conflicto pues si bien por un lado estaba el presunto derecho a la propiedad de un familiar directo del procesado que bien podría ser pantalla de propiedad, pues un propietario debe ser y parecer, sin embargo en este caso quien siempre tiene en su poder como señor y dueño del vehículo placas PCI-1285, pues lo usa, lo tiene, se moviliza, lo lleva a su casa, manifiesta que es suyo, siempre es el sentenciado JAVIER CRISTOBAL OÑATE SEVILLANO (...).*

#### IV. Sobre el agotamiento de recursos

21. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección *“procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.* En consecuencia, uno de los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección es el agotamiento los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.
22. Conforme fue expuesto en el párrafo 13 *supra*, el accionante alega que pese a no ser parte del proceso penal se presentó en calidad de víctima e interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia impugnada y que *“al no tener Casillero Judicial cuando se ejecutorió esta Sentencia”* su recurso fue rechazado como extemporáneo, dejándolo en *“total indefensión”* y manifiesta que: *“todo recurso que yo interponga es considerado ineficaz o inadecuado por no haber sido parte del proceso indicado”.*

23. De ahí que, si bien en contra de la sentencia impugnada cabía presentar recurso de apelación y, eventualmente, un recurso extraordinario de casación, se ha justificado que la extemporaneidad en el primer caso y la falta de interposición de cualquier otro recurso no fue atribuible a la negligencia del accionante, sino que se debía a posibles impedimentos de legitimación<sup>3</sup>, lo cual genera que los recursos sean inadecuados e ineficaces para el caso en concreto. Por tanto, no es posible exigir al accionante que haya agotado los recursos disponibles y esta Corte Constitucional no observa obstáculo para la procedencia de la acción y para que se sustancie la causa.<sup>4</sup>

## V. Análisis

24. Previamente, esta Corte Constitucional considera oportuno mencionar que si bien el accionante ha alegado la vulneración a sus derechos al trabajo, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas, sus argumentos apuntan a que se revise que la orden de comiso fue realizada en incumplimiento al orden jurídico vigente por supuestamente no haber sido parte procesal en el juicio por asociación ilícita, lo cual habría generado que se le despoje de su vehículo.
25. En razón de estas consideraciones, en aplicación del principio *iura novit curia* esta Corte procede a realizar el examen constitucional a la luz de los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad.<sup>5</sup> Por lo que, esta Corte considera pertinente formular el siguiente problema jurídico:

### 5.1 ¿La Unidad Judicial Penal vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad del accionante por ordenar el comiso de su vehículo sin que haya sido condenado por el delito de asociación ilícita?

26. El derecho a la seguridad jurídica supone el respeto al ordenamiento jurídico en su integralidad. La CRE prescribe que este derecho “*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. Como ya lo ha sostenido esta Corte, el derecho a la seguridad jurídica implica 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*”.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Código Orgánico Integral Penal, artículo 657: “Trámite.- El recurso de casación podrá interponerse **por los sujetos procesales**, de acuerdo con las siguientes reglas (...)” (énfasis añadido).

<sup>4</sup> En similar sentido, Ver: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 223-21-EP/21, 27 de octubre de 2021, párrs. 20-22; Sentencia N°. 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 42; Sentencia N°. 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 29.

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

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

28. Debe recalcar que sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional está llamada a verificar afectaciones que tengan una trascendencia constitucional consistente, es decir, que en el caso de verificarse un incumplimiento al orden jurídico, se produzca una afectación a preceptos constitucionales o a derechos del accionante. Así, la mera constatación de que una norma *infraconstitucional* ha sido infringida, no supone *per se* una violación a la seguridad jurídica,<sup>7</sup> al mismo tiempo que, tampoco le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas *infraconstitucionales*.<sup>8</sup> En razón de aquello, esta Corte analizará primero, si existe una inobservancia al ordenamiento jurídico y, en el caso de verificarse la misma, analizará si ha tenido trascendencia constitucional. Particularmente, si ha existido una vulneración al derecho de propiedad del accionante.
29. Ahora bien, el accionante afirma que se vulneraron sus derechos, pues la sentencia impugnada declaró el comiso penal de su vehículo sin considerar que no fue parte del proceso N°. 17282-2017-01106 ni condenado por el delito de asociación ilícita juzgado en este. Al respecto, debe determinarse si la autoridad judicial inobservó el ordenamiento jurídico acarreado como resultado una afectación de derechos constitucionales, en particular el derecho a la propiedad.
30. El artículo 51 del COIP define a la pena como “*una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones u omisiones punibles. Se basa en una disposición legal e impuesta por una sentencia condenatoria ejecutoriada*” (énfasis añadido).
31. A su vez, la norma *ibídem* prescribe las penas y las delimita en: (i) privativas de libertad, (ii) no privativas de la libertad y (iii) restrictivas de los derechos de propiedad. Así es posible que, a través de una sentencia condenatoria, se restrinja los derechos de propiedad.<sup>9</sup> Ahora, entre las penas restrictivas de los derechos de propiedad, se encuentra el comiso penal contemplado en el artículo 69 numeral 2 del COIP que, a la fecha de la sustanciación del proceso disponía: “*Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No habrá comiso en los tipos penales culposos*”.<sup>10</sup>
32. Sobre aquello, este Organismo ha referido que el comiso penal es una pena que, como **regla general**<sup>11</sup>, “*se impone una vez demostrada la culpabilidad, es decir, como*

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1763-12-EP/20, párr. 14.6.: “[...] la Corte Constitucional no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose.”

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1758-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 35; Sentencia N°. 989-1 I-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párrs. 20-21.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2022, párr. 54.

<sup>10</sup> Código Orgánico Integral Penal, artículo 69 numeral 2.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 223-21-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 32-34. Sin perjuicio de este criterio, debe indicarse que, en diciembre de 2019<sup>11</sup>, la Asamblea Nacional -con base en

*consecuencia jurídica de una acción u omisión penalmente reprimida*<sup>12</sup>. La base de este razonamiento subyace en que:

*[A]l declarar el comiso especial se impone una pena en perjuicio de quien es declarado responsable del delito en una sentencia condenatoria. Es por esto que, según la norma referida, cuando se trata de bienes que han servido para el cometimiento del hecho delictivo o que han sido destinados para cometer el delito, el comiso procede siempre que los bienes sean de propiedad de algún partícipe de la infracción penal.*<sup>13</sup>

33. En el caso *sub judice* se verifican los siguientes hechos. El 13 de marzo de 2017, el vehículo marca Chevrolet, Aveo Family, tipo Sedan, placas PCI-1285 de propiedad de Juan Carlos Oñate Sevillano fue objeto de orden de incautación por parte de la jueza de flagrancia e ingresó a custodia de la policía judicial.<sup>14</sup> El vehículo fue incautado como indicio de carácter investigativo por el presunto delito de asociación ilícita.
34. Adicionalmente, el vehículo fue objeto de una pericia de “*revenido químico*” que sirvió de sustento de la acusación fiscal, “*en el cual no consta ningún documento adicional respecto de la propiedad del referido vehículo que siempre fue utilizado y se encontró en el domicilio en poder del procesado OÑATE SEVILLANO JAVIER CRISTOBAL*”.<sup>15</sup>
35. El 14 de julio de 2017, se dictó sentencia en el proceso que dictaminó:

*IV.- Se ordena el comiso de los bienes objeto del delito, como lo establece el art. 69 numeral 2 literal a) del COIP, en el caso concreto que nos ocupa se ordena el comiso del vehículo marca Chevrolet, modelo Aveo Family, tipo Sedan, placas PCI-1285, del cual se encuentra una pericia realizada de identificación, avalúo y marcas seriales a fs.437 a 439 del expediente fiscal, ya que el mismo ha sido considerado un instrumento utilizado para delinquir en el presente caso. Al efecto ofíciase a INMOBILIAR.*

---

el principio de libertad de configuración legislativa- aprobó reformas al artículo 69 del COIP en las cuales se incluyó la posibilidad de comisar bienes de terceros excepcionalmente. Actualmente la norma prescribe: “Art. 69.- *Penas restrictivas de los derechos de propiedad.- Son penas restrictivas de los derechos de propiedad: (...) 2. Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No habrá comiso en los tipos penales culposos. En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de: f) Los bienes, fondos o activos y productos en propiedad de terceros, cuando estos hayan sido adquiridos con conocimiento de que proceden del cometimiento de un delito o para imposibilitar el comiso de los bienes de la persona sentenciada (...)* (énfasis añadido). En tal virtud, esta Corte recalca que, la norma que contempla dichas excepciones no fue ni es aplicable al proceso N°.17282-2017-01106 (sustanciado en el 2017), y no se considera para el presente análisis. La Corte, entonces, a efectos de verificar una potencial violación a la seguridad jurídica, se limitará a analizar el marco jurídico vigente a la época de sustanciación del proceso.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 75. Ver también sentencia N°. 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2022, párr. 55.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 39.

<sup>14</sup> Fs. 8-9 y 21 del expediente penal por asociación ilícita No. 17282-2017-01106.

<sup>15</sup> Fs. 72, y 117-118 del expediente constitucional, informe de descargo de la autoridad judicial.

36. A criterio de la autoridad judicial accionada: “*si bien el carro consta en papeles a nombre de una tercera persona, que no es un cualquier tercero sino que es una persona quien tiene un nexo familiar directo con el sentenciado pues su relación parento filial es directa, pues son hermanos propios*” se hacía “*necesario ponderar derechos*”. A criterio de la jueza de Unidad Judicial, “*por un lado estaba el presunto derecho a la propiedad de un familiar directo del procesado que bien podría ser pantalla de propiedad*” pero que, en el caso concreto, el vehículo de placas PCI-1285 había sido usado por el sentenciado Javier Cristóbal Oñate Sevillano, por lo que, dispuso la medida en cuestión.
37. El 20 de julio de 2017, el señor Juan Carlos Oñate Sevillano interpuso recurso de apelación. Argumentó que, en su calidad de propietario del vehículo Aveo Family, tipo Sedan, placas PCI-1285 se dispuso el comiso cuando él es un tercero perjudicado que no fue procesado y que, adicionalmente, dicho bien es sustento de su trabajo.<sup>16</sup>
38. Se verifica que al expediente, el accionante adjuntó: (i) copias de su cédula<sup>17</sup>, (ii) certificado de que el accionante consta como socio y gerente de la compañía de taxis TRANSPORTES DE TAXIS CORAZON DE JESUS CODEJESUS C.A.; (iii) copia de su matrícula del vehículo de placas No. PCI-1285 a nombre de Juan Carlos Oñate Sevillano;<sup>18</sup> (iv) copias de la tabla de amortización respecto del préstamo con la Cooperativa de Ahorro y Crédito 23 de Julio Cía. Ltda para la compra de su vehículo<sup>19</sup>; y (v) certificado único vehicular emitido por la Agencia Nacional de Tránsito en la que consta como propietario el señor Juan Carlos Oñate Sevillano.<sup>20</sup>
39. El 21 de julio de 2017, la jueza de Unidad Judicial Penal resolvió negar el recurso de apelación, pues consideró que este era extemporáneo.
40. Ahora bien, pese a que el comiso penal es una pena aplicable al juzgamiento de delitos en el marco de un proceso judicial, se debe tomar en cuenta que esta figura constituye una medida restrictiva del derecho de propiedad que se aplica, salvo ciertas excepciones referidas en la nota al pie 11 *ut supra*, cuando los bienes que han sido utilizados para la comisión de un delito son de propiedad de uno de los partícipes de la infracción.<sup>21</sup> Como ya ha sido sostenido por este Organismo:<sup>22</sup>

*[I]ndependientemente de si ciertos tipos penales exigen que se declare el comiso penal de los bienes utilizados para el cometimiento del delito, la autoridad judicial debe verificar que aquellos bienes sean de propiedad de algún partícipe de la infracción penal. De lo contrario, se estaría afectando derechos de terceros, que no tienen por qué asumir las consecuencias de un hecho delictivo que no cometieron.*

<sup>16</sup> Fs. 271-274 del expediente penal por asociación ilícita No. 17282-2017-01106

<sup>17</sup> Fs. 270 del expediente penal por asociación ilícita No. 17282-2017-01106.

<sup>18</sup> Fs. 265 del expediente penal por asociación ilícita No. 17282-2017-01106.

<sup>19</sup> Fs. 264 del expediente penal por asociación ilícita No. 17282-2017-01106.

<sup>20</sup> Fs. 267 del expediente penal por asociación ilícita No. 17282-2017-01106.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 44.

<sup>22</sup> *Íbid.*

41. Tomando en cuenta las normas previas, claras y públicas (párrafos 30-32 *supra*) y la jurisprudencia de esta Corte<sup>23</sup>, este organismo verifica que la jueza de la Unidad Judicial dispuso el comiso sobre el bien de una persona que no fue declarada responsable de la infracción penal. Se debe precisar que las normas que establecen los supuestos excepcionales incluidos en el artículo 69 (2) segundo inciso del COIP no se encontraban vigentes durante la sustanciación del juicio penal por asociación ilícita. No obstante, la justificación vertida por la autoridad judicial, con base en su informe de descargo, responde a que (i) el accionante no era parte procesal y (ii) a una “ponderación” de derechos bajo la cual, reconoce que la propiedad formalmente le corresponde a un tercero, pero que habría sido el procesado quién usó el bien para cometer el delito, constituyendo razón suficiente para disponer el comiso del bien.
42. A juicio de esta Corte, la justificación de la autoridad judicial no responde a las normas, claras, previas y públicas que habilitaban a la jueza de Unidad Judicial a disponer el comiso de un vehículo de una tercera persona ajena al proceso, pues no estaban vigentes las excepciones a la regla general<sup>24</sup>.
43. Por lo que, se verifica que la jueza de la Unidad Judicial Penal, a través de la sentencia de 14 de julio de 2017, irrespetó el ordenamiento jurídico al ordenar de forma arbitraria el comiso de un vehículo de un tercero no partícipe de la infracción penal.
44. En este orden de ideas, conforme se señaló en el párrafo 28 *supra*, para determinar si la inobservancia por parte de la autoridad judicial de la normativa jurídica relativa al comiso penal acarreó como resultado una afectación de índole constitucional capaz de constituir una violación al derecho a la seguridad jurídica, corresponde que esta Corte determine si tal inobservancia, materializada en la sentencia impugnada, produjo una violación al derecho de propiedad del accionante.
45. Al respecto, la Constitución del Ecuador reconoce en el artículo 66 numeral 26, el derecho a la propiedad “*en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas*”. Una limitación de este derecho debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley.<sup>25</sup> Por ejemplo, conforme determina el artículo 323 de la Constitución, el

---

<sup>23</sup> *Íbid*, Ver también, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 223-21-EP/21, 27 de octubre de 2021; Sentencia N°. 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 42.

<sup>24</sup> Ver, nota al pie No. 11 *supra*.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 0146-14-SEP-CC de 01 de octubre de 2014 (caso No. 1773-11-EP). Págs. 27-28: “*En tal virtud, las obligaciones del Estado en cuanto a la garantía y protección del derecho a la propiedad se dan en dos escenarios, a saber: uno de estos es cuando el Estado promueve progresivamente el acceso al derecho a la propiedad mediante la adopción de políticas públicas que permitan a las personas su acceso; y el otro, cuando si bien la Constitución de la República autoriza que el Estado pueda limitar al derecho mediante la expropiación de bienes, esta limitación debe observar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, es decir, debe ser efectuada en las condiciones señaladas y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, garantizando que el proceso se realice ‘previa justa valoración, indemnización y pago’, y restringiéndose toda forma de confiscación.*”; Sentencia No. 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párrs. 46-48.

derecho de propiedad no es absoluto y puede ser limitado por razones de utilidad pública a un proceso de expropiación previa justa valoración, indemnización y pago.

46. Es evidente que el derecho de propiedad tiene una dimensión constitucional.<sup>26</sup> La Corte Constitucional ha dicho que el derecho de propiedad es justiciable a través de una garantía como la acción extraordinaria de protección cuando “*los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad*” y no puedan ser abordados por los mecanismos de impugnación regulares contenidos en la ley;<sup>27</sup> es decir, cuando una autoridad jurisdiccional a través de una acción u omisión ha afectado de forma directa e inmediata el derecho de propiedad en el contexto de un proceso.<sup>28</sup>
47. Así, es claro que para evaluar una posible vulneración a la dimensión constitucional del derecho de propiedad por parte de la autoridad judicial accionada, corresponde a esta Corte Constitucional verificar si es que la declaratoria de comiso efectuada respecto del vehículo del accionante, constituye una limitación al derecho de su propiedad que se encuentra justificada en medidas legítimas previstas en el ordenamiento jurídico o si, por el contrario, constituye una afectación directa al contenido constitucional de este derecho.
48. En la misma línea, esta Corte aclara que no le corresponde analizar si fue correcta o no la interpretación y aplicación del derecho en la decisión judicial, ya que los jueces están facultados a aplicar e interpretar la normativa jurídica, según corresponda. Sin embargo, esta Corte tiene competencia para verificar vulneraciones de contenido constitucional, como a continuación se examina.
49. En el presente caso, la jueza de Unidad Judicial Penal, a través de la sentencia impugnada, declaró el comiso del vehículo de propiedad del accionante a pesar de que esta persona no fue condenada por el delito de asociación ilícita. La autoridad judicial, fundamentó su decisión en que el artículo 69 numeral 2 literal a) del COIP prescribía que procede el comiso sobre los bienes utilizados para cometer determinada infracción.<sup>29</sup> Además, en su informe de descargo, sostiene que habría ponderado el hecho de que el hoy accionante “*no es cualquier tercero sino que es una persona quien tiene un nexo familiar directo con el sentenciado pues su relación parento filial es directa [sic], pues son hermanos propios*”.

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 021-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010 (caso No. 0585-09-EP), pág. 6.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 021-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010 (caso No. 0585-09-EP), pág. 6.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 85.

<sup>29</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial N°. 180, 10 de febrero de 2014, artículo 69: “*Penas restrictivas de los derechos de propiedad.- Son penas restrictivas de los derechos de propiedad: (...) 2. Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No habrá comiso en los tipos penales culposos. En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de: a) Los bienes, fondos o activos, o instrumentos equipos y dispositivos informáticos utilizados para financiar o cometer la infracción penal o la actividad preparatoria punible*”.

- 50.** El efecto de la orden de comiso implicó que las consecuencias jurídicas por el cometimiento de una infracción penal sean trasladadas a una persona quien no fue procesado ni declarado responsable del hecho delictivo, generando una privación injustificada de la propiedad.<sup>30</sup>
- 51.** Esta Corte ha dicho que el comiso de bienes de propiedad de terceros ajenos a un proceso penal constituye una “*práctica confiscatoria*” y una clara vulneración al derecho a la propiedad.<sup>31</sup> Si bien el comiso constituye una pena que ha sido aprobada por el legislador para ciertos delitos y procede respecto de terceros en ciertos casos<sup>32</sup>. En el presente caso, constituyó una medida desproporcional, pues el vehículo pertenece a alguien que no fue sentenciado por el delito de asociación ilícita y las excepciones producto de las reformas al COIP en 2019 no eran aplicables al proceso, por lo que, no podían ser aplicadas por la autoridad judicial de igual forma.
- 52.** Sin que la conducta de una persona haya sido reprochada, tampoco el Estado podría restringir su derecho a la propiedad imponiéndole una pena que, en el presente caso, ha implicado una retención indefinida de su vehículo. Aquello es incompatible con la protección constitucional a la propiedad y, claramente, es injustificado que quien no ha sido infractor tenga que lidiar con las consecuencias de una retención a su propiedad, cuando este tipo de sanción tiene objeto y causales específicas.
- 53.** En razón de las consideraciones expuestas, en el presente caso, la sentencia de 14 de julio de 2017 vulneró el derecho a la seguridad jurídica y propiedad del accionante al haber ordenado el comiso del vehículo de su propiedad sin considerar que no había sido declarado culpable por el delito de asociación ilícita.

## **5.2 Consideraciones adicionales sobre la reparación integral**

- 54.** La Corte Constitucional ha establecido que, como reparación integral dentro de una acción extraordinaria de protección, es posible adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar a la autoridad judicial impugnada cuando “*la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, [pues en ese caso] el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado*”<sup>33</sup>. En el presente caso, el comiso ordenado fue una medida irrazonable que vulneró el derecho de propiedad del accionante de forma injustificada. La consecuencia de esta violación lleva a este Organismo a ordenar que se deje sin efecto la sentencia impugnada en cuanto a la declaratoria de comiso y se repare al titular del vehículo que ha sido afectado, con la devolución del bien.

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párrs. 53.

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 179-17-SEP-CC de 14 de junio de 2017 (caso N°. 0124-14-EP), pág. 11.

<sup>32</sup> Ver, nota al pie No. 11 *supra*.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 843-14-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 56.

- 55.** Asimismo, esta Corte observa que la limitación al derecho de propiedad del accionante pudo haber tenido los siguientes efectos: **(i)** el irrazonable transcurso del tiempo, más de cuatro años aproximadamente desde que se ordenó el comiso; **(ii)** desde la imposición del comiso, el vehículo podría haber sufrido un deterioro normal o extraordinario **(iii)** así también, esta Corte considera que es evidente que el propietario estuvo privado del uso del vehículo durante todo ese tiempo y que, al ser un medio de sustento, supuso una afectación a sus derechos, mereciendo una reparación en tal sentido.
- 56.** En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte<sup>34</sup>, y tomando en cuenta que la vulneración de derechos constatada requiere de una reparación material que implica la verificación real de los perjuicios efectivamente padecidos por el accionante; esta deberá ser determinadas en la vía contenciosa administrativa, en aplicación del artículo 19 de la LOGJCC y de lo establecido en las sentencias N°. 04-13-SAN-CC y 011-16- SIS-CC.
- 57.** Adicionalmente y, tomando en cuenta que la vulneración a los derechos del accionante ha sido causada por una autoridad judicial, bajo el principio de responsabilidad establecido en el artículo 11 numeral 9 de la CRE, así como el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial, esta Corte dispone que es el Consejo de la Judicatura como entidad de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la función judicial, la responsable de cumplir con la medida de reparación económica previamente referida. Aquello no obsta que esta entidad, en el caso de que se realice una reparación material, ejerza la acción de repetición de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC.

### **5.3 Llamado de atención y consideración final**

- 58.** Esta Corte considera adecuado llamar la atención a la jueza Ana Lucía Ballesteros de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, quien sustanció el proceso penal No. 17282-2017-01106 y transgredió los derechos constitucionales del señor Juan Carlos Oñate Sevillano, de forma que se dispone al Consejo de la Judicatura que proceda con la investigación correspondiente.
- 59.** Asimismo, se recuerda a los jueces de garantías penales que, conforme ya ha manifestado esta Corte<sup>35</sup>, independientemente de que ciertos tipos penales exijan que se declare el comiso penal de los bienes utilizados para el cometimiento del delito, la autoridad judicial debe verificar que aquellos bienes sean de propiedad de algún partícipe de la infracción penal o, dadas las reformas de 2019<sup>36</sup>, verificar los supuestos de excepción al carácter personalísimo de la pena. De lo contrario, se estaría afectando

---

<sup>34</sup> *Íbid*, párr. 58.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 44. Ver también, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 223-21-EP/21, 27 de octubre de 2021; Sentencia N°. 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 42.

<sup>36</sup> Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, Primer Suplemento del Registro Oficial No. 107, 24 de diciembre de 2019, artículo 18. Ver, artículo 69.2 (f) del COIP, vigente a la actualidad.

derechos de terceros, que no tienen por qué asumir las consecuencias de un hecho delictivo que no cometieron, constituyendo una práctica confiscatoria susceptible de responsabilidad.

60. Por lo mismo, se recuerda a los jueces que, conforme al marco legal y constitucional de sus competencias, deben actuar con la diligencia necesaria para notificar a quienes sean los titulares de los bienes que presumiblemente han sido objeto de un delito cuando estos no sean procesados, a fin de que, pueda evitarse una vulneración de derechos como la constatada en la presente sentencia.

## VI. Decisión

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

- (i) **Declarar** que la sentencia de 14 de julio de 2017 dentro del proceso por asociación ilícita N°. 17282-2017-01106 dictada por la jueza Ana Lucía Ballesteros de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, vulneró los derechos a la seguridad jurídica y propiedad del señor Juan Carlos Oñate Sevillano, al haber declarado el comiso del vehículo de su propiedad, sin que esta persona haya sido declarada culpable de la infracción.
- (ii) **Aceptar** la acción extraordinaria de protección N°. 2220-17-EP.
- (iii) **Disponer**, como medidas de reparación integral:
- a. **Dejar** sin efecto únicamente la declaración del comiso del vehículo de propiedad del accionante en la sentencia de 14 julio de 2017 por parte de la jueza Ana Lucía Ballesteros de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, respecto del vehículo marca Chevrolet, Modelo Aveo Family, placas PCI-1285, Chasis 8LATD52YXE0230450, Año de modelo 2014, Número de motor: F15S34840791, Tipo de Vehículo Sedan, de Origen Ecuador, Color negro. Esta decisión no afecta la declaratoria de culpabilidad de los procesados en procedimiento abreviado.
- b. **Ordenar** la inmediata liberación del vehículo marca Chevrolet, Modelo Aveo Family, placas PCI-1285, Chasis 8LATD52YXE0230450, Año de modelo 2014, Número de motor: F15S34840791, Tipo de Vehículo Sedan, de Origen Ecuador, Color negro, y entrega a su propietario Juan Carlos Oñate Sevillano. La Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público o la autoridad que sea competente deberá liberar de forma inmediata el vehículo sin que se requieran trámites adicionales.

- c. Ordenar** que el expediente sea enviado al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la provincia de Pichincha para que determine la indemnización que corresponda respecto de los daños generados por la declaración del comiso del vehículo de propiedad del señor Juan Carlos Oñate Sevillano. La reparación económica de los daños que sean debidamente verificados le corresponderá al Consejo de la Judicatura, quien tiene a salvo la acción de repetición de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC.
- d. Llamar** la atención a la jueza Ana Lucía Ballesteros de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y con base en el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial, se ordena remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para los efectos administrativos a que hubiere lugar respecto de la actuación de la autoridad judicial que ocasionó la vulneración de derechos constatada.
- e. Disponer** al Consejo de la Judicatura que esta sentencia sea difundida entre los operadores de justicia que tienen competencia en materia penal, a fin de evitar que se incurra en vulneraciones similares a la que dio lugar a la presente causa. Dentro del plazo de 20 días, el Consejo de la Judicatura informará a esta Corte sobre el cumplimiento de la misma.
- f. Disponer**, al Consejo de la Judicatura, que realice una capacitación a los operadores de justicia que tienen competencia en materia penal respecto de la jurisprudencia que ha emitido esta Corte Constitucional en reiterados casos sobre vulneración de derechos en el contexto del comiso penal sobre bienes de personas que no fueron declaradas culpables de delitos, a fin de evitar que se incurra en vulneraciones similares a la que dio lugar a la presente causa. Dentro del plazo de seis meses, el Consejo de la Judicatura informará a esta Corte sobre el cumplimiento de la misma.
- (iv) Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.05 16:20:32  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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



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

222017EP-43b60



**Caso Nro. 2220-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de mayo 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 con:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 32-19-IS/22

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

**CASO No. 32-19-IS****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 32-19-IS/22**

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve declarar el incumplimiento de una sentencia constitucional dictada en una acción de protección contra el Ministerio de Trabajo, que disponía el pago de indemnizaciones a servidores públicos.

**I. Antecedentes procesales**

1. Los señores Zoila María Delvicier Mejía, Marta Fabiola Vega Ledesma, Margarita Ascensión Carrascal Coral, Marcia Italia Tacuri Morales, José Luis Morales Vásquez, Luz América Tomalá Fuentes, Juan Carlos Landívar Salazar, Clemente Manrique, Fátima Marisol Lamilla León, Maura Zamora Loor, Pablo Tomás Moyano González, María de Lourdes Quinde Servilla y Jorge Enrique Patiño Morán, por sus propios derechos, presentaron una acción de protección<sup>1</sup> contra el Ministerio de Relaciones Laborales (hoy Ministerio de Trabajo), en la persona del Ing. Richard Espinoza Guzmán<sup>2</sup>. La jueza Novena de Niñez y Adolescencia de Guayas, actualmente la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Guayaquil (en adelante **Unidad Judicial**) resolvió el 20 de octubre de 2010, aceptar la acción de protección propuesta<sup>3</sup>.
2. En atención al recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas (en adelante **La Sala**), en voto de mayoría del 28 de diciembre de 2010,

<sup>1</sup> Los accionantes alegaron vulneración del derecho a la seguridad jurídica, derecho a la igualdad ante la ley y de una vida digna y como pretensión solicitaron que el Ministerio de Trabajo cumpla el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, esto es, el pago de la cantidad de 7 SBU por cada año de servicio por la supresión de las partidas, haciendo la respectiva reliquidación descontado lo que se les ha pagado (USD 1000.00 por año de servicio).

<sup>2</sup> La causa fue signada con el No. 09959-2010-1303.

<sup>3</sup> La jueza de la Unidad Judicial dispuso "(...) no solo se les ha violado el Derecho al Trabajo, a través de infundadas Resoluciones Administrativas, sino que no se ha respetado la Supremacía de la Norma Constitucional, que no puede ser ajena a ningún funcionario público, por lo que el señor Ministro de Relaciones Laborales, violentó la constitución (sic), ocasionó un daño grave a los accionantes, ya que se los dejó sin su fuente de trabajo, y, además omitió disponer que las indemnizaciones estuvieran apegadas a lo que disponía el Mandato Constituyente No. 2. Por todas estas consideraciones (...) acepta la acción de protección propuesta (...) disponiendo que en los siete días hábiles próximos a esta Resolución, el accionado presente a esta Judicatura, las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional; para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los trece ex empleados del Ministerio de Relaciones Laborales".

resolvieron confirmar la sentencia que declaró con lugar la acción de protección planteada<sup>4</sup>.

3. El 26 de enero de 2011, la entidad accionada presentó acción extraordinaria de protección frente a lo cual la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>5</sup> resolvió inadmitir la causa<sup>6</sup>.
4. El 17 de diciembre de 2012, los accionantes presentaron una demanda ante el Tribunal Distrital del Contencioso Administrativo<sup>7</sup>, invocando el artículo 19 de la LOGJCC. Posteriormente, mediante auto interlocutorio del 30 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo resolvió, declarar abandonada la causa al haberse cumplido los presupuestos establecidos en los artículos 245 y 246 de Código Orgánico General de Procesos “COGEP”. El auto se notificó el 31 de agosto del mismo año<sup>8</sup>.
5. El 13 de julio de 2018, las señoras Zoila María Delvicier Mejía y Margarita Carrascal Coral, por sus propios derechos, (en adelante las “**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia constitucional de acción de protección dictada en su favor el 20 de octubre de 2010 por la Unidad Judicial y confirmada por la Sala.
6. El 9 de julio de 2019, mediante sorteo en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
7. El 26 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que el Ministerio de Trabajo, la Unidad Judicial y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede Guayaquil, presenten su informe respecto del cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección, signada con el No. 09959-2010-1303.

## II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencia, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “LOGJCC”.

---

<sup>4</sup> El voto de mayoría dispuso: “(...) en los siete días hábiles el accionante presente al Juez precedente las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional, para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los accionantes del Ministerio de Relaciones Laborales...”.

<sup>5</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces Nina Pacari Vega, Edgar Zarate Zarate y Manuel Viteri Olvera.

<sup>6</sup> El proceso fue signado con el No. 0324-11-EP.

<sup>7</sup> El proceso fue signado con el No. 09801-2012-0984.

<sup>8</sup> Como antecedente, se observa además que la parte accionante interpuso un recurso de casación que fue inadmitido por la conjueza nacional Dr. Hipatia Susana Ortiz Vargas el 29 de noviembre de 2021 en el proceso 09801-2010-0800.

### III. Alegaciones de las partes

#### De las accionantes del proceso originario

9. Las accionantes señalan que la acción de protección propuesta, en conjunto con otras 11 personas (todos ex empleados del Ministerio de Trabajo), fue resuelta favorablemente el 20 de octubre de 2010 y posteriormente ratificada el 28 de diciembre de 2010.
10. Alegan las accionantes que, por dos ocasiones, en la Unidad Judicial, “*se nombró perito para que practique las liquidaciones conforme a sentencia ejecutoriada, sin que (...) se haya posesionado, peor aún practicado liquidación...*”. Agregan que, después de algunos meses, el juez de la causa dictó dos providencias de fechas 24 de enero de 2012 y 2 de febrero de 2012, en la que señaló “... *declara que se ha agotado el presente trámite, dejando a salvo el derecho de los accionantes para concurrir ante el órgano jurisdiccional competente*”.
11. Adicionalmente, mencionan que en diciembre de 2012, presentaron una demanda ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Guayaquil, con la finalidad de obtener el pago de las diferencias de las liquidaciones conforme se encuentra ordenado en sentencia, sin obtener respuesta oportuna “*negándonos el pedido de convocatoria a audiencia, lo cual ocasionó que el Tribunal declare la acción en abandono*”.
12. Por lo anotado, las accionantes señalan que, ante el evidente incumplimiento de la sentencia referida, solicitan que el Ministerio de Trabajo “*cumpla con el pago de las reliquidaciones ordenadas a pagar en sentencia, en los que incluirá los respectivos intereses*”.

#### De los informes presentados

##### a. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil

13. El 3 de diciembre de 2021, compareció la abogada Roxana Alcívar Izurieta, jueza de la Unidad Judicial. En el informe de descargo la jueza señala:
  - 13.1. La sustanciación y ejecución de lo resuelto en la causa le correspondió conocer a los jueces que le antecedieron: Ab. Magaly Izaguirre Mieles y Ab. José Olvera Barboto, toda vez que la suscrita entró en funciones el 9 de octubre de 2014 y que la última actuación procesal fue el 25 de octubre de 2012, realizada por el juez José Olvera Barboto.
  - 13.2. Sostiene que a fojas 591, consta el auto de 27 de septiembre de 2011 emitido por la jueza Magaly Izaguirre Mieles, el que indica textualmente:

*“... Toda vez que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia, atenta a su contenido se corre traslado a los accionantes, a fin de que éstas sean analizadas de haber inconformidad para el cobro de sus pretensiones propongan las acciones pertinentes conforme lo establece el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales...”.*

**13.3.** Agrega, que el juez José Olvera Barboto, en auto de fecha 2 de febrero de 2012, dispuso:

*“... en la presente causa, el fallo de segunda y definitiva instancia dispuso que inmediatamente de aprobadas las liquidaciones, que precisamente consisten en el pago en dinero, se dispongan las transferencias a las cuentas individuales. En la especie no han sido aprobadas las liquidaciones que presentaron los accionantes, y existe discrepancia entre los rubros por ellos liquidados con los que presenta el Ministerio de Relaciones Laborales, siendo por tanto necesaria la acción prevista en el referido art. 19 para determinar su monto, atribución que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo expuesto toda vez que no han variado los fundamentos que sirvieron de sustento a la providencia dictada el día 24 de enero del 2012 (...) se niega por improcedente la petición formulada por los accionantes.- Se llama severamente la atención al abogado que suscribe la petición por las expresiones que utiliza en desmedro de la contraparte y del juzgador, bajo prevenciones que de continuar esa conducta procederá conforme lo establece el Código Orgánico de la Función Judicial...”.*

**13.4.** Finalmente, indica que no hay escritos pendientes de sustanciación y que la última actuación judicial fue el 25 de octubre de 2012, tal como obra en el proceso judicial.

#### **b. Ministerio de Trabajo**

- 14.** Mediante informe de 8 de diciembre de 2012, el señor Lenin Ochoa Ochoa, en calidad de director de Asesoría Jurídica (E) del Ministerio de Trabajo, realizó un recuento de la acción de protección signada con el No. 09959-2010-1303 y de la acción extraordinaria de protección signada con el No. 0324-11-EP.
- 15.** Señaló además que las accionantes *“... interpusieron ante el Tribunal No. 2 de lo Contencioso Administrativo, el juicio No. 09801-2012-0984 para que se efectúe el cálculo de la reparación económica, dispuesta en la Acción de Protección No. 09959-2010-1303, es decir para que se ejecute la sentencia”.*
- 16.** Posteriormente, indica que, mediante auto de 30 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo declaró abandonada la causa propuesta.
- 17.** Finalmente, señaló que como consecuencia de la declaratoria de abandono *“... esta Cartera de Estado no fue notificada con el informe pericial, aprobación del mismo y mandamiento de ejecución correspondiente a los valores a pagar, instrumento*

*imprescindible para que al interno de esta institución se realicen las gestiones tendientes al pago”.*

### **Informe del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil**

18. El 29 de noviembre de 2021, los jueces Kelvin Sánchez, Jorge Guevara Carrillo y Ángel Ponce en calidad de miembros del Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil No. 2 con sede en la ciudad de Guayaquil manifiestan que *“los suscritos aún no éramos jueces de éste Tribunal”* y que *“lamentablemente nos vemos imposibilitados de poder brindar mayor información (...) ya que la misma se encuentra en la Corte Nacional de Justicia (...)”*.<sup>9</sup>

### **Informe de la Corte Nacional de Justicia**

19. El 2 de diciembre de 2021, la Dra. Hipatia Ortiz Vargas en calidad de Conjueza Nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en lo principal hace un recuento de los antecedentes procesales y del caso señalando que se inadmitió el recurso de casación el 29 de noviembre de 2021<sup>10</sup>.

### **IV. Decisión cuyo incumplimiento se demanda**

20. La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia dictada el 20 de octubre de 2010 por la jueza de la Unidad Judicial, dentro del proceso de acción de protección No. 09959-2010-1303<sup>11</sup> y ratificada el 28 de diciembre de 2010, mediante sentencia de mayoría dictada por los jueces de la Sala. A continuación, se transcribe el texto correspondiente de la sentencia de segunda instancia:

*“(...) confirma la sentencia que declara con lugar la Acción de Protección presentada (...) en la que se dispone que en los siete días hábiles el accionante presente al Juez precedente las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional, para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los accionantes del Ministerio de Relaciones Laborales” (sic).*

<sup>9</sup> Foja 67 del expediente constitucional.

<sup>10</sup> Fojas 26 y 27 del expediente constitucional.

<sup>11</sup> La jueza de la Unidad Judicial dispuso *“(...) no solo se les ha violado el Derecho al Trabajo, a través de infundadas Resoluciones Administrativas, sino que no se ha respetado la Supremacía de la Norma Constitucional, que no puede ser ajena a ningún funcionario público, por lo que el señor Ministro de Relaciones Laborales, violentó la constitución, ocasionó un daño grave a los accionantes, ya que se los dejó sin su fuente de trabajo, y, además omitió disponer que las indemnizaciones estuvieran apegadas a lo que disponía el Mandato Constituyente No. 2. Por todas estas consideraciones (...) acepta la acción de protección propuesta (...) disponiendo que en los siete días hábiles próximos a esta Resolución, el accionado presente a esta Judicatura, las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional; para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los trece ex empleados del Ministerio de Relaciones Laborales”.*

## V. Análisis del caso

21. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes. Ello, pues la Corte Constitucional se encuentra facultada para declarar el incumplimiento, sancionar a los responsables y a conminar reparaciones.
22. Corresponde en primer lugar, identificar al destinatario responsable del cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia en cuestión, el cual se aprecia de manera clara que son los accionantes y el entonces Ministerio de Relaciones Laborales. De igual manera, corresponde identificar a la autoridad judicial, llamada a ejecutar la sentencia, cuyo cumplimiento se demanda. En el presente caso, se observa que la autoridad judicial era la jueza Magaly Izaguirre Mieles, posteriormente el juez José Olvera Barboto y actualmente la jueza Roxana Alcívar Izurieta de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil.
23. Una vez identificados los responsables del cumplimiento de la sentencia, corresponde analizar las obligaciones a cumplirse. Conforme consta en texto de la sentencia citada en el párrafo 20 *supra*, en el presente caso las obligaciones se concretan en: (i) la presentación de la liquidación por las partes procesales<sup>12</sup>, (ii) la aprobación de la liquidación por parte del Juez de instancia y ordenar su pago; (iii) la transferencia de los valores a las cuentas por parte del entonces Ministerio de Relaciones Laborales.
24. La Corte ha establecido que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>13</sup>.
25. Identificadas al detalle que han sido las obligaciones ordenadas en la sentencia dictada el 20 de octubre de 2010 y ratificada el 28 de diciembre del mismo año, dentro de la acción de protección, se procede a verificar si estas fueron cumplidas, a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales que consta en el expediente constitucional.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que en segunda instancia se dispuso que sean los accionantes quienes presenten la liquidación, mientras que en la sentencia de la Unidad Judicial se señalaba que los accionados debían presentar la liquidación.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 67.

- 26.** Según obra del expediente judicial y de lo aportado por las partes, se evidencian las siguientes actuaciones procesales en relación a la liquidación de haberes (**obligación i**):
- 26.1** A fojas 550 y 551, la liquidación presentada por los accionantes, el 18 de febrero de 2011; con lo cual se observa que los accionantes cumplieron con la obligación (i) señalada en párrafo 23 *supra*.
- 26.2** Luego de que la parte actora solicitara la designación de un perito<sup>14</sup>, y que la jueza mediante providencia designara a un perito contable<sup>15</sup>, el Ministerio de Trabajo<sup>16</sup> solicitó la revocatoria de dicha providencia debido a que el trámite de determinación de valores por concepto de reparación debía ser sustanciado en el Contencioso Administrativo, conforme lo dispuesto el artículo 19 de la LOGJCC.
- 26.3** A foja 565, mediante providencia, la jueza manifiesta “... *se apercibe a los ACCIONADOS, que deben cumplir la resolución de fecha 20 de octubre de 2010 (...) en caso de que cumplan las 72 horas concedidas; y ustedes no hayan procedido a realizar las liquidaciones; aplicaré de inmediato lo que dispone el Art. 86 numeral 4 de la Constitución ...*”.
- 26.4** A fojas 566, escrito presentado por el Ministerio de Trabajo en el que hace un recuento de los alegatos esgrimidos durante la sustanciación de la causa, para finalmente manifestar que “(...) *no habría valor alguno que liquidar (...) y en el caso de existir*”; disponer que los accionantes acudan al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo.
- 27.** Si bien se observa que existe una diferencia entre las sentencias cuyo cumplimiento se demanda, esto es, que la Unidad Judicial ordenó al Ministerio de Trabajo presentar las liquidaciones mientras que la Sala de alzada impuso tal obligación a los accionantes, esta Corte no puede desconocer que ambas sentencias conceden la acción de protección; y, que la pretensión de tal acción es precisamente que tal Cartera de Estado realice la reliquidación de haberes con el objeto de que se pague una diferencia a los accionantes sobre la base del artículo 8 del Mandato Constituyente 2. En ese sentido, se aprecia que la Sala, posiblemente incurrió en un *lapsus calami* que no desconoce la obligación del Ministerio de realizar las liquidaciones, sin perjuicio de que los accionantes hayan presentado una liquidación

---

<sup>14</sup> A fojas 554, un escrito presentado por los accionantes, que en lo principal solicitan que, debido al transcurso de 5 meses desde que se dictó la sentencia, designe un perito para que liquide las diferencias causadas entre lo que pagó el Ministerio de Relaciones Laborales y lo que les corresponde percibir, por disposición del Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2.

<sup>15</sup> A foja 556, mediante providencia de fecha 15 de abril de 2011, la jueza Magaly Izaguirre Mieles nombró a la perito Paola Acosta Ortiz para que realice la liquidación contable el día 19 de abril de 2011.

<sup>16</sup> A foja 558, mediante escrito el Ministerio de Trabajo solicitó se deje sin efecto la providencia detallada en el pie de página que antecede, debido a que el trámite de determinación de valores por concepto de reparación debía ser sustanciado en el Contencioso Administrativo, conforme lo dispuesto el artículo 19 de la LOGJCC.

conforme se señala en el párrafo 23.1 *supra*. Con base a lo expuesto y conforme a las actuaciones procesales detalladas en párrafo anterior, se evidencia que el Ministerio de Trabajo mantuvo su postura de que no existían valores a liquidar por lo que no presentó liquidación para pagar lo ordenado, y, más bien refirió al pago de US\$ 1000.00 realizado a los accionantes con anterioridad a la acción de protección; por lo que no se observa de forma estricta cumplida la obligación reseñada en el párrafo 23 (i) *supra* por parte de tal Ministerio.

**28.** En relación a la obligación (ii) detallada en el párrafo 23 *supra*, esto es, que el juez de instancia apruebe las liquidaciones, se observan las siguientes actuaciones:

**28.1** A fojas 580, consta la razón sentada por el actuario, de la Unidad Judicial, de 22 de agosto de 2011, señalando que no se ha cumplido con la sentencia.

**28.2** A fojas 591, mediante providencia suscrita por la jueza Magaly Izaguirre, señaló que una vez que el Ministerio de Relaciones Laborales presentó, el 20 de septiembre de 2011, las liquidaciones de los ex servidores en la que se establece que los valores pagados ascienden a US\$ 1000.00 “... *se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia, atenta a su contenido se corre traslado a los accionantes, a fin de que estas sean analizadas de haber inconformidad para el cobro de sus pretensiones propongan las acciones pertinentes conforme lo establece el Art. 19 de (LOGJCC)...*”.<sup>17</sup>

**28.3** A fojas 595, mediante providencia el nuevo juez designado José Olvera Barboto, revocó la providencia detallada en el numeral que antecede, en atención a lo solicitado por los accionantes, y designó nuevo perito liquidador con el objeto de que se determine la existencia de diferencias entre los valores pagados y los que se ordenó en la sentencia.

**28.4** A fojas 599, mediante providencia de fecha 18 de enero de 2012, el juez declaró vencido el nombramiento del perito Mario Carrillo Pesantez y oficia a la Delegación Regional del Consejo de la Judicatura para que remita la lista de peritos liquidadores de capital e intereses.

**28.5** A fojas 602, mediante providencia de 24 de enero de 2012, el juez dispuso en lo principal, “*Que obran de autos las liquidaciones presentadas por las partes procesales sin que haya mediado acuerdo o aceptación de los rubros liquidados como se encuentra ordenado en la resolución (...) y siendo que es menester la determinación del monto corresponde a los accionantes iniciar el proceso previsto en el artículo 19 de la ley de la materia (...) Por lo que se declara que se ha agotado el presente trámite, dejando a salvo el derecho de los accionantes para concurrir ante el órgano jurisdiccional competente*”.

---

<sup>17</sup> Esta Corte observa que esta providencia fue revocada, en virtud de que el Ministerio de Trabajo no presentó liquidaciones, únicamente refirió los pagos ya efectuados con anterioridad a la acción de protección, reiterando sus alegaciones de que no existían valores a pagar.

29. Conforme a lo descrito, se observa que el juez de instancia tampoco cumplió con aprobar liquidación alguna conforme lo ordenado en la sentencia y más bien aludió a la necesidad de un acuerdo entre las partes, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 21 y 163 de la LOGJCC<sup>18</sup> que impone a los jueces la obligación de hacer cumplir sus decisiones.
30. Esta Corte Constitucional considera que, indistintamente de la parte que presentare la liquidación o posibles desacuerdos entre las partes, el juez estaba llamado a adoptar las diligencias necesarias para hacer cumplir lo decidido. En el presente caso, el juez de instancia no solamente omitió pronunciarse si aprobaba o no la liquidación incumpliendo la obligación (ii) detallada en el párrafo 23 *supra*, sino que además aludió a la necesidad de que exista un “acuerdo” entre las partes, lo cual no se observa en las sentencias cuyo incumplimiento se demanda, “dejando a salvo” el derecho de los accionantes para acudir al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo conforme lo establecido en el artículo 19 de la LOGJCC, para determinar el monto por concepto de reparación económica.
31. En ese sentido, se verifica en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (E-SATJE) que la señora Zoila María Delvicier Mejía y los demás accionantes<sup>19</sup>, por sus propios derechos, presentaron, el 17 de diciembre de 2012, una demanda ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo<sup>20</sup> con base a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC.
32. Posteriormente, el 30 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo resolvió, en auto interlocutorio, declarar abandonada la causa conforme a los artículos 245 y 246 del COGEP<sup>21</sup>; decisión que fue notificada el 31 de agosto del mismo año.

---

<sup>18</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. - **Art. 21.-** “Cumplimiento. - La juez o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio...”.

**Art. 163.-** “Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezes y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional...”.

<sup>19</sup> Marta Fabiola Vega Ledesma, Margarita Ascención Carrascal Coral, Marcia Italia Tacuri Morales, José Luis Morales Vásquez, Luz América Tomalá Fuentes, Juan Calos Landívar Salazar, Clemente Manrique, Fátima Marisol Lamilla León, Maura Zamora Loor, Pablo Tomás Moyano González, María de Lourdes Quinde Servilla y Jorge Enrique Patiño Morán

<sup>20</sup> El proceso fue signado con el No. 09801-2012-0984.

<sup>21</sup> Código Orgánico General de Procesos.- **Art. 245.-** Procedencia. “La o el juzgador declarará el abandono del proceso en primera instancia, segunda instancia o casación cuando todas las partes que figuran en el proceso hayan cesado en su prosecución durante el término de ochenta días, contados desde la fecha de la última providencia recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos”.

**Art. 246.-** Cómputo del término para el abandono. “El término para el abandono contará desde el día siguiente de la última notificación de la última providencia dictada o si es el caso, desde el día siguiente al de la última actuación procesal”.

33. En vista de los hechos relatados, es claro que nunca se cumplió con aprobar liquidación alguna ni ordenar pago alguno, incumplándose la obligación (ii) sintetizada en el párrafo 23 *supra* y, por tanto, tampoco se ha cumplido con el pago por parte del Ministerio de Trabajo descrito en el numeral (iii) del mismo párrafo.
34. En este caso, además se observa que el incumplimiento persiste pese a haberse iniciado un proceso para determinar la reparación económica pues tampoco el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo cumplió en efectuar diligentemente una liquidación conforme a las reglas de dichos procesos.
35. Así, es preciso resaltar lo dispuesto mediante precedente constitucional No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, caso No. 0015-10-AN, referente al proceso que establece el artículo 19 de la LOGJCC, al señalar que es uno de ejecución, que no genera un nuevo proceso de conocimiento y, por lo tanto, no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos, sino que se limita a ser un procedimiento en el que se cuantifique la reparación económica<sup>22</sup>.
36. De forma que, los procesos de ejecución por reparación de económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 86, numeral 2, literal a) de la Constitución de la República, deben ser sencillos, rápidos y eficaces, por tanto, durante su sustanciación no tendrían lugar diversas instituciones de orden procesal cuya rigidez debilitaría su finalidad, en consecuencia, no procede el abandono para este tipo de procesos. Así también, el artículo 4.5 de la LOGJCC contempla la obligatoriedad de los jueces de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión.

---

<sup>22</sup> En concordancia, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia No. 011-16-SIS-CC de fecha 22 de marzo de 2016, caso No. 0024-10-IS, pág. 18, en el sentido de que los procesos de reparación económica no estaban siendo sustanciados con la debida celeridad por parte de los tribunales contenciosos administrativos del país. Por este motivo, recalcó que se trata de un juicio de ejecución y no de conocimiento, distinguiendo 4 fases (inicio, sustanciación, resolución y ejecución). Así, en relación a la fase de inicio del proceso de ejecución, la sentencia estableció: “*Con el objeto de evitar dilaciones en el proceso frente a la eventualidad de que las partes procesales no activen el proceso de reparación económica, corresponde principalmente al juez de instancia la remisión del expediente respectivo y la sentencia en que se ordenó dicha medida a la judicatura contencioso administrativa competente (...)*”. Referente a la fase de sustanciación, menciona lo siguiente: “*(...) por tratarse de un proceso de ejecución y no de conocimiento no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros. Tampoco son admisibles escritos, providencias o diligencias que tiendan a retardar el proceso de ejecución, esto debido a que si bien el artículo 19 de la LOGJCC establece que la determinación del monto se tramitará en "... juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado"; el término **juicio** constituye una terminología en desuso en la medida en que conforme la propia Corte Constitucional ha señalado la determinación del monto de la reparación económica, no genera un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución*”; en el mismo sentido, lo reitera la sentencia constitucional No. 40-15-IS/20, párr. 23.

Adicionalmente, es preciso resaltar que la legislación procesal ecuatoriana no contempla la institución del abandono en la etapa de ejecución.<sup>23</sup>

- 37.** En correspondencia, la Corte Constitucional señaló que la declaratoria de abandono no cabe en los juicios de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues obstaculiza la realización plena de las garantías constitucionales a través de la efectiva medida de reparación. Por otra parte, los tribunales de lo contencioso administrativo podrán ordenar el archivo en este tipo de procesos, solamente cuando se haya verificado el cumplimiento de la medida dispuesta, lo que deberá ser informado a la judicatura de origen. En consecuencia, a la judicatura de origen le corresponderá dictar el respectivo auto de archivo de la causa, únicamente cuando se haya verificado el cumplimiento del pago<sup>24</sup>.
- 38.** Por todo lo expuesto, este Organismo observa que tanto la omisión del juez de instancia en cumplir lo dispuesto cuanto la actuación del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, al declarar el abandono de la causa, son responsables del incumplimiento de la sentencia constitucional que se demanda, por lo tanto, sobre la base del artículo 165 de la LOGJCC y el precedente constitucional No. 46-12-IS/20<sup>25</sup>, esta afectación debe ser reparada a favor de las accionantes. Por otro lado, a pesar de que la demora se debe en su mayor parte a actuaciones u omisiones de los jueces de esta causa, se observa que el Ministerio de Trabajo tampoco realizó acción alguna para intentar cumplir con su obligación o la sentencia a favor de los accionantes; por el contrario, ha transcurrido más de 10 años sin haber cumplido una sentencia ejecutoriada.
- 39.** Por último, esta Corte llama la atención a los jueces intervinientes en la presente causa, por el retardo injustificado en el cumplimiento de una sentencia constitucional y exhorta a los operadores judiciales a respetar las normas jurídicas vigentes, así como observar la jurisprudencia constitucional que ha dictado este Organismo respecto a las garantías constitucionales.

## VI. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción de incumplimiento planteada por las señoras Zoila María

---

<sup>23</sup> Código Orgánico General de Procesos. - “(...) Art. 247.- *Improcedencia del abandono. No cabe el abandono en los siguientes casos: (...) 5.- En la etapa de ejecución*”.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 40-15-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 29.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70, estableció: “*El análisis que realiza esta Corte tanto dentro del caso in examine como en general en todos los procesos de esta naturaleza, abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional*”.

- Delvicier Mejía y Margarita Carrascal Coral, y por tanto, declarar el incumplimiento por parte de los jueces de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Guayaquil, que conocieron la causa número 09959-2010-1303, así como también el incumplimiento por parte de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, dentro del caso No. 09801-2012-0984.
2. En consideración de la situación procesal, se ordena devolver los expedientes al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, para que prosiga el caso No. 09801-2012-0984 para la determinación de valores de reparación económica.
    - 2.1. Una vez cumplida la medida que antecede, se conmina a la jueza de origen la supervisión del cumplimiento íntegro de las obligaciones derivadas del proceso constitucional de acción de protección propuesto por los señores Zoila María Delvicier Mejía, Marta Fabiola Vega Ledesma, Margarita Ascención Carrascal Coral, Marcia Italia Tacuri Morales, José Luis Morales Vásquez, Luz América Tomalá Fuentes, Juan Calos Landívar Salazar, Clemente Manrique, Fátima Marisol Lamilla León, Maura Zamora Loor, Pablo Tomás Moyano González, María de Lourdes Quinde Servilla y Jorge Enrique Patiño Morán en contra del Ministerio de Trabajo. Así también, se dispone que informe a esta Corte, en dos momentos distintos, lo siguiente:
      - 2.1.1. De forma inmediata, a partir de la notificación de esta sentencia, informe sobre el envío de las piezas procesales pertinentes al Tribunal correspondiente.
      - 2.1.2. En el término de 15 días, contados a partir de la terminación del proceso de determinación del monto de reparación económica en la jurisdicción contencioso administrativo, informe sobre la ejecución del pago de valores pendientes.
  3. Disponer al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, que conoce el proceso No. 09801-2012-0984, que una vez que cuente con las piezas procesales correspondientes, continúe la tramitación de la causa observando estrictamente los criterios de esta sentencia y de las resoluciones No. 011-16-SIS-CC y 004-13-SAN-CC, que refieren a la naturaleza y parámetros del referido procedimiento.
    - 3.1. Para la sustanciación de la causa, el Tribunal contará con un término máximo de 45 días para cumplir con la determinación de los valores de reparación económica, de lo cual informará inmediatamente a esta Corte en un término máximo de cinco días a partir de su pronunciamiento.
  4. Disponer como medida de reparación, en virtud de la vulneración del artículo 75

de la Constitución de la República, lo siguiente:

- 4.1.** Con fundamento en el artículo 19 de la LOGJCC, como medida de reparación material por el incumplimiento de la decisión constitucional, el Tribunal Contencioso Administrativo deberá calcular sobre la base del monto a percibir por cada ex trabajador, los intereses de ley a que tienen derecho por el tiempo transcurrido desde que se dictó la sentencia por la Sala hasta el pago efectivo de la obligación<sup>26</sup>.
- 4.2.** Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se efectúe la debida difusión a los operadores de justicia. El Consejo de la Judicatura deberá informar documentadamente a esta Corte acerca del cumplimiento de esta disposición dentro del plazo de 20 días contados a partir de la notificación de esta decisión.
- 5.** Una vez que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil que conoce el proceso No. 09801-2012-0984, emita el respectivo auto resolutorio, el Ministerio de Trabajo deberá cancelar a los accionantes, en un término máximo de 15 días contados a partir de la ejecutoría del referido auto, los montos liquidados; y, emitir un informe de cumplimiento a esta Corte, en el término de 3 días, contados a partir del respectivo pago.
- 6.** Llamar la atención a los jueces intervinientes en la presente causa, por el retardo injustificado en el cumplimiento de una sentencia constitucional y exhortar a los operadores judiciales a respetar las normas jurídicas vigentes, así como observar la jurisprudencia constitucional que ha dictado este Organismo respecto a las garantías constitucionales.
- 7.** Póngase en conocimiento del Consejo de la Judicatura la presente causa, para que se inicien las investigaciones por el retardo en la ejecución de la sentencia constitucional dictada a favor de los accionantes el 20 de octubre de 2010 en primera instancia y ratificada el 28 de diciembre de 2010 en segunda instancia, en la acción de protección No. 09959-2010-1303. En el término de 45 días, el representante de tal entidad deberá remitir a la Corte informe sobre el cumplimiento de esta medida.
- 8.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**ALI VICENTE  
LOZADA PRADO**  Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.13 23:25:44  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 52-12-IS/19 de 15 de agosto de 2019, decisorio 36.1.b; sentencia No. 26-19-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, decisorio 2.iii.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 32-19-IS/22****VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia de acción de incumplimiento N° 32-19-IS/22, me permito esgrimir los siguientes razonamientos que sustentan mi adhesión<sup>1</sup> a la decisión de fondo en el presente caso.

**Contexto del proceso:**

2. A efectos de contextualizar los argumentos del voto particular en ciernes, resulta de mucha utilidad precisar que el caso en cuestión proviene de una garantía jurisdiccional de acción de protección resuelta en el año 2010, en la cual se dispuso: “*que en los siete días hábiles próximos a esta Resolución, el accionado presente a esta Judicatura, las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional; para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los trece ex empleados del Ministerio de Relaciones Laborales*”<sup>2</sup>, cuya *decisum* fue reformada parcialmente por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, al tenor de lo siguiente: “*confirma la sentencia que declara con lugar la Acción de Protección presentada (...) en la que se dispone que en los siete días hábiles el accionante presente al Juez precedente las liquidaciones debidas por el Mandato Constitucional, para que inmediatamente aprobadas, disponga las transferencias a las cuentas individuales de los accionantes del Ministerio de Relaciones Laborales*”<sup>3</sup>.

3. A raíz de dichos fallos se incoaron paralelamente dos procesos de reparación económica; uno ante el juez que conoció la garantía jurisdiccional (causa N° 09959-2010-1303); y otro, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso administrativo (causa N° 09801-2012-0984).

**Puntos de disidencia con el razonamiento jurídico:**

4. En base a esta breve evocación procesal procedo justificar mi primera discrepancia con la argumentación jurídica del voto de mayoría. Así se tiene, que en párrafo 23 de la sentencia analizada, se identifica como obligaciones a ser cumplidas: “*(i) la presentación de la liquidación por las partes procesales, (ii) la aprobación de la liquidación por parte del Juez de instancia y ordenar su pago; (iii) la transferencia de los valores a las cuentas por parte del entonces Ministerio de Relaciones Laborales*”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 92.- *Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión*”.

<sup>2</sup> Sentencia dictada el 20 de noviembre de 2010, por la jueza Novena de Niñez y Adolescencia de Guayas,

<sup>3</sup> Fallo de 28 de diciembre de 2010.

<sup>4</sup> Se ha omitido la cita al pie de página del texto original.

5. En este punto, se observa que la primera obligación no resulta acorde a lo dispuesto en la sentencia definitiva, pues si bien es cierto, que en la resolución de primera instancia se determinó que la liquidación debía ser presentada por la entidad accionada, tal deber jurídico varió con la sentencia de apelación, pues en ella se ordena que sea “*el accionante*” quien presente la liquidación de haberes. De modo que no es apropiado afirmar que existió una obligación conjunta para ambas partes procesales, ni tampoco es correcto atribuir su incumplimiento al Ministerio de Trabajo.

6. Sobre lo anterior, cabe dilucidar que en las acciones de incumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales, la competencia de este Organismo se constriñe a verificar las actuaciones fácticas y jurídicas inherentes al cumplimiento, defectuoso cumplimiento o inejecución del fallo. De tal manera, que no estimo adecuado que la Corte Constitucional deba interpretar los posibles errores que puedan contener las decisiones de los procesos subyacentes.

7. En el evento de que exista vaguedad, obscuridad o inconformidad con el fallo, le corresponde a las partes procesales activar los medios impugnatorios que el ordenamiento jurídico ha puesto a su disposición, por lo que no es una atribución de esta Corte corregir, lo que considera como un posible yerro de escritura, en razón de que únicamente le es posible expedir los autos para ejecutar integralmente la sentencia; evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; y, de ser necesario, modificar las medidas<sup>5</sup>.

8. Siendo que en materia de reparación en garantías jurisdiccionales, dichas medidas no causan ejecutoria es plausible su “modificación”, lo cual, a criterio de la suscrita juzgadora plantea dos posibles escenarios, a saber: **i**) que se pueda cambiar la forma en la que se debe ejecutar la medida (como en el presente caso, que se mantiene la medida indemnizatoria pero varía su forma de cumplimiento); y, **ii**) que se transforme la esencia de la medida dictando otra en su reemplazo (como cuando se innova la medida de restitución del derecho por la de compensación económica).

9. Por ende, si la Corte consideró que no debían ser los accionantes sino el accionado quien presente la liquidación, debió hacer uso de la potestad prevista en el art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y “modificar” expresamente la medida, mas no transformar su contenido asumiendo la existencia de un presumible “*lapsus calami*” (tal como se expresa en el párrafo 27 de la sentencia de mayoría).

10. Por otro lado, es un contrasentido señalar que la autoridad judicial llamada a ejecutar la sentencia cuyo incumplimiento se demanda era la jueza Magaly Izaguirre Mieles, posteriormente el juez José Olvera Barbotó y actualmente la jueza Roxana Alcívar Izurieta de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, pero que también se determine como órgano obligado e incumplido al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 21.

**11.** Lo anterior ocurrió por cuanto los jueces de garantías jurisdiccionales que conocieron el caso inobservaron el mandato expreso del artículo 19 de la LOGJCC, ya que a la época de los acontecimientos, dicha norma preveía claramente que los procesos de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales debían ventilarse ante los tribunales de lo contencioso administrativo; de modo, que el juez de instancia que ordenó la medida de reparación nunca tuvo competencia para requerir y aprobar una liquidación económica debido a que se encontraba legalmente imposibilitado para aquello.

**12.** En tal sentido, es menester relieves que era un imperativo de la Corte Constitucional advertir que la medida de reparación económica, tal y como fue dictada contravenía manifiestamente el ordenamiento jurídico, por lo que, en la especie, era procedente evaluar su contenido y disponer su expresa modificación (párrs. 8 y 9 *supra*); esto, con miras a corregir la bifurcación procesal (existencia de dos procesos de reparación económica) y delimitar cuál es el procedimiento que se deberá seguir en el caso en concreto (tomado en cuenta lo previsto en la normativa vigente y la jurisprudencia de este Organismo).

**13.** Así las cosas, a mi juicio, en este caso se debió motivar y modificar la medida dictada por contener un vicio insubsanable de incompetencia en su origen, toda vez que la Corte no ha dictado -en estricto rigor- un auto para ejecutar integralmente el fallo, *sed contra*, ha emitido una sentencia en la que muta la forma en la que se debe ejecutar la resolución judicial.

**14.** De todas formas, lo que se advirtió *ut supra* fue lo que aconteció en la presente causa (de allí mi concurrencia con el voto de mayoría), ya que si analizamos con detenimiento la medida originaria<sup>6</sup>; ésta, ciertamente fue modificada por la Corte Constitucional, puesto que ahora se está ordenando (a) que sea otra autoridad judicial (el contencioso administrativo) quien sustancie la reparación económica (decisorio N° 2 de la sentencia que se concurre); y, (b) que con fundamento en el artículo 19 de la LOGJCC y las reglas de las sentencias N° 011-16-SIS-CC y 004-13-SAN-CC, se calcule el monto a percibir por los ex trabajadores, sin que sea necesario requerir la liquidación a alguna de las partes (decisorio N° 4 de la sentencia que se concurre).

**15.** Por lo expuesto en el presente voto particular, dejo aclaradas las razones por las cuales estoy en desacuerdo con la argumentación de la sentencia 32-19-IS/22, pero me adhiero a las disposiciones del decisorio.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Carmen Corral Ponce  
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente  
por CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2022.06.16  
10:46:32 -05'00'

<sup>6</sup> (i) Que en los siguientes siete días hábiles el accionante presente al juez de primera instancia las liquidaciones debidas por el mandato constitucional; y, (ii) que el referido juez las apruebe y disponga su pago inmediato.

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa No. 32-19-IS, fue presentado en Secretaría General el 11 de mayo de 2022, mediante correo electrónico a las 16:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



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

003219IS-4448e



**Caso Nro. 0032-19-IS**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes trece de mayo de dos mil veintidos por el Presidente de la Corte Constitucional; y, el texto del voto concurrente que antecede, el día lunes dieciseis de mayo de dos mil veintidos, por la jueza constitucional, CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE, 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. 260-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

**CASO No. 260-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 260-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Guayas vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. La Corte Constitucional resuelve aceptar la presente acción extraordinaria de protección al encontrar una vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El señor Víctor Hugo Sánchez Poveda presentó acción de protección en contra de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, alegando la vulneración de la seguridad jurídica y seguridad social. Este juicio fue signado con el No. 09285-2015-02571<sup>1</sup>.
2. La Unidad Judicial Penal Norte 1 Guayaquil, provincia del Guayas, mediante sentencia de fecha 2 de octubre de 2015, declaró improcedente la acción de protección. En contra de esta decisión, el señor Víctor Hugo Sánchez Poveda interpuso recurso de apelación.
3. La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. De esta decisión, se interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue rechazado mediante auto de fecha 5 de enero de 2017.
4. El 13 de enero de 2017, el señor Víctor Hugo Sánchez Poveda (en adelante “**el accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016 y el auto de fecha 5 de enero de 2017 emitidos por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

<sup>1</sup> El señor Víctor Hugo Sánchez Poveda presentó la acción de protección ya que después de laborar por 32 años en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, presentó renuncia voluntaria y se acogió a la jubilación, donde parte de sus beneficios, era una pensión vitalicia. Sin embargo, en la resolución segunda del Consejo Universitario de sesión de fecha 1 de septiembre de 2014, se dejó sin efecto el pago por concepto de jubilación vitalicia a todos quienes se jubilaron antes del 2014.

5. Mediante auto de fecha 21 de febrero de 2017, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por Alfredo Ruiz Guzmán, Wendy Molina Andrade y Francisco Butiñá Martínez; avocó conocimiento de la causa No. 260-17-EP y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante providencia de fecha 4 de marzo de 2022, en la que ordenó oficiar a la autoridad accionada a fin de que presente su informe de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Alegación de la parte accionante

8. El accionante en su acción extraordinaria de protección alegó la vulneración de la tutela judicial efectiva (artículo 75) y debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7.1). El accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos alegados, se acepte la presente acción extraordinaria de protección, se declare la nulidad de las decisiones impugnadas y se disponga que una nueva Sala resuelva el recurso de apelación.
9. Sobre estas presuntas vulneraciones, expuso:
  - i. Respecto a la violación a la tutela judicial efectiva, el accionante menciona que: *“(...) la tutela judicial implica una serie de actuaciones por parte del Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República para la obtención de una resolución judicial motivada, la cual deberá ser ejecutada integral y adecuadamente”*.
  - ii. En lo concerniente a la motivación, el accionante afirma que: *“En el caso concreto los Jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas incumplen el requisito de la razonabilidad en los fallos impugnados, toda vez que la motivación de la sentencia no guarda armonía con la normativa constitucional, cuyo problema jurídico es de mucha relevancia constitucional”*.
  - iii. Finalmente, agrega que: *“Queda evidenciado que los jueces provinciales, en su sentencia, no han conectado los hechos en los que se circunscribe la causa con la*

*normativa vigente y aplicable al caso concreto, y a partir de ello han llegado a una decisión ilógica incoherente, con falta de motivación, vulnerando mí derecho a la tutela judicial efectiva por inadecuada administración de justicia constitucional”.*

### **3.2. De los accionados**

#### **Pronunciamiento de los jueces la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas**

10. A pesar de que la autoridad judicial demandada, el día 7 de marzo del 2022, fue notificada con copia certificada del auto dictado el 4 de marzo de 2022, a través del cual se le ordenó *“que se sirva presentar el informe correspondiente, en relación a la causa seguida en su judicatura como juicio No. 09285-2015-02571”*, hasta la presente fecha dicho informe no ha sido presentado ante este Organismo.

#### **IV. Análisis del caso**

11. El accionante alega la supuesta vulneración a los siguientes derechos constitucionales: derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art.76.7. l) y tutela judicial efectiva (art.75). Sin embargo, de las pretensiones expuestas por el accionante en el párrafo 8.i *supra*, esta Corte aun realizando un esfuerzo razonable determina que no existe fundamentación<sup>2</sup> sobre la tutela judicial efectiva; pues no existe una base fáctica ni una justificación jurídica de cómo la decisión impugnada supuestamente vulnera el derecho alegado; por lo que no se pronunciará sobre ese cargo.
12. Asimismo, a pesar de que el accionante impugna el auto de aclaración y ampliación de fecha 5 de enero de 2017 y la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016, de las pretensiones expuestas, el accionante se refiere solo a la sentencia; por lo que, no se analizará el auto de fecha 5 de enero de 2017.
13. Haciendo un esfuerzo razonable<sup>3</sup>, vistas las alegaciones del accionante, se analizará el presente caso a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación respecto de la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2016.

#### **Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE)**

14. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: *“no habrá motivación si en la resolución no*

---

<sup>2</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No.1967-14-EP/20 párrafo. 18: *“un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)”.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

*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*". La Corte Constitucional en lo concerniente al derecho al debido proceso en la garantía de motivación ha señalado que una motivación es suficiente cuando se encuentra configurada por un criterio rector que exige el cumplimiento de una estructura argumentativa mínimamente completa, integrada por dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente; y ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>4</sup>

15. Con respecto a la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha determinado que además de los elementos mínimos de suficiencia mencionados en el párrafo precedente, los jueces constitucionales deberán: *“realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”*<sup>5</sup>. En este orden de ideas, para el análisis de la garantía de motivación en este contexto particular, se incluye la revisión de un tercer requisito configurativo, a saber, iii) la verificación de la existencia o no de vulneración a los derechos.<sup>6</sup> De ahí que, en el contexto particular de las garantías jurisdiccionales una motivación es mínimamente suficiente si cumple con los tres elementos revisados; a falta de todos estos adolecería de un vicio de inexistencia, y a falta de uno o algunos, de un vicio de insuficiencia.
16. En lo relativo al primer elemento, de la sentencia impugnada se observa que la Sala menciona los artículos 84 y 88 de la CRE y los artículos 39, 40 y 42 de la LOGJCC; respecto de la acción de protección. Por lo que, se verifica que ha cumplido con el primer elemento para que la motivación sea mínimamente suficiente.
17. Respecto de los siguientes elementos, se verifica que el accionante en su demanda de acción de protección; alegó la supuesta vulneración a los derechos laborales, derecho a dirigir quejas y recibir una respuesta motivada en contra de la Resolución Segunda aprobada por el Consejo Universitario, reformando el artículo del Reglamento de Carrera Académica y Escalafón del Profesor de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil; donde se eliminó la pensión vitalicia para los ex rectores y vicerrectores.
18. De la revisión de la sentencia, se verifica que la Sala no realizó un análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales y centra su fundamento en que la resolución impugnada en la acción de protección, debía haber sido impugnada en una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.
19. Así, la Sala para fundamentar su decisión menciona que: *“En el caso sub júdice, se pretende que se restablezca el beneficio económico del cual gozaba el legitimado activo como jubilado y ex Vicerrector de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 58.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 103.1.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1258-13-EP/19, párrafo 28.

*Guayaquil, que contemplaba el artículo 34 del Reglamento, norma actualmente derogada por el Reglamento de Carrera y Escalafón expedido el 1 de septiembre del 2014, es decir, se pretende que mediante una acción de protección estos Jueces Constitucionales incorporen la norma de un Reglamento derogado a uno vigente, siendo así, la acción de protección no es la vía idónea ni puede ser tampoco vía de reemplazo de otros mecanismos de impugnación de actos, como lo determina el numeral 3°. del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que expresa que la acción de protección de derechos no procede ‘3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos’.*

20. De dicha argumentación se verifica que el juzgador no realizó un análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales y a pesar de enunciar la normativa correspondiente a la acción de protección, tampoco explica la pertinencia con los hechos del caso, pues se limita a realizar un análisis del objeto de la acción de protección, y omite pronunciarse respecto de los elementos facticos alegados por el accionante en lo relativo a la supuesta lesión de sus derechos. Por tanto, no se cumplió con el segundo ni el tercer requisito para una motivación suficiente en una garantía jurisdiccional.
21. Es más, la Corte evidencia que la Sala se limita a mencionar que la resolución emitida por el Consejo Superior de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, es objeto de una acción de inconstitucionalidad, por lo que esta Corte recuerda que: *“si las juezas y jueces que conocen una acción de protección encuentran que la alegación de la parte se basa en la presunta inconstitucionalidad de la disposición que les fue aplicada -o la inconstitucionalidad de la aplicación de una norma que, en abstracto no es inconstitucional-, su respuesta no puede limitarse a negar de plano la protección. Esto pues la aplicación de la norma en cuestión puede ser en efecto el hecho que genera la vulneración; y, por lo tanto, constituye un argumento relevante a ser considerado en acciones de garantías jurisdiccionales”*.<sup>7</sup>
22. Ahora bien, conforme se ha pronunciado la Corte Constitucional de manera previa en su jurisprudencia, este Organismo no desconoce la posibilidad de que los jueces que resuelvan una garantía jurisdiccional, especialmente en el caso de acciones de protección, puedan declarar la improcedencia de la vía o la incompatibilidad del objeto reclamado, sino que reitera que dicha posibilidad es viable siempre que se haya cumplido con el análisis de las alegaciones sobre vulneraciones de derechos constitucionales, lo cual no ha sido cumplido en la causa *in examine*<sup>8</sup>, ya que, en

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 751-15-EP/21, párr. 79.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1797-11-EP/20: *“15. Según la jurisprudencia constitucional, consolidada en la sentencia N o 001-16-PJOCC, los jueces que conocen de las acciones de protección no están impedidos de establecer la improcedencia de la vía sino de utilizar este argumento para no pronunciarse sobre las alegaciones de vulneración de derechos fundamentales. (...) 16. De igual forma, conforme a la cita precedente, si bien en la sentencia se cuestiona que la pretensión de la acción de protección haya sido la declaratoria de inconstitucionalidad de la resolución que dispuso la baja del accionante de la policía, ello no impidió que se pronunciara sobre el objeto de la acción de protección, esto es, las alegadas vulneraciones de sus derechos constitucionales”*.

suma, la Sala no ha realizado análisis alguno sobre los cargos alegados por el accionante ni tampoco ha realizado un análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales en el proceso de origen (acción de protección), incurriendo en una motivación insuficiente.

- 23.** Con base en las consideraciones antepuestas, la Corte determina que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no ha cumplido con los requisitos establecidos por esta Corte, para considerar que una sentencia se encuentra debidamente motivada en una garantía jurisdiccional, como es la acción de protección. Por lo que, se comprueba la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

### **V. Decisión**

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

- a) Aceptar parcialmente las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 260-17-EP.
- b) Declarar la vulneración del derecho al debido proceso del accionante en la garantía a la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
- c) Dejar sin efecto la sentencia de 22 de septiembre de 2016 emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas dentro de la acción de protección No. 09285-2015-02571.
- d) Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional referido, es decir, hasta antes de la emisión de la sentencia impugnada.
- e) Como medidas de reparación se dispone que:
  - i. Se realice un sorteo a una nueva integración de la Sala, para que emita la correspondiente sentencia de apelación.
  - ii. Que, a fin de precautar los derechos constitucionales de las partes procesales, para a dictar sentencia motivada, la nueva integración de la Sala deberá tener en consideración lo prescrito en este pronunciamiento, respetar el debido proceso y tomar en cuenta los argumentos y réplicas de las partes y los elementos probatorios dentro del proceso de acción de protección No. 09285-2015-02571.

f) Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.05 16:21:05  
+05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

026017EP-43b5c



**Caso Nro. 0260-17-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de mayo 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. 2022-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

**CASO No. 2022-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2022-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que resolvió el recurso extraordinario de casación, dentro de una acción por despido ineficaz. El derecho examinado es la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 13 de febrero de 2016, María Eugenia Solórzano Fajardo (“la actora”) presentó una acción por despido ineficaz en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Carmen, en las personas de Hugo Benjamín Cruz Andrade y José Luis Zevallos Santana, en sus calidades de alcalde y procurador síndico.<sup>1</sup> La actora fijó como cuantía la suma de USD \$10.000,00.
2. El 31 de marzo de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Carmen de la provincia de Manabí dictó sentencia en la que, “*declaró la prescripción de la acción por haber transcurrido 38 días desde que sufrió el despido alegado, esto es, en exceso el plazo establecido para que la actora acudiera ante el Juez a deducir su acción conforme lo prevé el artículo 195.2 agregado al artículo 195 del Código del Trabajo, por la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar*” (sic). Inconforme con este pronunciamiento, la actora interpuso el recurso de apelación.
3. El 24 de mayo de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de primer nivel. De esta sentencia, la actora interpuso el recurso extraordinario de casación.
4. El 13 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia notificada el mismo día, resolvió no casar la sentencia de segundo nivel.

<sup>1</sup> El proceso en primera y segunda instancia fue signado con el No. 13335-2016-00053 y en casación con el No. 17731-2016-1389.

5. El 07 de julio de 2017, María Eugenia Solórzano Fajardo presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “la Sala”) de fecha 13 de junio de 2017.<sup>2</sup>
6. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2022-17-EP.
7. Conforme con el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 17 de febrero de 2022, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 01 de abril de 2022 y dispuso a los jueces accionados remitan el respectivo informe motivado.

## II. Competencia

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

## III. Argumentos de las partes

### a) Fundamentos y pretensión por parte de la accionante: María Eugenia Solórzano Fajardo

9. La accionante pretende que se acepte a trámite esta acción y, “...se ORDENE que los señores *CONJUECES DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR, SALA DE LO LABORAL CASEN LA SENTENCIA*, dictada por los señores jueces de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador el 13 de junio del 2017” (sic). Como medida de reparación solicita que, “...se ordene que el Juez aquo realice la liquidación tomando en consideración lo prescrito en el Art. 195.3 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar en todo lo que me corresponde recibir, especialmente mi reintegro inmediato al trabajo”.
10. Señala que la sentencia impugnada vulneró los siguientes derechos constitucionales: a la tutela judicial efectiva (75 CRE), al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1 CRE), y a la seguridad jurídica (82 CRE).

---

<sup>2</sup> Si bien la accionante, en el acápite II (constancia de que la sentencia está ejecutoriada) y en el acápite IV (señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional) de su demanda identifica a la decisión impugnada como “*auto*” de fecha 13 de junio de 2017, en el resto de su demanda se refiere a dicha decisión como “*SENTENCIA dictada por los jueces de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, Sala de lo Laboral, el 13 de junio del 2017*”.

Además, sostiene que se vulneró el principio de impugnación de los actos administrativos, vía administrativa y judicial (173 CRE), las obligaciones del Estado de garantizar a las mujeres la no discriminación por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral (43 CRE), el acceso y estabilidad en el empleo y la prohibición de despido asociada a su condición de gestación (332 CRE) y el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías constitucionales.

11. Indica que, *“La violación de mis derechos se ha producido desde que el juez de primera instancia declara prescrita la acción, con lo cual se evidencia trasgresión del mandato contenido en el Art 173 de la Carta Suprema de la República del Ecuador, pues NO garantizó el cumplimiento de esta normativa a efectos de que ... existe una acta de conciliación presentada con la demanda laboral y en la prueba (sic) y está celebrada en la Inspectoría del Trabajo, entidad del Estado debidamente acreditada para tratar los asuntos laborales por la vía administrativa, la acción de despido ineficaz ha quedado impugnada por la vía administrativa”*(sic).
12. En esa línea, señala que se debe tener en cuenta que, *“...se me despide el 6 de enero del 2016 y yo presento ante el Inspector del Trabajo mi reclamo el 8 de enero del 2016 a las 10 horas 39...es decir, esta acción desde ese instante está impugnada por la vía administrativa y es legal por así contemplarlo la Constitución de la República del Ecuador en el Art 173”*.
13. Agrega que, *“En este orden de cosas; se ha omitido esta disposición Constitucional (art. 11.3 CRE), lo cual significa violación tácita del precedente Constitucional, al no considerar que en materia de derechos laborales es un atentado a la vida quitarle el trabajo a una mujer en estado de gestación, es decir esta normativa al parecer, es letra escrita en piedra para el señor juez que conoció y resolvió esta causa, luego en todas las etapas se evidencia dolo con manifiesta negligencia o error inexcusable, al dejar al margen de tener alimentos, medicina y muchas atenciones más, niños vulnerables inocentes, lo elemental que necesita una madre para criar a sus hijos es un trabajo, que nadie se lo garantizó...violaron lo más elemental del ser humano su dignidad, al permitir que sea despedida aun habiendo impugnado su desacuerdo y su despido por la vía Administrativa casi de inmediato”*.
14. Asimismo, sostiene: *“...habiendo alegado en todas las etapas de este proceso, lo expresado anteriormente ha sido ignorado por los señores jueces, NI ha sido tomado en cuenta para nada durante todo el proceso, lo cual ha quedado demostrado y consta de autos”*. Por lo que menciona que debía haberse, *“... casado la sentencia dictada por la Sala de la Corte provincial de justicia de Manabí, dictada el 24 de mayo del 2016 a las 12h09 dentro del recurso de CASACION”* (énfasis en el original).
15. Finalmente, manifiesta que el recurso de casación presentado fue admitido en razón de haber cumplido con los requisitos exigidos en la Ley de Casación, *“Es decir dentro del recurso de casación ha quedado demostrado: 1).- Que se ha demostrado cual es la norma violada; 2).- Se ha demostrado en qué forma se ha violado la norma sobre la valoración del medio de prueba respectivo como antes ya lo he explicado 3).- Está*

*identificado el hecho de forma precisa y 4).- Está identificada la Norma sustantiva o material que ha sido aplicada erróneamente y no aplicada como efecto de error de valoración probatoria” (sic).*

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

16. Mediante escrito presentado el 11 de abril de 2022, el Tribunal accionado de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia presentó el correspondiente informe de descargo en el que luego de describir los distintos considerandos que forman parte de la sentencia impugnada sostiene que dicho Tribunal, “...*ha precisado los fundamentos que tuvo para dictar la sentencia respectiva dentro del recurso de casación planteado*”.

**IV. Planteamiento de los problemas jurídicos**

17. Esta Corte analizará la supuesta afectación al derecho a la seguridad jurídica, por contener una argumentación completa.
18. De la revisión de la demanda, se desprende que la accionante también ha identificado como presuntamente vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva (75 CRE) y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1 CRE). No obstante, su alegación central se dirige a la inobservancia del ordenamiento jurídico, por esta razón esta Corte lo analizará bajo el derecho a la seguridad jurídica.
19. Además, afirma que se vulneró el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías constitucionales (11.3 CRE) y el principio de impugnación de los actos administrativos, vía administrativa y judicial (173 CRE). Esta Corte ha señalado que las normas generales, tales como los principios constitucionales, “...*no se refieren a derechos en particular que puedan ser reclamados ante la Corte Constitucional. Al no haber argumentos de vulneraciones a derechos puntuales, las normas señaladas no pueden ser objeto de análisis*”.<sup>3</sup> En tal virtud, al no existir argumentos que demuestren como la alegada inobservancia de estos principios derivaron en una presunta vulneración de derechos constitucionales, esta Corte no emitirá un pronunciamiento al respecto.
20. La Corte tampoco emitirá un pronunciamiento respecto de las alegaciones sobre las obligaciones del Estado de garantizar a las mujeres el derecho a la no discriminación por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral (43 CRE), el acceso y estabilidad en el empleo y la prohibición constitucional de despido asociada a su condición de gestación (332 CRE), debido a que dichas alegaciones se fundamentan en la controversia de origen respecto al hecho del despido. Aquello no podría ser

<sup>3</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, de fecha 4 de diciembre de 2019, párrafo 29.

analizado dentro de la presente acción, pues supondría realizar un control de mérito, el cual solo procede en procesos que provienen de garantías jurisdiccionales.<sup>4</sup>

21. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia de casación vulnera, por acción u omisión judicial, el derecho reconocido en el art. 82 de la CRE. Con estos elementos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

**Problema jurídico único: ¿La sentencia de casación emitida por la Sala vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica, al supuestamente inobservar el ordenamiento jurídico por haberse declarado la caducidad de la acción de despido ineficaz sin considerar la impugnación por vía administrativa?**

22. En esta sección, la Corte sostendrá que, en la sentencia impugnada, la Sala aplicó normas jurídicas previas, claras y públicas, vigentes a la época en la que terminó la relación laboral entre las partes y, por ello, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
23. La Constitución en el artículo 82 establece que, *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
24. Sobre este derecho, la Corte ha indicado que, *“...la seguridad jurídica es una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes”*.<sup>5</sup> En cuanto a su vulneración, esta Corte ha señalado:

*La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.*<sup>6</sup>

25. En el caso concreto, la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en razón de que la Sala inobservó lo prescrito en el artículo 195.3 del Código del Trabajo en relación con los mandatos contenidos en los artículos 173, 43 y 332 de la CRE. Aquello, según refiere, ocasionó la declaratoria de la caducidad de la acción de despido ineficaz, sin tener en cuenta que esta fue impugnada por la vía administrativa, lo que en su criterio interrumpiría el cómputo para la caducidad. Todo ello, según la accionante, transgrede la prohibición constitucional de despido asociada

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19, de fecha 16 de octubre de 2019, párrafo 53.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019 y No. 719-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019.

a su condición de gestación. Por su parte, la Sala encuentra que en la sentencia impugnada se han precisado los fundamentos que sirvieron para dictarla.

- 26.** Al examinar la sentencia impugnada, la Corte observa que la Sala, bajo la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación alegada por la actora en la causa laboral, analizó la caducidad de la acción por despido ineficaz presentada. Luego de citar el artículo 195.2 del Código del Trabajo,<sup>7</sup> la Sala interpretó dicha norma en el siguiente sentido: “...*para efectos de tutelar adecuadamente a los grupos amparados en esta figura, se estableció el plazo en mención con el fin de que la parte que se considere perjudicada accione inmediatamente y, de ser el caso, el órgano jurisdiccional declare oportunamente la ineficacia del despido y aplique las medidas previstas en el artículo 195.3 del Código del Trabajo, restableciendo la relación laboral y compensando las remuneraciones no canceladas más el recargo previsto legalmente, o indemnizando a la o el trabajador...*”.
- 26.1.** En esa línea la Sala sostuvo que, “...*la acción de despido ineficaz, según su regulación legal, no procede una vez que ha transcurrido el plazo señalado... ello no implica que quien dejó caducar su derecho de acción para que se declare que el despido ha sido ineficaz, pierda su derecho a iniciar en juicio sumario su reclamación al considerar que la terminación de la relación laboral se ha producido de manera unilateral*”.
- 26.2.** La Sala agregó: “*de la lectura del fallo se evidencia que el tribunal de alzada estableció que desde el momento en que ocurrió el alegado despido y la actora presentó la acción, transcurrieron 38 días; es decir, un tiempo mayor al plazo previsto en el artículo 195.2 del Código del Trabajo... la sentencia recurrida adopta una decisión fundamentada en la regulación propia de la acción de despido ineficaz, la cual es absolutamente clara en el sentido de establecer un tiempo en el cual se puede ejercer el derecho de acción, luego de lo cual se producirá su caducidad sin que la ley prevea interrupción de este plazo como se alega*”.
- 26.3.** En esta misma línea, las autoridades judiciales accionadas indicaron que no se configuró la infracción alegada de los artículos 43 y 332 de la CRE, en los siguientes términos: “...*al no haberse discutido sobre el fondo de la acción, no existió una resolución que pueda haber menoscabado estas disposiciones, ya que el tribunal ad quem únicamente se pronunció sobre el derecho de acción, el cual caducó al no haber sido planteada la demanda en el plazo previsto legalmente*”. Sobre el artículo 173 de la CRE, la Sala consideró que no existe, “...*vínculo alguno de esta norma con el objeto del despido ineficaz, que constituya una acción en el ámbito jurisdiccional en materia laboral*”.

---

<sup>7</sup> Art. 195.2 CT: “Acción de despido ineficaz.- Una vez producido el despido, la persona trabajadora afectada deberá deducir su acción ante la Jueza o el Juez del Trabajo de la jurisdicción correspondiente al lugar donde este se produjo, en el plazo máximo de treinta días”.

27. De lo expuesto, este Organismo identifica que existen normas jurídicas previas, claras y públicas, vigentes a la época en la que terminó la relación laboral entre las partes, que la Sala aplicó al estimarlas pertinentes al caso. La Sala resolvió los cargos acusados en el recurso extraordinario de casación al amparo de lo establecido en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.
28. Cabe destacar que a esta Corte no le corresponde, al momento de resolver una acción extraordinaria de protección, emitir un pronunciamiento sobre la procedencia de los argumentos de legalidad que contenía el recurso de la accionante. Más aún cuando no se puede observar en este caso una transgresión al ordenamiento jurídico que haya incidido en otro precepto constitucional.<sup>8</sup>
29. Acorde con la jurisprudencia citada, a la Corte no le corresponde atender cuestiones de legalidad, sino examinar si la inobservancia del ordenamiento jurídico condujo a una vulneración de preceptos constitucionales. En tal virtud, la Corte Constitucional no encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

#### V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada No. **2022-17-EP**.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.12 07:01:30  
+05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 24.

**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 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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



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

202217EP-441ca



**Caso Nro. 2022-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves doce de mayo 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. 2098-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

**CASO No. 2098-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2098-17-EP/22**

**Tema:** Esta sentencia resuelve sobre la alegada vulneración a la garantía del juez competente en una sentencia de segunda instancia, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, dentro de un juicio de una acción de protección. Después del análisis correspondiente, la Corte resalta que la acción de protección no constituye un mecanismo residual.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 18 de mayo de 2017, Agustín Quintero Beltrán, en representación de su hija Karen Lizbeth Quintero Correa, presentó una acción de protección<sup>1</sup> en contra de Glenda Gildalid Guamán Aguirre, en su calidad de directora provincial de El Oro del Ministerio de Salud Pública (“MSP”). El señor Quintero señaló que el procedimiento administrativo sancionatorio iniciado en contra de su hija por parte del MSP<sup>2</sup> había vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.
2. El 02 de junio de 2017, la Unidad Judicial de Garantías Penales de Machala (en adelante, “la Unidad Judicial”), mediante sentencia, negó la acción de protección. El señor Quintero interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.
3. El 07 de julio de 2017, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (en adelante, “la Sala” o “la judicatura accionada”) aceptó el recurso de apelación interpuesto y concedió la acción de protección<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el No. 07283-2017-00293. El accionante habría presentado la acción de protección en representación de su hija quien reside en los Estados Unidos.

<sup>2</sup> El proceso especial sanitario No. 005-2015 tuvo su origen en el presunto diagnóstico equivocado de un paciente en el área de emergencia y de su inadecuado manejo en la unidad de cuidados intensivos en el Hospital Téofilo Dávila de la ciudad de Machala. Así, mediante resolución dictada el 20 de abril de 2017, el MSP decidió sancionar a varios profesionales de la salud, entre quienes constaba la médica Karen Lizbeth Quintero Correa con una multa de 20 salarios básicos unificados por el cometimiento de la infracción prevista en el artículo 202 literal d) de la Ley Orgánica de Salud, el cual señala: “*Constituye infracción en el ejercicio de las profesiones de salud, todo acto individual e intransferible, no justificado, que genere daño en el paciente y sea resultado de: d) Negligencia, en la actuación del profesional de la salud con omisión o demora injustificada en su obligación profesional.*”

<sup>3</sup> La Sala, al verificar que existió una vulneración a la posibilidad de recurrir la resolución administrativa, dispuso como medida de reparación que el MSP “*accepte el escrito de apelación suscrito y presentado por (...) el Prof. Agustín Quintero Beltrán Apoderado Especial de su hija Md. Karen Lizbeth Quintero*

4. El 26 de julio de 2017, el MSP (en adelante, “la entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 07 de julio de 2017 por la Sala.
5. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las exjuezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza y el exjuez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2098-17-EP.
6. El 31 de enero de 2018, fue realizado el sorteo ante el Pleno de este Organismo, y la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán. El 17 de febrero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de esta causa, cuyo correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento mediante providencia de 11 de marzo de 2022. A través de dicha providencia se dispuso que la judicatura accionada remita su respectivo informe motivado con los argumentos de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Argumentos de las partes

### A. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Ministerio de Salud Pública

8. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional acepte la acción planteada, deje sin efecto la sentencia impugnada y declare la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de los derechos y normas de las partes (artículo 76 numeral 1 de la CRE) y del juez competente (artículo 76 numeral 3 de la CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
9. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, cita extractos de las decisiones de primera instancia y de segunda instancia. Sobre la decisión de la Unidad Judicial señala que en esta *“se puede evidenciar claramente que ha primado la legalidad y la justicia, toda vez que la Juzgadora reconoce que la acción de protección planteada*

---

*Correa (...) para que sea la autoridad superior de la entidad administrativa la que resuelva en segunda instancia lo que en derecho corresponda.”*

*es improcedente (...)*". Añade que esta sentencia argumenta adecuadamente que el asunto "*no le atañe a la justicia constitucional*", mientras que, sobre la sentencia impugnada de segunda instancia, arguye que la Sala careció de sustento para aceptar la apelación interpuesta y que este derecho resultó vulnerado "*al resolver asuntos de mera legalidad que no corresponden a la justicia constitucional y peor aún al haberse determinado en [p]rimera [i]nstancia que no existe violación del derecho a la defensa del accionante (...)*". Señala que, de esta forma, la Sala desconoció la Constitución y que debió haber advertido la existencia de la vía ordinaria para el conocimiento de este problema.

10. Asimismo, indica que la Sala "*analiz[ó] la legalidad*" del procedimiento administrativo, a pesar de que no existía vulneración de derechos constitucionales. Manifiesta que existía "*una legislación clara, exigible y específica (...) para la procedencia de la acción de protección, [la cual] debió ser observada*", porque en el caso concreto estaba disponible la vía contencioso-administrativa en la cual "*existen los procedimientos específicos que permiten tutelar los derechos individuales de los particulares*".
11. Sobre el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado por un juez competente, señala que la Sala actuó fuera de las competencias determinadas en el artículo 88 de la CRE por haber resuelto esta acción, por lo cual vulneraron ambas garantías. Indica que "*los hechos concretos que fueron materia de la acción de protección no conllevan a una vulneración de derechos constitucionales, pues los asuntos demandados no sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, por consiguiente no son objeto de decisión en la esfera constitucional*".

#### **B. Contestación a la demanda por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro**

12. La judicatura accionada manifiesta que resolvió "*de manera motivada ante (sic) los argumentos*" presentados por las partes en el proceso de origen. Alega que "*verific[ó] la vulneración del derecho a la defensa contenido en la negativa al derecho de recurrir de los legitimados activos*" de la acción de protección, ya que, a su criterio, el señor Quintero Beltrán se vio impedido de impugnar la sanción impuesta a su hija, motivo por el cual la Sala decidió revocar la decisión de primera instancia. Señala que, "*resulta inverosímil la aseveración de la actora de la acción extraordinaria de protección [al] sostener que la sentencia que declara con lugar la acción de protección dictada por el Tribunal de Apelación vulnera el derecho a la seguridad Jurídica y trámite propio, inobservando la naturaleza de la acción de protección que se caracteriza por la informalidad, conforme se analiza en el considerando cuarto y quinto de la sentencia [impugnada]*".
13. Sobre la alegada vulneración del debido proceso en la garantía del juez competente y el trámite propio de cada procedimiento, indica que realizó un análisis y valoración de todas las pruebas aportadas por ambas partes, cita un extracto de la decisión

impugnada y concluye que fue la entidad accionante la que habría inobservado esta garantía en el proceso de origen, *“al negar injustificada e infundadamente la admisión del recurso de apelación”* dentro del proceso sanitario sancionatorio. Menciona que una *“decisión judicial legítima de autoridad competente debe garantizar la observancia de las normas, a fin de asegurar la tranquilidad y certidumbre que coadyuve al uso y goce eficaz de los derechos, que no sean obstaculizados por imprevisiones y arbitrariedades de los justiciables”*.

14. Concluye que la acción extraordinaria de protección planteada *“se aleja del contenido íntegro del análisis y motivación”* que realizó la Sala en su decisión, por lo cual no sería posible concluir que existió vulneración a los derechos alegados.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Respecto de los derechos alegados, esta Corte analizará la presunta afectación al debido proceso en la garantía del juez competente por contener un cargo completo.
16. En cuanto a la presunta vulneración de la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la entidad accionante no presenta una justificación jurídica suficiente que argumente razones sobre una posible acción u omisión de la Sala que habría provocado la vulneración de este derecho.<sup>4</sup> Además, se observa que los argumentos presentados en su demanda, a los que se refiere el párrafo 11 de esta sentencia, están directamente relacionados con la presunta incompetencia de la Sala para resolver la acción de protección. De esta manera, este cargo será considerado al momento de analizar la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de juez competente.
17. En un sentido similar, el cargo presentado sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica no se desprende una argumentación directa relacionada con el derecho citado, sino que está relacionada con la presunta falta de competencia de la Sala para resolver la acción de protección, como consecuencia de la inobservancia de las normas de procedencia de la acción de protección. De esta forma, este Organismo considera que la entidad accionante no ha levantado un cargo claro y completo sobre este derecho para que se realice un análisis individualizado. Así, se descarta el análisis de la garantía mencionada en el párrafo anterior y del derecho a la seguridad jurídica. Así también, el referido cargo formulado por el accionante se analizará al referirse a la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de juez competente.

---

<sup>4</sup> En la sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, la Corte Constitucional estableció que *“un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (...). Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial (...). Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata”*.

18. Una vez analizados los argumentos de cargo y de descargo, esta Corte observa que el argumento que presenta la entidad accionante consiste en que la Sala, al haber emitido su sentencia, habría irrespetado el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente por carecer de competencia en razón de la materia para resolver la acción de protección. Por su parte, como argumento de descargo, la judicatura accionada menciona que existió una vulneración a la garantía de recurrir en el ámbito administrativo sancionatorio por parte del MSP en perjuicio de la parte actora del proceso de origen. Por este motivo, la Sala advierte que si existió una vulneración de derechos que debía ser conocida en el ámbito constitucional a través de la acción de protección.
19. Para atender el cargo y descargo expuestos, la Corte determina el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente al resolver la acción de protección?

### V. Resolución del problema jurídico

**Problema jurídico único: ¿La sentencia impugnada vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente al resolver la acción de protección?**

20. En esta sección, la Corte sostendrá que la Sala realizó un análisis sobre su competencia y actuó dentro de lo que establece la normativa aplicable para el conocimiento y trámite de una acción de protección, por lo que no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente.
21. La Constitución de la República establece en su artículo 76 numeral 3 lo siguiente: “(...) *Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”. Este mismo artículo en su numeral 7 literal k señala como una de las garantías del derecho a la defensa: “*Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto*”.
22. La jurisprudencia reiterada de este Organismo se ha pronunciado sobre la competencia de las autoridades judiciales para el conocimiento de una acción de protección en relación con la naturaleza del acto que se impugna; así, al respecto, ha señalado:

*“[E]sta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales (...)”.*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 32; Sentencia No. 739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 28; Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párrs. 31-33. Sentencia No. 1134-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 29. En sentido similar: Sentencia No. 001-16-PJO-CC del caso No. 530-10-JP de 22 de marzo de 2016, pág. 24;

23. En sentido similar, se desprende que el carácter de la acción de protección no atiende a la resolución de otras materias para las cuales existe la vía específica prevista por el ordenamiento jurídico. Las autoridades judiciales, al actuar como jueces y juezas constitucionales, resuelven sobre hechos de los cuales se desprendan presuntas vulneraciones de derechos constitucionales para ordenar su reparación en caso de que se verifique tal violación. Es así que la competencia material de dichas autoridades judiciales no depende de la naturaleza del acto impugnado, sino que está basada en el carácter directo que tiene la acción de protección para tutelar derechos constitucionales.
24. De esta manera, la Corte ha sido enfática en establecer que el conocimiento de una acción de protección es independiente de la naturaleza jurídica del acto impugnado, puesto que lo determinante es que existan alegaciones respecto de la posible vulneración de derechos reconocidos en la Constitución. Además, según lo establecido en la LOGJCC en sus artículos 7 y 24 y como ha sido reiterado por esta Corte, la competencia para el conocimiento y trámite de una acción de protección corresponde a cualquier juez o jueza de primera instancia, así como la apelación debe ser resuelta por la Corte Provincial correspondiente<sup>6</sup>.
25. En el caso bajo análisis, el accionante alegó en su demanda de acción de protección alegó como vulnerado el derecho constitucional a la defensa en la garantía del derecho a recurrir. Por lo que, al tratarse de una garantía jurisdiccional, el trámite que correspondía era precisamente el previsto en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
26. Este Organismo observa que la judicatura accionada, en los acápites I y II de la decisión, realiza un resumen de admisibilidad en el que analiza su competencia<sup>7</sup> para conocer esta acción de protección y menciona el fundamento normativo.<sup>8</sup> La Sala concluye que, dado que se alegaron vulneraciones a derechos constitucionales en la demanda, es competente para conocer la acción de protección.

---

Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrs. 28 y 29; Sentencia No. 610-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 18.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1068-13-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 28; Sentencia No. 1134-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párrs. 30 y 31. Sentencia No. 1186-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 49.

<sup>7</sup> La decisión impugnada señala: “A las salas de las cortes provinciales les corresponde conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces de instancia respecto de las acciones de protección, hábeas corpus, habeas data y acción de acceso a la información, de conformidad con lo que dispone el Art. 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

<sup>8</sup> La decisión impugnada señala: “La Sala (...) tiene Jurisdicción y Competencia Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el en el Art. 88, 86 y 87 de la Constitución de la República del Ecuador; en concordancia con el inciso tercero de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de la Función Judicial; Art. 24, 39 y 47, de la [LOGJCC]”.

27. Adicionalmente, la sentencia impugnada, después de exponer el objeto de la acción de protección, aclara el rol de las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales, al señalar lo siguiente: “(...) *es necesario verificar si la autoridad u órgano accionado ha expedido algún acto o incurrido en omisión violatoria de derechos constitucionales, ya que el juez constitucional no juzga asuntos de legalidad, sino violaciones a la norma fundamental.*”

Al respecto, cabe señalar que esta Corte ha sostenido que

*“(...) la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la presunta vulneración de sus derechos, el juez competente para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección”.<sup>9</sup>*

28. De esta manera, este Organismo enfatiza que, para el conocimiento de una acción de protección, no resulta necesario agotar previamente ningún tipo de mecanismo judicial o administrativo<sup>10</sup>, contrario a lo que afirma la entidad accionante en el caso en análisis. Como ha sido ratificado por esta Corte, la acción de protección no constituye un mecanismo residual, ni tampoco exige el agotamiento de otras vías<sup>11</sup>. Por ello, se descarta la alegación realizada por la entidad accionante relacionada con la incompetencia en razón de la materia de la Sala accionada.
29. En conclusión, para atender al problema jurídico planteado, esta Corte determina que la judicatura accionada era competente en razón de la materia para conocer y resolver esta garantía jurisdiccional. Por lo tanto, actuó dentro del marco de las normas previstas en la Constitución y en la LOGJCC para la procedencia de la acción de protección, y no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del juez competente.

## 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. 2098-17-EP.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1068-13-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 30.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1186-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 51.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 31.

**3. Publíquese y cúmplase.-**

**ALI VICENTE  
LOZADA PRADO**

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.12 07:04:26  
05'00"

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

209817EP-441cb



**Caso Nro. 2098-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves doce de mayo 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 con:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 889-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D. M., 28 de abril de 2022.

**CASO No. 889-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 889-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA E en contra de una sentencia emitida por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi en la que se alegó la violación al derecho de seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y en la garantía a la motivación.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. Raúl Darwin Padilla Morales, Darío Xavier Cuasapaz Cuasapaz y Cruz Amalia Flores Imbaquingo presentaron una acción de protección en contra de la decisión del Director Distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENA E (“SENA E”) de ordenar la retención de mercadería y del vehículo en el que se transportaba la carga<sup>1</sup>. El caso se signó con la causa No. 04951-2016-01046.

2. El 8 de febrero de 2017, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en el cantón Tulcán, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho a la propiedad y derecho al trabajo, dejó sin efecto el acto impugnado y ordenó el pago de una compensación económica, por concepto de reparación material, que debía ser tramitada en un juicio contencioso administrativo. Ante esta decisión, el SENA E presentó un recurso de apelación.

3. El 9 de marzo de 2017, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi aceptó parcialmente el recurso de apelación y reformó la sentencia subida en grado.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El 16 de diciembre de 2016, Diego Fernando Chulde Lucana transportaba en un camión 210 bultos de abono químico, carga que debía entregar en la Hacienda Luis del Carmen. Sin embargo, fue detenido por funcionarios de la aduana quienes retuvieron la mercadería y el vehículo debido a inconsistencias encontradas en la guía de remisión. El acto que se impugnó fue la Resolución No. SENA E-DDT-2017-0005-RE.

<sup>2</sup> La Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi aceptó parcialmente el recurso de apelación reformando la sentencia de la siguiente manera: “*en este caso se transgredieron los derechos al trabajo y a la propiedad, por la falta de celeridad en el trámite administrativo, lo que conlleva también a la transgresión del principio de la tutela judicial efectiva, bajo estas consideraciones ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN, Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta parcialmente el recurso de apelación, reformando la sentencia venida en grado, en el sentido de que en*

4. El 5 de abril de 2017, José Alejandro Arauz Rivadeneira, en calidad de Director Distrital de Tulcán del SENA E (“el accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 9 de marzo de 2017.
5. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
6. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la nueva jueza y jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 1 de abril de 2022 y solicitó a los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi (“Corte Provincial”), presentar un informe motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
8. El 12 de abril de 2022, los jueces de la Corte Provincial presentaron su informe sobre los argumentos de la demanda.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“CRE”) y ~~arts~~ 58, 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

## III. Argumentos y pretensión

### A. Argumentos del accionante

10. El SENA E impugnó la sentencia de 9 de marzo de 2017 expedida por la Corte Provincial. Alegó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica<sup>3</sup> y el derecho al debido proceso en las garantías de: cumplimiento de las normas y los derechos de las partes<sup>4</sup>; que las pruebas obtenidas o actuadas con violación a la Constitución o ley no tendrán validez<sup>5</sup>; de motivación<sup>6</sup>; y el derecho de recurrir al fallo o resolución<sup>7</sup>.

---

*el caso del señor Darío Xavier Cuasapaz no se ha vulnerado ningún derecho; en todo lo demás se confirma la sentencia.”*

<sup>3</sup> CRE, artículo 82.

<sup>4</sup> CRE, artículo 76 numeral 1.

<sup>5</sup> CRE, artículo 76 numeral 4.

<sup>6</sup> CRE, artículo 76 numeral 7 literal l.

<sup>7</sup> CRE, artículo 76 numeral 7 literal m.

**11.** La entidad accionante alegó la vulneración al debido proceso ya que no se consideró el artículo 40 de la LOGJCC que establece los requisitos para interponer una acción de protección. Adicionalmente, arguyó que los jueces de la Corte Provincial declararon la vulneración al derecho de propiedad y al trabajo por falta de celeridad en el trámite administrativo, *“sin que haya sido considerada la prueba aportada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador [...]”*

**12.** Por otra parte, la entidad accionante no presentó más argumentos sobre la presunta violación a los derechos constitucionales alegados, pues se limitó a transcribir normas constitucionales. En la demanda planteada, el SENAÉ señaló lo siguiente:

*“Esta breve reseña introductora (sic) de normativa aduanera tiene como fin demostrar que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador tiene competencias específicas, siendo una de estas la de prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras, atribución que hoy por hoy constituye un punto medular dentro del Plan de lucha contra el contrabando implementado por el Gobierno, y que se encuentra imposibilitado de ejercer por esta Acción de Protección<sup>8</sup>”*

## **B. Informe de descargo**

**13.** El 12 de abril de 2022, los jueces de la Corte Provincial señalaron sobre la decisión que:

*“[...] tiene su fundamento en las competencias y facultades otorgadas por la Constitución y la Ley, [...], adecuando su decisión a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica, para el pronunciamiento se ha tomado en cuenta los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por los legitimados, guardando la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, y los hechos que constituyen conductas humanas y las normas jurídicas aplicables al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia.”*

## **IV. Análisis constitucional**

**14.** Conforme al artículo 94 de la CRE, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

**15.** La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos claros y completos. Para verificar que exista una argumentación completa se deben reunir, al menos, tres elementos: i) tesis; ii) base fáctica, y iii) justificación jurídica que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos.<sup>9</sup> Sin embargo, cuando esta verificación no se da en la fase de admisibilidad, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, *“a partir del cargo en examen, cabe establecer*

---

<sup>8</sup> Véase página 12 de la demanda.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

*una violación de un derecho fundamental.*”<sup>10</sup> Esto ocurre en el caso *sub judice*.

**16.** En este sentido, conforme se describe en el párrafo 10 *ut supra*, el SENA E no desarrolla argumentos claros y completos respecto de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En la demanda solamente se hace una reproducción de la base normativa<sup>11</sup>.

**17.** Lo mismo ocurre en cuanto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de: cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y que las pruebas obtenidas o actuadas con violación a la Constitución o ley no tendrán validez<sup>12</sup>.

**18.** De manera que, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, a esta Corte le es imposible identificar una base fáctica o una justificación jurídica en las alegaciones del SENA E, pues dicha institución no argumenta sobre una acción u omisión de la autoridad judicial accionada que vulnere derechos constitucionales<sup>13</sup>, de forma directa e inmediata.

**19.** Por lo antes expuesto, el Pleno de la Corte analizará los planteamientos de la entidad accionante para verificar si la sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, toda vez que dicha garantía es transversal a la decisión. En este sentido y haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte procederá a plantear el siguiente problema jurídico:

***¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?***

**20.** El accionante alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, reconocida en la Constitución en los siguientes términos:

*“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*

*l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. [...]”.*

**21.** En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido en la sentencia No. 1158-17-

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21; sentencia No. 1952-17-EP/21, párr. 15.

<sup>11</sup> Véase de la página 7 hasta la 12 de la demanda.

<sup>12</sup> Véase de la página 7 hasta la 12 de la demanda.

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

EP/21 que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una “[...] *estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*”.<sup>14</sup>

**22.** Sobre la *fundamentación normativa*, la motivación no puede limitarse a citar normas<sup>15</sup>, esta debe “[c]ontener 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 [...]”<sup>16</sup>

**23.** Por ende, existe una violación a la garantía de motivación ante dos posibles escenarios: **i)** inexistencia de motivación, entendida como la ausencia absoluta de elementos argumentativos mínimos y **ii)** la insuficiencia de motivación, la cual consiste en cumplimiento defectuoso de los elementos anteriores.<sup>17</sup>

**24.** En contraparte, la *fundamentación fáctica suficiente* no se agota con la mera enunciación de los hechos. Por el contrario, se analiza el acervo probatorio de la causa<sup>18</sup>.

**25.** De manera que, la Corte ha manifestado que “[s]i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera”<sup>19</sup>. Por lo que, no le corresponde a la Corte pronunciarse sobre la corrección de la sentencia impugnada, sino sobre la existencia de una fundamentación fáctica y normativa suficientes.

**26.** Ahora, analizada la sentencia emitida por la Corte Provincial, se verifica que la sentencia enuncia las normas aplicadas al caso en análisis<sup>20</sup>, y comprueba que de conformidad con la sentencia 1158-17-EP, la sentencia cumple con una fundamentación fáctica y jurídica suficiente.

**27.** La Corte Provincial, previo a emitir su decisión, analizó los siguientes hechos:

- i) El acto administrativo del SENAE, que fue la retención de 210 sacos de abono y el vehículo en el cual se transportaba la carga, ya que el conductor “*no ha presentado la documentación completa para el transporte de dicha mercadería [...]*”
- ii) Que el personal de la Aduana al haber recibido únicamente la guía de movilización del abono “[...] actuó ejerciendo su potestad, esto es innegable, por ello retiene el vehículo y el abono de manera legal.”

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 46.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>17</sup> *Ibidem*, párr. 27.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 61.2.

<sup>19</sup> *Ibidem*, párr. 29

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 26.

- iii) Que una vez retenida la mercancía, se presentó en el mismo día, el respaldo de la compra y la guía de movilización del producto, por lo que “en base a la referida certificación debió devolverse en forma inmediata tanto el abono en la cantidad que se aprehendió como el vehículo, precisamente observándose los principios de celeridad, oportunidad, debido proceso y tutela judicial efectiva.”

**28.** Finalmente, la Corte Provincial expresó que:

*“[...] El anteriormente señalado Art. 88 de la Constitución de la República especifica que la acción de protección puede interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, si entendemos que vulneración significa transgredir, quebrantar, violentar una norma o un derecho, [...], en este caso se transgredieron los derechos al trabajo y a la propiedad, por la falta de celeridad en el trámite administrativo, lo que conlleva también a la transgresión del principio de la tutela judicial efectiva, bajo estas consideraciones ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN, Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta parcialmente el recurso de apelación, reformando la sentencia venida en grado, en el sentido de que en el caso del señor Darío Xavier Cuasapaz Cuasapaz no se ha vulnerado ningún derecho; en todo lo demás se confirma la sentencia.”*

**29.** De lo expuesto, se verifica que la Corte Provincial sustentó su razonamiento en: **i)** un análisis de los hechos como se desprende del párrafo 27 *supra*; **ii)** Varios artículos del COPCI<sup>21</sup> respecto de la potestad aduanera; **iii)** el artículo 88 de la Constitución, en concordancia con el artículo 39 de la LOGJCC que se refiere al objeto de la acción de protección; **iv)** jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia de la acción de protección.

**30.** En esta línea de ideas, este Organismo observa que la Corte Provincial no se limitó a transcribir o reproducir las fuentes normativas y jurisprudenciales; sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación en la decisión. Finalmente, se constata que después del análisis, concluyen de manera sintetizada conforme consta en el párrafo 28 *supra*.

**31.** Por lo expuesto, se verifica que la decisión emitida por la Corte Provincial cumplió con la garantía de la motivación, y en consecuencia, esta Corte concluye que no se produjo la violación alegada.

**32.** Finalmente, se recuerda, nuevamente, al SENA E que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de

---

<sup>21</sup> Artículos 175.2, 193, 194.d), 207, 208, 211, 218.f) del Código Orgánico de la Producción e Inversiones.

derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>22</sup>

### V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.12 12:05:06  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Entendido se ha pronunciado la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 1348-17-35 y 36; sentencia No. 136-17-EP/21, párr. 26; sentencia No. 1441-17-EP/21, párr. 34.

088917EP-44219



**Caso Nro. 0889-17-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves doce de mayo 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. 1462-17-EP/22**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M. 05 de mayo de 2022

**CASO No. 1462-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1462-17-EP/22**

**Tema:** La Corte descarta que la sentencia de apelación dictada dentro de un juicio ejecutivo haya vulnerado sus derechos al debido proceso (en la garantía de la motivación) y a la defensa (en la garantía de juez competente) de la accionante. Para tal efecto, se verifica que la sentencia impugnada sí respondió a la alegación de falta de competencia, sin que se advierta una grave vulneración que no fue corregida oportunamente por la justicia ordinaria.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 30 de octubre de 2015, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Vicentina “Manuel Esteban Godoy Ortega” Ltda. (también, “la cooperativa”) presentó una demanda ejecutiva por el cobro de pagaré a la orden en contra de María Margarita Kajekai Awak, como deudora principal, y de Mónica Gisela Espinoza Zhicay, Benito Manfredo Sharup Wajai e Ikiam Carlos Puwainchir Sekuut, como garantes solidarios<sup>1</sup>. El 29 de diciembre de 2015, María Margarita Kajekai Awak contestó la demanda y el 5 de enero de 2016 alegó la falta de competencia del juez en relación con el territorio<sup>2</sup>.
2. En sentencia de 11 de agosto de 2016, la Unidad Judicial Especializada de lo Civil con sede en el cantón Loja aceptó la demanda y dispuso que los demandados paguen a la cooperativa la cantidad de USD 20.000,00 más los intereses convenidos en el pagaré. Además, estableció que en la liquidación se debían considerar las cuotas previamente canceladas por los demandados.
3. En contra de la mencionada sentencia, María Margarita Kajekai Awak interpuso recurso de apelación; y, posteriormente, solicitó que se declare su nulidad por falta de competencia en relación con el territorio<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La causa fue identificada con el N.º 11333-2015-05404 y la cuantía se fijó en \$38,900.00.

<sup>2</sup> En lo principal, María Margarita Kajekai Awak señaló que el juez del cantón Loja era incompetente en razón al territorio, por cuanto su domicilio y lugar de trabajo lo tiene en el cantón Tiwintza provincia de Morona Santiago y que este debió ser considerado en la demanda ejecutiva que fue planteada en su contra. Hojas 38 y 40 del expediente de primera instancia.

<sup>3</sup> El escrito fue presentado el 10 de octubre de 2016, hojas 9-10 vuelta del expediente de apelación.

4. En sentencia de 8 de marzo de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja negó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia. Asimismo, en auto de 7 de abril de 2017, negó el pedido de aclaración y ampliación presentando por María Margarita Kajekai Awak.
5. El 18 de abril de 2017, María Margarita Kajekai Awak (también, “la accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las dos sentencias antes mencionadas (párrs. 2 y 4 *supra*).
6. En auto de 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. El 12 de noviembre 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 17 de agosto de 2021, avocó su conocimiento y requirió los correspondientes informes de descargo.

### **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

8. La accionante pretende que se declare que las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos y se las deje sin efecto. Además, pide que la Corte disponga las correspondientes medidas de reparación “*por todos los daños y perjuicios ocasionados, por todos los gastos judiciales ocasionados incluidos los honorarios profesionales de mis defensores*” [sic].
9. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante esgrimió los siguientes cargos:
  - 9.1. La sentencia de apelación vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76.7.l de la Constitución, porque no se habría pronunciado respecto de la alegación de falta de competencia.
  - 9.2. La sentencia de apelación vulneró sus derechos a la defensa en la garantía a ser juzgado por un juez competente y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76.7.k y 82 de la Constitución, porque el caso no fue resuelto por jueces de su domicilio.

### **C. Informes de descargo**

10. Mediante documento de 25 de agosto de 2021, Geovanna Tamara Chango Maldonado, jueza de la Unidad Judicial Especializada de lo Civil con sede en el cantón Loja indicó que para la resolución del juicio ejecutivo observó la normativa legal ordinaria y constitucional aplicable al caso, es decir, el Código de Comercio vigente a esa fecha y el Código de Procedimiento Civil; respecto a este último cuerpo normativo indica que,

respecto al ejercicio de la acción ejecutiva y al fuero concurrente, el artículo 29.1 establece lo siguiente: “Además de la jueza o juez del domicilio, son también competentes: 1. El del lugar en que deba hacerse el pago o cumplirse la obligación”. En este contexto, concluye que con base en el principio de seguridad jurídica tenía competencia para el conocimiento y resolución de la causa.

11. Los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja que integraron el tribunal que emitió la sentencia impugnada, mediante documento de 24 de agosto de 2021, señalaron, entre otros, que no se vulneraron los derechos constitucionales de la accionante, pues respecto a la alegación principal de la demanda, la relativa a ser juzgada por el juez competente, el tribunal de manera razonada en el considerando segundo de su sentencia emitió una respuesta. Así, explican que frente a la alegación de la demandada principal en el juicio ejecutivo, la Sala con base en los fundamentos fácticos del caso aplicó la normativa que estuvo vigente al momento de la presentación de la demanda (artículos 55 del Código Civil y 29.3 del Código de Procedimiento Civil). Finalmente, el tribunal concluye que las alegaciones de María Margarita Kajekai Awak se limitan a expresar su inconformidad con la decisión impugnada y no desvirtúan que en el juicio ejecutivo la accionante fue juzgada por jueces independientes, imparciales y competentes.

## II. Competencia

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

## III. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>4</sup>.
14. Conforme quedó expresado en el párrafo 5 *supra*, la demanda de acción extraordinaria de protección se presentó en contra de las dos sentencias emitidas en el juicio ejecutivo. No obstante, la accionante no formuló cargos respecto de la sentencia de primera instancia (ver párr. 9 *supra*). Por lo tanto, no es posible plantear problemas jurídicos en relación con dicha sentencia.

---

<sup>4</sup> Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

15. En relación con el cargo sintetizado en los párrafos 9.1. *supra*, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación con base en un mismo hecho: la falta de respuesta frente a una de sus alegaciones. Dado que la insuficiencia de razones para justificar una decisión se relaciona directamente con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y considerando que en el párr. 122 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, se afirmó que “[...] *cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma*”, se planteará el problema jurídico en relación, exclusivamente, con la garantía de la motivación. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, porque no se habría pronunciado respecto de su alegación de falta de competencia?
16. En el cargo sintetizado en el párrafo 9.2. *supra*, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la defensa en la garantía a ser juzgado por un juez competente y a la seguridad jurídica con sustento en un mismo hecho: que el caso no se habría resuelto por jueces de su domicilio. Al respecto, dado el asunto cuestionado está relacionado de manera directa con la mencionada garantía del derecho a la defensa, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa de la accionante, en la garantía de juez competente, porque los jueces que conocieron el caso no era los de su domicilio?

#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

##### **D. Primer problema jurídico ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, porque no se habría pronunciado respecto a su alegación de falta de competencia?**

17. El art. 76.7.1 de la Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos: “[...] *No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...]*”.
18. Además, en la sentencia N.º 1158-17-EP/21, esta Corte puntualizó que la motivación puede ser insuficiente cuando está afectada por algún tipo de vicio motivacional; entre estos, el de *incongruencia frente a las partes* que se presenta “*cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]*”<sup>5</sup>.
19. El cargo de la accionante cuestiona la sentencia impugnada por cuanto no se habría pronunciado sobre su alegación de falta de competencia, en relación con el territorio.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

**20.** Para determinar si la alegada vulneración del derecho se produjo, conviene establecer lo siguiente:

**20.1.** La accionante, luego de interponer su recurso de apelación, presentó un pedido para que se declare la nulidad de la sentencia de primera instancia por falta de competencia en razón del territorio. Específicamente alegó que los jueces del cantón Loja no eran competentes para sustanciar el juicio ejecutivo por cuanto su domicilio y lugar de trabajo están ubicados en el cantón Tiwintza de la provincia de Morona Santiago.

**20.2.** Por su parte, la sentencia impugnada estableció la improcedencia del pedido de nulidad de la sentencia de primera instancia en los siguientes términos:

*SEGUNDO: La parte accionada [...] solicita la nulidad absoluta de la sentencia de primera instancia, por falta de competencia en base al territorio [...] 2.4. En el presente caso, en el pagaré objeto de la presente causa, se indica: “En caso de juicio, me(nos) somet(o) (emos) a los jueces civiles competentes del cantón Loja o del que elija el acreedor, en la vía ejecutiva” [...] Es decir existió lo que en doctrina se denomina prorrogación convencional previa al juicio, conocida como pactum de foro prorrogando, la cual fue hecha de forma expresa y precisa, es por ello que se demandó ante los Jueces de lo Civil del cantón Loja. Por lo tanto al existir dicha prorrogación convencional y sobre la base del artículo 55 del Código Civil y 29.3 del Código de Procedimiento Civil, la Jueza a quo tenía la competencia para conocer y resolver la presente causa, como así lo hizo, en tal virtud, la presente alegación es improcedente [...].*

**21.** Conforme al párrafo anterior, esta Corte verifica que la decisión impugnada consideró la alegación de la accionante, consistente en que el juez de primera instancia era incompetente en razón del territorio.

**22.** Además, al hacerlo, esgrimió razones suficientes<sup>6</sup> con las que justificó su decisión. Así, estableció que en el pagaré se fijó, entre los jueces competentes para conocer las controversias derivadas del mismo, a los del cantón Loja; enunció como normas jurídicas aplicables al caso: los arts. 55 del Código Civil y 29.3 del Código de Procedimiento Civil; y explicó la pertinencia de su aplicación al caso con la noción de prórroga convencional de la competencia territorial.

**23.** En conclusión, no se ha comprobado la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación.

---

<sup>6</sup> En el párrafo 61 de la mencionada sentencia N.º 1158-17-EP/21, se estableció que una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en el ámbito normativo como en el fáctico. En el campo normativo este deber se refiere a 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. En el campo de lo fáctico este deber se refiere a una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso en función de la prueba actuada en el juicio.

**E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa de la accionante, en la garantía de juez competente, porque los jueces que conocieron el caso no era los de su domicilio?**

24. El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por juez competente está establecido en el art. 76.7.k de la Constitución, que prescribe: “[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.

25. Respecto a esta garantía, en la sentencia N.º 838-12-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, se señaló lo siguiente:

*28. Esta Corte Constitucional estima necesario observar que el derecho a ser juzgado por juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria. Por ejemplo, a través de la excepción de la incompetencia. En este sentido, la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos, cuya violación incluso puede derivar en la nulidad absoluta del proceso y que debe ser reclamada y tramitada en sede ordinaria.*

*29. En esta línea, esta Corte estima que la garantía del juez competente adquiere relevancia constitucional **exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria.***

*30. Por lo expuesto, la Corte considera necesario destacar que la alegación sobre presuntas vulneraciones a la garantía constitucional a ser juzgado por juez competente, vía acción extraordinaria de protección, requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio. En efecto, resulta improcedente que, por ejemplo, sin activar la excepción de incompetencia en el juicio ordinario, se alegue la falta de competencia en la acción extraordinaria de protección [énfasis fuera de texto].*

26. En el caso, se observa que la accionante alega que la sentencia impugnada vulneró la mencionada garantía porque los jueces del cantón Loja no eran competentes para sustanciar el juicio ejecutivo, considerando que su domicilio y lugar de trabajo están ubicados en el cantón Tiwintza.

27. Lo examinado en el problema jurídico previo permite advertir que la sentencia impugnada consideró la excepción de la accionante, consistente en la falta de competencia en razón del territorio y, que en su análisis esgrimió razones para justificar que los jueces competentes para conocer el juicio ejecutivo eran los del cantón Loja. Por consiguiente, no se evidencia una grave transgresión que no se haya corregido oportunamente por la justicia ordinaria.

28. En consecuencia, se desestima la alegada vulneración del derecho a la defensa en la garantía de juez competente.

### V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **1462-17-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.09 11:47:21  
+05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de jueves 05 de mayo de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

146217EP-43d06



**Caso Nro. 1462-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes nueve de mayo 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. 1548-17-EP/22**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M. 05 de mayo de 2022

**CASO No. 1548-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1548-17-EP/22**

**Tema:** Se descarta que la sentencia que resolvió el recurso de apelación dentro de un proceso de acción de protección vulneró los derechos al debido proceso –en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes– y a la seguridad jurídica. Para ello, se verifica que la sentencia impugnada no ignoró ni una sentencia con autoridad de cosa juzgada ni un precedente obligatorio. Además, se ratifica que no es un impedimento para su impugnación en una acción de protección que la actuación cuestionada sea un acto administrativo.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. Viviana Victoria Fajardo Quizhpi presentó una demanda de acción de protección en contra de la directora nacional de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública, en la que impugnó la resolución N.º MSP-TH-2016-1552-O, de 22 de agosto de 2016, mediante la cual se negó el cambio de asignación para devengar una beca, del Hospital Isidro Ayora a una plaza que se encuentre cerca de su domicilio habitual, ubicado en Cuenca, por poseer una discapacidad física del 40%<sup>1</sup>. El 30 de diciembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito negó la acción de protección<sup>2</sup>.
2. El 24 de febrero de 2017, Viviana Victoria Fajardo Quizhpi presentó otra demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública<sup>3</sup> y de la Procuraduría General del Estado, alegando la violación de sus derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal y al debido proceso en la garantía de motivación debido a que mediante la resolución N.º MSP-DNNTHS-2017-0293-M, de 9 de febrero de 2017, emitida por el director de Normalización de Talento Humano en Salud, se decidió negar el cambio de plaza asignada para devengar una beca –del Hospital Isidro Ayora al Hospital Vicente Corral Moscoso de Cuenca (en el que existiría una vacante disponible)– ignorando que la accionante “*padece de*

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el N.º 17203-2016-14601.

<sup>2</sup> Respecto de esta sentencia no se presentó recurso de apelación.

<sup>3</sup> Específicamente, en contra de la ministra de Salud Pública y de los directores nacionales de Normalización de Talento Humano en Salud y de Hospitales del Ministerio de Salud Pública.

*hidrocefalia y de un tumor cerebral*”, por lo que requiere del cuidado y compañía constante de sus familiares, quienes viven en Cuenca<sup>4</sup>.

3. En sentencia de 27 de marzo de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó la demanda, declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la salud, a la vida digna y a la atención prioritaria, dispuso que se deje sin efecto el acto impugnado y ordenó que el Comité Académico y de Becas priorice la situación de la accionante para asignarle una plaza de trabajo en la ciudad de Cuenca.
4. El 30 de marzo de 2017, el Ministerio de Salud Pública interpuso recurso de apelación, el cual fue rechazado en sentencia de 19 de mayo de 2017 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
5. El 19 de junio de 2017, el Ministerio de Salud Pública (también, “la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia, mencionada en el párrafo anterior.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 8 de agosto de 2017, admitió a trámite la demanda.
7. El 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien avocó conocimiento de ella en providencia de 8 de abril de 2021. En dicho auto, también se requirió el correspondiente informe de descargo.

## **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

8. En su demanda, la entidad accionante solicitó a la Corte Constitucional que declare que la sentencia impugnada violó sus derechos constitucionales al debido proceso – en las garantías del cumplimiento de normas y los derechos de las partes y a la motivación– (art. 76 numerales 1 y 7 literal l) y a la seguridad jurídica (art. 82). Además, señaló que se transgredieron los artículos 88 y 169 de la Constitución. Finalmente, solicitó que se disponga la reparación integral que corresponda.
9. Los *cargos* en los que la entidad accionante fundamenta su demanda son los siguientes:
  - 9.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso, en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes, porque:
    - 9.1.1. No habría tomado en cuenta que la sentencia emitida en el juicio N.º 17203-2016-14601 tenía el valor de cosa juzgada. Por lo tanto, la

---

<sup>4</sup> El proceso fue identificado con el N.º 17460-2017-00338.

presentación de la nueva demanda constituiría un abuso del derecho que contravino lo establecido en los artículos 10.6, 23 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**9.1.2.** Irrespetó el artículo 42 de la LOGJCC al conocer una acción de protección en la cual se impugnó una resolución administrativa emitida por el Comité Académico y de Becas, que era impugnable por vía judicial ordinaria.

**9.2.** La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, ya que:

**9.2.1** Al impugnar un acto administrativo, el juez constitucional no era competente según los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), sino que lo eran los jueces de lo contencioso administrativo.

**9.2.2** No aplicó lo decidido en el fallo No. 09572-2017-01048 –rechazar la acción–, a pesar de ser un “*caso análogo*”, por lo que se inobservó el artículo 130 del COFJ.

**9.3.** La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Respecto de este derecho únicamente cita el artículo 76.7.1 de la Constitución.

### **C. Informe de descargo**

**10.** Los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que integraron el tribunal que emitió la sentencia impugnada, mediante documento de 16 de abril de 2021, señalaron que i) la sentencia recurrida se encontraba debidamente motivada, por lo que se confirmó la misma; ii) no se inobservaron normas del COFJ, como alega la entidad accionante, y se efectuó un análisis con especial énfasis en el derecho de atención prioritaria de una persona con enfermedad catastrófica; iii) no existe cosa juzgada por cuanto la segunda acción de protección se presentó contra un acto administrativo distinto, emitido luego de la sentencia de la primera acción de protección, la cual dejó a salvo el derecho de la accionante a solicitar el cambio de plaza para devengar la beca cuando haya disponibilidad; y, iv) la sentencia impugnada cumplió con los requisitos mínimos de motivación.

## **II. Competencia**

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

### III. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que aquella dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
13. En función del cargo reseñado en el párrafo 9.1.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes, porque habría ignorado una sentencia con autoridad de cosa juzgada?
14. En relación con los cargos mencionados en los párrafos 9.1.2 y 9.2.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, los derechos al debido proceso (en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes) y a la seguridad jurídica, porque la resolución ministerial, al ser un acto administrativo, no habría podido impugnarse mediante una acción de protección?
15. En relación al cargo expuesto en el párrafo 9.2.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica porque habría ignorado un precedente?
16. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental. En este contexto, entonces, se plantearán los problemas jurídicos, en función de los cargos previamente detallados.
17. Respecto al cargo señalado en el párrafo 9.3 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación citando únicamente la disposición de la Constitución que la contiene, sin aportar argumento alguno. Por lo tanto, aun realizando un esfuerzo razonable, no es posible plantear un problema jurídico en relación a este cargo.

#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

##### **D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes, porque habría ignorado una sentencia con autoridad de cosa juzgada?**

18. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la mencionada garantía al establecer que “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

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

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

20. Conforme al esquema mencionado en el párr. 19 *supra*, se debe verificar si existe alguna regla de trámite que prohíba iniciar un nuevo proceso si existe ya una sentencia sobre las mismas pretensiones con valor de cosa juzgada.

21. Al respecto, el art. 101 del Código Orgánico General de Procesos prevé:

*La sentencia ejecutoriada surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso o de sus sucesores en el derecho. En consecuencia, no podrá seguirse nuevo proceso cuando en los dos procesos hay tanto identidad subjetiva, constituida por la intervención de las mismas partes; como identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, o se funde en la misma causa, razón o derecho.*

22. El cargo de la entidad accionante cuestiona a la sentencia impugnada porque habría ignorado en el caso una sentencia con valor de cosa juzgada, específicamente la emitida en el juicio N.º 17203-2016-14601 (ver párr. 1 *supra*). Por lo que, para verificar si se inobservó la regla de trámite, primero es necesario establecer si existe en el proceso una sentencia previa con valor de cosa juzgada.

23. Conforme la disposición del COGEP mencionada en el párrafo 21 *supra*, para que en un juicio se deba reconocer el valor de cosa juzgada de una sentencia emitida en otro

proceso, debe existir identidad en los elementos principales<sup>5</sup> de ambos juicios, por lo que, a continuación, se procederá a verificar si tal identidad existe.

24. Específicamente sobre la identidad objetiva, se verifica que la acción de protección N.º 17203-2016-14601 fue presentada contra la resolución N.º MSP-TH-2016-1552-O de 22 de agosto de 2016, mediante la cual se negó el cambio de plaza para devengar una beca (ver párr. 1 *supra*).

25. En dicha acción, se declaró inadmisibile la demanda; sin embargo, dejó

*expresamente a salvo el derecho de la Dra. Viviana Victoria Fajardo Quizhpi a solicitar se le conceda la plaza de trabajo cuando exista la vacante y se considere así como necesidad institucional del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, de ser el caso, en atención a su derecho constitucional de atención prioritaria, cuando se reúnan los requisitos técnicos y legales correspondientes en conformidad con la Ley.*

26. Por otra parte, como se estableció en el párrafo 2 *supra*, Viviana Victoria Fajardo Quizhpi presentó una nueva acción impugnando la resolución N.º MSP-DNNTHS-2017-0293-M, de 9 de febrero de 2017, que negó el cambio de plaza ante una vacante disponible.

27. En definitiva, en ambos procesos se impugnaron actos distintos. Inclusive, este tema fue abordado en la sentencia impugnada en la que se afirmó que

*la presente acción es por otro acto administrativo, posterior a la sentencia dictada por dentro de la acción de protección No. 17203-2016-14601, la cual ha servido sí de referencia por haber dejado a salvo el derecho de la legitimada activa el poder solicitar el cambio de plaza para devengar la beca concedida.*

28. En consecuencia, al verificarse que en cada causa se impugnaron distintos actos administrativos –sin que exista identidad objetiva– y que, no existía una sentencia con el valor de cosa juzgada que debía observarse y que fue ignorada, se descarta que se haya inobservado una regla de trámite y, consecuentemente, un socavamiento del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

**E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, los derechos al debido proceso (en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes) y a la seguridad jurídica, porque la resolución ministerial, al ser un acto administrativo, no habría podido impugnarse mediante una acción de protección?**

---

<sup>5</sup> Sobre los elementos necesarios para que exista identidad en las casusas, véase la sentencia N.º 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párrs. 23 al 37.

29. En los párrs. 18 y 19 *supra*, se citaron tanto la disposición constitucional, como un estándar jurisprudencial sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
30. Por otro lado, el artículo 82 de la Constitución establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
31. En relación con las acciones extraordinarias de protección y la competencia de la Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, en la sentencia N.º 1763-12-EP/20, esta Corte precisó que

*para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, [sic] el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal<sup>6</sup>.*

32. Conforme el esquema mencionado en el párr. 19 *supra*, el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC dispone que la acción de protección de derechos no procede:

*“Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.*

33. Para la resolución de este problema jurídico, es pertinente recordar la razón por la que la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró los referidos derechos fundamentales: al haberse impugnado un acto administrativo emitido por el Comité Académico y de Becas, la jurisdicción competente no sería la constitucional, sino la contencioso-administrativa.

34. Al respecto, la Corte considera que la procedencia de una acción de protección no depende de la calidad del acto que se impugna. Así, en sentencias como la N.º 307-10-EP/19, de 9 de julio de 2019, se señaló lo siguiente:

*21. [...] esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como sucedió en el presente caso [...].<sup>7</sup>*

35. En el caso, se observa que Viviana Victoria Fajardo Quizhpi, en su demanda de acción de protección, alegó que se vulneraron sus derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal y al debido proceso en la garantía de motivación por la negativa

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

<sup>7</sup> En el mismo sentido, sentencias N.º 2152-11-EP/19 del 10 de septiembre de 2019, párr. 32, 739-13-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 28, y 603-14-EP/20 del 30 de septiembre de 2020, párr. 21.

del cambio de plaza asignada para devengar una beca, sin tomar en cuenta que padece de una enfermedad catastrófica (ver párr. 2 *supra*).

36. Además, en la presente causa, el tribunal de apelación observó la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la salud, a la vida digna y a la atención prioritaria por no haber concedido el cambio de plaza. Por ende, no se observa que se haya inobservado una regla de trámite.
37. Por lo dicho, se desestima la alegada vulneración de derechos, pues el mero hecho de que la actuación cuestionada sea un acto administrativo no excluye que pueda impugnarse mediante una acción de protección.

**F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica porque habría ignorado lo resuelto en un precedente?**

38. En los párrs. 30 y 31 *supra*, se citó la disposición constitucional y un estándar jurisprudencial sobre el derecho a la seguridad jurídica.
39. Según la entidad accionante, la acción de protección planteada debía ser descartada toda vez que, en otro caso similar, se desestimó la acción de protección, es decir, por inobservar lo resuelto en un “*caso análogo*”.
40. El precedente presuntamente ignorado se habría emitido en la causa N.º 09572-2017-01048, correspondiente a una acción de protección planteada por Carol María Cabrera Mendoza en contra del director nacional de Normalización de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública, impugnando la resolución N.º MSP VNMTH2016-M, de 21 de diciembre del 2016, mediante la cual se rechazó el cambio de plaza para devengar su beca ya que no existía disponibilidad institucional en la ciudad de Guayaquil, obligándola a alejarse de sus dos hijos, menores de edad. En sentencia de primera instancia, se inadmitió la acción presentada al considerar que no se vulneraron derechos constitucionales y contra esta sentencia no se presentó recurso de apelación.
41. Al respecto, es conveniente recordar que esta Corte ha identificado que los precedentes jurisprudenciales pueden provenir de un órgano de la misma jerarquía (horizontales) o de uno jerárquicamente superior (verticales)<sup>8</sup>. Asimismo, en relación con los precedentes horizontales, estos pueden ser *auto-vinculantes*, cuando el fundamento de la decisión tomada por los jueces que conforman un tribunal, obliga a esos mismos jueces a resolver de igual forma los casos análogos y son *hetero-vinculantes* cuando estos obligan a otros jueces del mismo tribunal que resuelvan casos análogos a futuro<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020, párr.17.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *ibidem*, párrs.18 y 19.

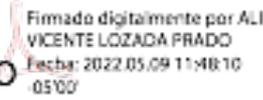
42. En este contexto, se verifica que el ordenamiento jurídico no ha otorgado a las sentencias de acción de protección de primera instancia carácter hetero-vinculante.
43. Además, dado que los jueces que emitieron ambas sentencias son distintos, no es posible hablar de un precedente auto-vinculante. Específicamente, la sentencia impugnada provino de una Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la invocada (en el caso N.º 09572-2017-01048) se emitió por la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar, Guayaquil Sur, órganos cuyos titulares eran personas distintas.
44. Además, si bien en ambos casos, las accionantes impugnaron las resoluciones que niegan el cambio de plaza para devengar su beca y solicitan que se las reubique, no son idénticas puesto que la accionante en el caso N.º 09572-2017-01048 no padecía de una enfermedad catastrófica.
45. Por lo tanto, esta Corte establece que no se dejó de observar un precedente obligatorio y, por lo tanto, descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica<sup>10</sup>.

### 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 demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **1548-17-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.05.09 11:48:10  
05'00"

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 999-12-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 42.

**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 jueves 05 de mayo de 2022;.- Lo certifico.

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



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

154817EP-43d05



**Caso Nro. 1548-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes nueve de mayo 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 DE LA CAUSA NO. 25-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 27 de mayo 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.

**LEGITIMADO ACTIVO:** Patricia Esmeralda Zabala García (Procuradora Común).

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

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Empresa Pública Metropolitana de Aseo -EMASEO EP-, Alcalde y Procurador Síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Procuraduría General del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:** Artículo 11, numeral 2 y 6; artículo 33; artículo 61, numeral 7; artículo 66, numeral 4; artículo 82; artículo 229; y, artículo 326, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** Solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 58, letra l) y del artículo 67 de la Resolución Nro. 179-DIR-EMASEOEP-08/11/2019, que contiene el Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito, EMASEO EP.

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**  
**CORTE CONSTITUCIONAL**



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

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN DE LA CAUSA NO. 31-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 20 de mayo 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.

**LEGITIMADO ACTIVO:** Mónica Estefanía Palacios Zambrano, Mariuxi Cleopatra Sánchez Sarango y Otros (Asambleístas).

**CASILLERO JUDICIAL:** 2143.

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [dr.alfonsopuente@hotmail.com](mailto:dr.alfonsopuente@hotmail.com), [alfonso-puente@hotmail.com](mailto:alfonso-puente@hotmail.com), [andinoesteban@hotmail.com](mailto:andinoesteban@hotmail.com) .

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Presidencia de la República del Ecuador y Procuraduría General del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:** Artículo 140, artículo 261; artículo 313; artículo 316; artículo 317; y, artículo 408 de la Constitución de la República del Ecuador.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** Solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, contenidos en la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19; así como la suspensión provisional de la norma impugnada.

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**  
**CORTE CONSTITUCIONAL**



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO  
DIRECTORA - SUBROGANTE

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

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

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

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

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