

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR</b>	
<b>SENTENCIAS:</b>	
41-17-IS/22 En el Caso No. 41-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento propuesta .....	2
540-17-EP/22 En el Caso No. 540-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 540-17-EP .....	11
2006-15-EP/22 En el Caso No. 2006-15-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2006-15-EP .....	19
1530-17-EP/22 En el Caso No. 1530-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección .....	28
41-20-AN/22 En el Caso No. 41-20-AN Rechácese la acción por incumplimiento No. 41-20-AN .....	37
2746-17-EP/22 En el Caso No. 2746-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2746-17-EP .....	52
615-17-EP/22 En el Caso No. 615-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección .....	62
402-17-EP/21 En el Caso No. 402-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Pablo Salomón Cevallos Tufiño .....	72
2-12-IA y acumulado/21 En el Caso No. 2-12-IA y 4-15-IN (acumulado) Niéguese las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas en los casos No. 2-14-IA y 4-15-IN .....	87



**Sentencia No. 41-17-IS/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022

**CASO No. 41-17-IS**

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

**SENTENCIA No. 41-17-IS/22**

**Tema:** La Corte analiza el cumplimiento de una sentencia de acción de protección que dispuso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social iniciar el proceso de recaudación de valores adeudados por concepto de mora patronal. Al evidenciarse el cumplimiento, se desestima la acción.

**I. Antecedentes procesales y procedimiento**

1. El 23 de enero de 2017, los señores Florencio Agustín Zambrano Sacón, por sus propios derechos y en su calidad de secretario general del Comité de Empresa de la Compañía de Operaciones y Negocios NEGCORPBIS S.A.; Cristo Santo Looor Moreira, por sus propios derechos y en su calidad de secretario general del Sindicato de Trabajadores de EPACEM S.A.; y, César Fernando López Sánchez, por sus propios derechos y en su calidad de representante legal de la Federación Sindical Independiente de los Trabajadores del Ecuador FESITRAE; presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS- y de la Procuraduría General del Estado<sup>1</sup>.
2. El 16 de febrero de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito<sup>2</sup> dictó sentencia declarando con lugar la demanda, y, en consecuencia, dispuso al IESS iniciar el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas en cuestión, para propender así al acceso pleno, oportuno y eficaz de los accionantes a las prestaciones y contingencias de la seguridad social. Ninguna de las partes procesales interpuso recurso de apelación.
3. Con fecha 1 de marzo de 2017, el secretario de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito sentó razón, indicando que la sentencia de 16 de febrero de 2017 se encuentra legalmente ejecutoriada.

<sup>1</sup> Los accionantes alegaron la vulneración del derecho constitucional a la seguridad social de miles de trabajadores que no pueden acceder a las prestaciones de seguridad social por la omisión en la emisión de los actos administrativos de recuperación de valores de los aportes y fondos de reserva de los trabajadores de las Empresas Extractora y Procesadora de Aceites EPACEM S.A., Fideicomiso Palmar del Río y Empresa Operación y Negocios NEGCORPBIS S.A, empresas que conforman el Grupo Empresarial EPACEM-Palmar del Río.

<sup>2</sup> El número de proceso es el 17460-2017-00139.

4. El 3 de marzo de 2017, se remitió un oficio por parte de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito a la Defensoría del Pueblo, a fin de que realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia dictada en el caso. Dicha institución informó sobre sus gestiones de seguimiento mediante escritos presentados el 29 de marzo, 24 de abril, 24 de mayo y 14 de junio de 2017.
5. Los accionantes requirieron a la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito que se disponga el cumplimiento de la sentencia mediante escritos presentados el 9 de mayo, 8 de junio y 3 de julio de 2017.
6. La Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante autos de 25 de mayo y 8 de junio de 2017, dispuso al IESS que informe sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia de 16 de febrero de 2017. Con fecha 15 de junio de 2017, el IESS dio respuesta a lo dispuesto.
7. Mediante auto de 6 de julio de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito convocó a audiencia oral y pública para que el IESS justifique el cabal cumplimiento de la sentencia en cuestión; y, además, dispuso que la Defensoría del Pueblo informe de manera escrita y oral sobre el seguimiento realizado para el cumplimiento del fallo. La diligencia se llevó a cabo el 20 de julio de 2017.
8. El 2 de agosto de 2017, la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, a través de auto, concluyó:

*“(...) la suscrita previo análisis de los elementos probatorios incorporados emitió oralmente el pronunciamiento respecto al cumplimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de lo resuelto en sentencia de fecha 16 de febrero de 2017, esto es se verificó las gestiones realizadas para la recuperación de valores adeudados por las empresas antes singularizadas (...)”.*
9. Con fecha 15 de septiembre de 2017, el señor Marcos Arcadio Santana Zamora, en su calidad de secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Compañía de Operaciones y Negocios NEGCORPBIS S.A. -en adelante, el accionante-, demandó el incumplimiento por parte del IESS, de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2017 por la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la acción de protección No. 17460-2017-00139.
10. Según el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 20 de septiembre de 2017, la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
11. El 9 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

12. El 23 de diciembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que el IESS, en el término de cinco días, presente un informe pormenorizado del cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección signada con el No. 17460-2017-00139.
13. El 3 de enero de 2022, el Eco. Nelson Guillermo García Tapia, director general del IESS, presentó ante la Corte Constitucional un escrito adjuntando documentación relacionada al cumplimiento de la sentencia en referencia.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, 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.

## III. Fundamentos de las partes

### *Del accionante*

15. El accionante centra el argumento de su demanda en el siguiente razonamiento:

*“Téngase en cuenta, que las acciones del IESS, luego de la sentencia no garantizan el acceso pleno, oportuno y eficaz de los accionantes -más de mil trabajadores-, a las prestaciones de la seguridad social prescritas en la Constitución de la República del Ecuador y Ley de Seguridad Social, que se han visto restringidas por la mora patronal. Por el contrario se ha anunciado la firma de un "Acuerdo de Forma de Pago", que jurídica y administrativamente no tiene los mismos efectos que el "Convenio de Purga de Mora Patronal" que restituye acceso a las prestaciones sociales; con el cual, deberían esperar los trabajadores dos años más para acceder a las prestaciones de seguridad social y eso en el evento que los patronos cumplan (Dos años que se sumaría a los cuatro actuales de mora). En este tiempo además crecerá la deuda que seguramente tampoco será pagada y que además no será parte del Convenio de Forma de Pago por ser obligaciones posteriores. Este Convenio de Forma de Pago, burla la decisión judicial y sólo mira a liberar a la señora Directora del IESS de su responsabilidad legal y a dejar tranquilas a las empresas morosas en perjuicio de los afiliados que reciben una sentencia que declara la vulneración al derecho a la seguridad social y al momento de la reparación les dejan sin el ejercicio del derecho, constituyendo un pacto colusorio para perjudicar a los trabajadores — afiliados. (...) Se da el cumplimiento de sentencia, cuando, lo dispuesto en ella para que el derecho vulnerado se restablezca y se pueda gozar de él a plenitud. En el presente caso, el derecho a la seguridad social. Vencido el plazo prudencial concedido por la señora jueza y aceptado por la parte accionada, se entiende que los más de mil trabajadores de las Empresas EPACEM S.A Y NEGCORPBIS S.A. podrían acercarse al IESS a presentar su solicitud de jubilación, retirar su cesantía, realizar préstamos quirografarios e hipotecarios, tener la atención de maternidad y atención médica general. Deberían salir de los registros rojos de los burós de crédito por mora que*

*ellos no la causaron al no entregar el patrono las retenciones de los préstamos vigentes al Seguro Social. En fin podríamos ver normalizar la situación de estos humildes trabajadores. Pero NO!, hoy se nos viene a decir que luego de un gran esfuerzo, se ha cumplido parcialmente con la sentencia, cuando los números reflejan crecimiento de la obligación por falta de recuperación. Dice de la ligereza con que se ha manejado el tema, remitiendo el IESS información no procesada, sin sustento, que provoca más desazón que la información inicial presentada en la audiencia de juzgamiento”.*

16. Aunque fue notificado con el auto de 23 de diciembre de 2021, el accionante no presentó hasta la presente fecha ningún escrito adicional a su demanda ante la Corte Constitucional.

*Del IESS*

17. El director general del IESS adjuntó a su escrito el Memorando No. IESS-CPCCP-2021-8182-M fechado a 29 de diciembre de 2021, suscrito por el coordinador provincial de Gestión de Cartera y Coactiva de Pichincha, en el cual se detallan los títulos de créditos generados por mora patronal en este caso, especificando los que se han cancelado, los que se han transferido a trámite coactivo, los resorteados y los refrendados.

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

18. La resolución judicial cuyo cumplimiento está en análisis, es la sentencia emitida el 16 de febrero de 2017 por la Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, cuya parte dispositiva señala:

*"(...) 3.- Se establece como medida de reparación integral: 3.1.- Disponer al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su representante legal que, cumpliendo el debido proceso y requisitos legales, inicie el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas antes singularizadas, al efecto, se concede el plazo de tres meses para que efectúe tal gestión, tendiente a garantizar el acceso pleno, oportuno y eficaz de los accionantes a las prestaciones y contingencias de la seguridad social, prescritas en la Constitución de la República del Ecuador y Ley de Seguridad Social, que se han visto restringidas por la mora patronal. 3.2.- Disponer al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que en el plazo de quince días, a partir de la notificación, informe documentadamente las acciones implementadas; y, mensualmente, dentro de los cinco primeros días del mes, todas las gestiones efectuadas y su resultado, para el cabal cumplimiento de lo ordenado, bajo prevenciones de aplicar el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.- 3.3.- Delegar a la Defensoría del Pueblo, el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en tal sentido, oficiase a dicha entidad, haciéndole conocer la delegación efectuada, debiendo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, informar a esta entidad el cabal cumplimiento de lo ordenado en los subnumerales 3.1 y 3.2 de este instrumento”.*

## V. Análisis constitucional

19. El número 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “(...) *conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. Este Organismo ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de la Corte para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>3</sup>.
20. Conforme consta en los antecedentes del caso, la acción de protección fue incoada en aras de que el IESS active los mecanismos pertinentes para recaudar obligaciones patronales en mora.
21. La jueza de la causa, en su fallo, consideró:

*“(...) el IESS como ente rector de la seguridad social y recaudador de valores por dicho concepto, tenía un tiempo perentorio de treinta (30) días, para activar el juicio coactivo en el caso de incumplimiento del pago por parte de los empleadores, que como en el caso sub examine, adeudan sumas excesivamente altas y conforme lo argumentado por las partes en audiencia, tal incumplimiento patronal se vendría arrastrando desde el año 2014, evidenciándose la omisión de tal entidad respecto a la obligación recaudatoria antes referida, en el tiempo de ley, que le corresponde por mandato legal, es decir, no le corresponde a los trabajadores el realizar acción alguna para activar el proceso recaudatorio, siendo una responsabilidad oficiosa del IESS, incumplimiento que restringe el acceso a todas las prestaciones de seguridad a los trabajadores hasta la cancelación total de los valores adeudados.- (...) En tal sentido, al haber transcurrido tanto tiempo en que los trabajadores de las empresas EPACEM S.A. y NEGCORPBIS S.A., se encuentran coartados en el acceso oportuno, efectivo y eficiente a todas las prestaciones de seguridad social, por cuanto el IESS, no activó la acción coactiva que le corresponde, conforme se ha analizado en líneas anteriores, manteniéndose en el tiempo tal restricción, se concluye que la acción de protección instaurada es el procedimiento propio para la reivindicación que exigen los accionantes, circunscribiéndose por tanto en el campo constitucional, privativo del Juez constitucional, insistiéndose una vez más que, al ser competencias exclusivas estatales la tutela del derecho a la seguridad social y la implementación de mecanismos coactivos ante la mora patronal, no existe otro mecanismo administrativo o judicial en la vía ordinaria que puedan activar los accionantes para hacer valer sus derechos, sino simplemente esperar la acción coactiva del IESS o la voluntad del empleador de cancelar lo adeudado o suscribir un convenio de pago por dicho concepto, conforme lo ha afirmado la defensa del IESS, que en audiencia sugirió dos alternativas para solventar el daño alegado y recabar los valores de deuda, las cuales no están vinculados de manera alguna con acción o voluntad alguna de los trabajadores accionantes, declarando por tanto la responsabilidad de la vulneración del derecho a la seguridad social por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.-”.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-14-IS/21.

22. En consecuencia, dispuso en sentencia que el IESS, cumpliendo el debido proceso y requisitos legales, inicie el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas deudoras, dándole un plazo de tres meses para efectuar tal gestión.
23. Revisadas las peticiones que los accionantes realizaron a la jueza sobre la ejecución de la sentencia, así como lo argumentado en el libelo de esta causa, se desprende que lo exigido por la parte actora en ambos procesos es que el IESS suscriba con las empresas deudoras un convenio de purga de mora patronal.
24. Con respecto a tal requerimiento, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en el auto de 2 de agosto de 2017, al pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia en análisis, indicó:

*“(...) tal pretensión ya ha sido atendida tanto en audiencia como en líneas anteriores, reiterándose que la acción de la suscrita Jueza se circunscribe al ámbito constitucional, existiendo varias alternativas legales de las que dispone el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la recuperación de tales valores adeudados, es decir, la suscrita se ve restringida de imponer alguno de estos mecanismos a dicha entidad para la inmediata recuperación de valores, habida cuenta que, se ratifica una vez más que la acción fue planteada frente a la omisión del IESS de recuperar valores adeudados, justificándose documentadamente en Audiencia todas las gestiones efectuadas para tal efecto”.*

25. Esta Corte verifica que, en la parte dispositiva de la sentencia, en lo pertinente, se dispuso al IESS: *“(...) cumpliendo el debido proceso y requisitos legales, inicie el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas (...)”*; sin que se haya singularizado ningún mecanismo en especial para tal efecto.
26. Debe anotarse que un convenio, sea de pagos parciales o de purga de mora patronal, constituye por antonomasia un acuerdo de voluntades; por lo que, una sentencia no puede obligar a nadie a suscribir ese tipo de instrumento, menos aún a un tercero ajeno al litigio; sin descuidar tampoco que la ley exige el cumplimiento de requisitos específicos para la firma de convenios relacionados a la mora patronal<sup>4</sup>. En la especie, las empresas que están en mora patronal no fueron parte procesal en la acción de protección, por lo que, mal habría hecho la jueza de la causa en ordenar que dichas entidades de derecho privado suscriban un convenio con el IESS.
27. La sentencia dispuso que el IESS active el proceso de recaudación de los valores adeudados por las empresas, cumpliendo el debido proceso y los requisitos legales. En la documentación certificada que el IESS remitió a la Corte, consta en 11 fojas adjuntas al memorando No. IESS-CPCCP-2021-8182-m, un listado de los títulos de crédito emitidos a la empresa NEGROPBIS S.A., a la cual pertenece el accionante, con el detalle de los que se encuentran cancelados, los que se han transferido a trámite coactivo, los resorteados y los refrendados. Así, se evidencia que se ha iniciado el procedimiento coactivo con respecto a las obligaciones patronales

---

<sup>4</sup> Véanse los artículos 91, 92 y 93 de la Ley de Seguridad Social.

pendientes, lo cual, se ajusta a lo dispuesto en el fallo examinado, pues el ejercicio de dicha potestad es uno de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para que el IESS recaude los valores de mora patronal<sup>5</sup>. De ahí que, esta Magistratura evidencia que el IESS dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia analizada.

28. Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que la Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que el cobro de la responsabilidad patronal es una necesidad para salvaguardar la sostenibilidad del IESS, pero no puede ser un obstáculo para cumplir con los derechos de los asegurados<sup>6</sup>; en tal medida, éstos, siempre que cumplan con las condiciones establecidas en la ley, deben recibir las prestaciones del seguro general obligatorio, aun cuando sus patronos estén en mora. Asimismo, si bien se ha verificado el inicio del procedimiento coactivo, y, por tanto, la sentencia constitucional se tiene por cumplida, eso no implica que el IESS deje de impulsar estos procedimientos administrativos con la debida diligencia, en aras de precautelar los derechos de los trabajadores; del mismo modo, en caso de persistir el incumplimiento de obligaciones patronales, el actor y los trabajadores que representa, tienen a su disponibilidad los mecanismos procesales previstos en la legislación para exigir sus derechos como asegurados y acceder a los beneficios correspondientes<sup>7</sup>.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento propuesta.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.01 15:50:34  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>5</sup> Ley de Seguridad Social. Art. 287.- *JURISDICCION COACTIVA.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se halla investido de jurisdicción coactiva para el cobro de aportes, fondos de reserva, descuentos, intereses, multas, responsabilidad patronal, aportaciones obligatorias del Estado, así como para el cobro de créditos y obligaciones a favor de sus empresas.*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1024-19-JP/21.

<sup>7</sup> La reforma al artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, publicada el 31 de agosto de 2021, dispone en lo pertinente: “*El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar*”.

**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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

**CASO Nro.- 0041-17-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 540-17-EP/22**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022

**CASO No. 540-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 540-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección al no encontrar vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y en la de recurrir el fallo, en un auto que inadmitió un recurso de casación, dentro de un juicio contencioso administrativo.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 8 de abril de 2010, Francisco Baquerizo Freile, gerente general de la compañía DATAMILLENIUM S.A., presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo contra el Consejo Nacional Electoral (antes Tribunal Supremo Electoral), la Procuraduría General del Estado y la compañía Aseguradora del Sur C.A., por la resolución del Tribunal Supremo Electoral que terminó unilateralmente el contrato suscrito con la compañía DATAMILLENIUM S.A y dispuso la ejecución de garantías<sup>1</sup>.
2. El 7 de julio de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil aceptó parcialmente la demanda, dejó sin efecto la resolución del Tribunal Supremo Electoral y dispuso que se cancelen los valores pendientes del contrato<sup>2</sup>. La compañía Aseguradora del Sur C.A. presentó un pedido de ampliación y aclaración, y el Consejo Nacional Electoral interpuso recurso de casación.
3. El 29 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil negó la solicitud de ampliación y aclaración.
4. El 23 de diciembre de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación<sup>3</sup>. Contra este auto, el Consejo Nacional Electoral formuló una petición de aclaración y ampliación.

<sup>1</sup> El Tribunal Supremo Electoral, con resolución PLE-TSE-4-4-9-2008 de 4 de septiembre de 2008, resolvió declarar terminado unilateralmente el contrato de 14 de septiembre de 2007 para el monitoreo y pauta de la publicidad electoral de los sujetos políticos que participen para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente 2007, por la suma de USD 401.000,00 más IVA. Se dispuso la ejecución de las pólizas de garantía No. 244447 de USD 20.050,00 y No. 216600 de USD 120.500,00, de fiel cumplimiento y buen uso del anticipo del contrato suscrito, emitidos por la compañía Aseguradora del Sur C.A., por pedido y cuenta de la compañía DATAMILLENIUM S.A.

<sup>2</sup> Juicio contencioso administrativo No.09801-2010-0705.

<sup>3</sup> En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2016-1105.

5. El 1 de febrero de 2017, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia negó la petición de ampliación y aclaración.
6. El 1 de marzo de 2017, Juan Pablo Pozo Bahamonde, expresidente del Consejo Nacional Electoral (“la entidad accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 23 de diciembre de 2016.
7. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 31 de mayo de 2017, el caso fue sorteado a la exjueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento el 6 de marzo de 2018 y convocó a audiencia a las partes el 25 de junio de 2018.
9. El 3 de julio de 2018, se realizó la audiencia pública a la que comparecieron el procurador de la entidad accionante, la Procuraduría General del Estado, así como Francisco Baquerizo Freile, representante de la compañía DATAMILLENIUM S.A. No asistió la autoridad judicial accionada.
10. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al exjuez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de febrero de 2022 y dispuso que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”) presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.
12. La Sala no presentó su informe motivado.

## **II. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Pretensión y sus fundamentos**

14. La entidad accionante solicita que se acepte su demanda, porque señala que se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la defensa en la garantía a recurrir el fallo, además del derecho a la seguridad jurídica.

- 15.** Para sustentar las pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes cargos en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 23 de diciembre de 2016:
- 15.1.** Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, recalca que la Sala realizó un análisis ínfimo, sin motivación *“para concluir que el recurso interpuesto no reúne los requisitos puntualizados en el Art. 6 de la Ley de Casación específicamente el numeral 4”*. Agregó que se *“realizó una valoración parcial, subjetiva y personal de mis fundamentos de hecho y de derecho”*. Además, señaló que: *“no se toma en consideración ni se resuelven mis excepciones antes referidas, las mismas que tampoco han sido analizadas al momento de inadmitir el recurso de CASACIÓN (sic). Toda esta argumentación jurídica se encuentra detallada en mi escrito de casación que el Conjuetz no vio o no quiso valorar al momento de dictar su Auto Resolutorio definitivo de Inadmisión (sic) [...]”*<sup>4</sup>
- 15.2.** Sobre el derecho a recurrir el fallo, indica que inadmitir el recurso de casación *“no permite que el órgano jurisdiccional superior (...) conozca la causa y corrija los errores de derechos contraídos en la sentencia (...)”*.
- 15.3.** Sobre la seguridad jurídica, afirma que pese a existir normas jurídicas previas, claras y públicas, la Sala no aplicó los preceptos constitucionales básicos para decidir sobre la admisión del recurso, por lo que quedó en indefensión.
- 16.** En la audiencia pública, la entidad accionante ratificó lo escrito en la demanda y la Procuraduría General del Estado respaldó la acción presentada. Mientras que el abogado de DATAMILLENIUM S.A., tercero interesado, solicitó que la demanda sea desestimada, porque la Sala obró según la norma pertinente.
- 17.** Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales en su dimensión procesal,<sup>5</sup> se deje sin efecto el auto impugnado y se disponga continuar con el trámite previsto por la ley para que el recurso de casación presentado sea resuelto por la Sala competente.

#### **IV. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 18.** Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen 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>6</sup>

<sup>4</sup> Recurso de casación interpuesto por el Consejo Nacional Electoral contra la resolución de 7 de julio de 2016, del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

<sup>5</sup> La acción extraordinaria de protección fue presentada por el expresidente del Consejo Nacional Electoral, alegó la vulneración de los derechos de protección en su dimensión procesal, por lo que, la entidad tiene legitimación activa, según la sentencia No. 838-12-EP/19, párr. 24.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

19. Además, la Corte señaló que 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>7</sup>
20. De esta manera, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, la argumentación de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda, permite plantear problemas jurídicos para analizar la vulneración de los derechos invocados.
21. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.1 *supra*, por eficiencia y economía procesal, se direccionará el análisis sobre la violación a la tutela judicial efectiva a la garantía de la motivación,<sup>8</sup> a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de motivación al no haberse analizado suficientemente los argumentos de su recurso de casación?**
22. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a recurrir el fallo, al haberse inadmitido el recurso de casación?**
23. El cargo mencionado en el párrafo 15.3 *supra*, no permite plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable, porque la entidad accionante refirió de forma general que la Sala no aplicó los preceptos constitucionales básicos, sin esgrimir algún tipo de alegación concreta.<sup>9</sup>

## V. Resolución de los problemas jurídicos

### A. ¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de motivación al no haberse analizado suficientemente los argumentos de su recurso de casación?

24. La Constitución, en el artículo 76, numeral 7 literal 1, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...)”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 122.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

- 25.** La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencias.<sup>10</sup>
- 26.** La entidad accionante alegó la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque consideró que la Sala realizó un análisis ínfimo, subjetivo, sin sustento, sobre la argumentación expuesta en su recurso de casación. Esto se refiere a la deficiencia de motivación por apariencias.
- 27.** Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es *aparente* cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencias,<sup>11</sup> figura la *incongruencia*, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (*incongruencia frente a las partes*), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (*incongruencia frente al Derecho*).
- 28.** El auto de inadmisión del recurso de casación contiene cuatro considerandos. En los dos primeros, se estableció la competencia del conjuer de la Sala y que el recurso se presentó dentro del término legal. En el tercero, se identificó la causal legal alegada para interponerlo<sup>12</sup> y se citaron los argumentos de la entidad accionante. En el cuarto, el conjuer de la Sala consideró los argumentos y determinó que:

*“(...) los yerros de casación son sumamente claros y específicos, y al señalar que en el presente caso existe una errónea interpretación de la norma que significa que el Juez aplica una norma pertinente al caso, más le da un sentido o alcance que el legislador no le dio al momento de forjarla; sin embargo el recurrente se limita a señalar que la sentencia no se sustenta en ninguna norma y que por tanto se ha realizado una errónea interpretación, no obstante no llega a determinar en forma alguna la manera en la que se incurre en este vicio, toda vez que el recurrente se limita a enunciar la existencia de este vicio sin llegar a fundamentar la forma en que se produjo y el sentido y alcance errado en que incurrió el Tribunal, por tanto, al no especificar qué es lo que pretende alegar el recurrente, no puede prosperar su alegación.”<sup>13</sup>*

- 29.** Se evidencia que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación, en la que, según la Ley de Casación (aplicable al caso),

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 65 y 66.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71, la Corte ha “*identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad*”.

<sup>12</sup> La entidad accionante invocó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, relacionada con la errónea interpretación de normas contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código de Procedimiento Civil.

<sup>13</sup> Auto de inadmisión de recurso de casación, de 23 de diciembre de 2016, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

únicamente es posible examinar los requisitos formales para su presentación<sup>14</sup>. La Sala examinó los argumentos de la entidad accionante y determinó de manera explícita que se incumplió el requisito establecido en el artículo 6, numeral 4, de la Ley de Casación y calificó su inadmisión.

30. Por lo tanto, el auto impugnado es congruente frente a las partes, porque la Sala analizó los argumentos relevantes del recurso de casación y estableció el incumplimiento del requisito formal que exige “*los fundamentos en que se apoya el recurso*”<sup>15</sup>. No procedía un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones como lo alegó la entidad accionante.
31. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**B. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a recurrir el fallo, al haberse inadmitido el recurso de casación?**

32. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal m, establece el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos del accionante.
33. El derecho a recurrir no comporta la obligación de admisibilidad inmediata de todos los recursos interpuestos por los justiciables, sino que éstos sean conocidos y resueltos motivadamente por el propio juez *ad quo* o el juzgador *ad quem*. El ejercicio del derecho a recurrir el fallo está sujeto a la correcta interposición del mismo, esto es, a su presentación oportuna y al cumplimiento de los requisitos que la ley exige.<sup>16</sup>
34. La entidad accionante alega la vulneración del derecho a recurrir el fallo únicamente porque la Sala inadmitió su recurso de casación. La Corte ha señalado que la inadmisión de un recurso por la inobservancia de los requisitos legales para su interposición no constituye *per se* una vulneración al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo<sup>17</sup>.
35. En el caso, como se señaló en los párrafos 28 y 29, la Sala inadmitió el recurso de casación por la falta del recurrente de fundamentar adecuadamente su recurso conforme la Ley de Casación, lo que no constituye por sí misma una vulneración de derechos por parte de las autoridades judiciales.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 923-13-EP/19, párr. 36: “*debido a la formalidad de la casación, es necesario que los recursos de casación planteados cumplan con los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal alegada.*”

<sup>15</sup> Ley de Casación, artículo 6 numeral 4.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 49.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 50.

**36.** En consecuencia, no existe vulneración al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo.

## 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. 540-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.01 15:54:44  
-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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro.- 0540-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2006-15-EP/22**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M. 30 de marzo de 2022

**CASO No. 2006-15-EP**

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

**SENTENCIA No. 2006-15-EP/22**

**Tema:** La presente sentencia descarta las alegadas vulneraciones de derechos imputadas a una sentencia de un tribunal distrital de lo contencioso administrativo. Para el efecto, se verificaron las notificaciones practicadas a la accionante y se descarta que exista un deber de consultar la constitucionalidad de una norma por la mera solicitud de una de las partes.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. Ana Enriqueta Cedeño presentó una demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa contra el Banco Central del Ecuador para que “*se declare ilegal la negativa a cancelarme pensiones jubilares*”, que se habría dispuesto en el oficio N.º DORH -2676- 2009, de 18 de noviembre de 2009. Además, alegó que se habría configurado a su favor el silencio administrativo positivo<sup>1</sup>.
2. En sentencia de 29 de septiembre de 2015, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo (con sede en Guayaquil) rechazó la demanda.
3. El 29 de octubre de 2015, Ana Enriqueta Cedeño Castillo (la accionante) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia mencionada en el párrafo anterior.
4. En auto de 18 de abril de 2017, notificado el día 25 de los mismos mes y año, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que se complete la demanda. En cumplimiento de la mencionada providencia, la accionante presentó un escrito el 2 de mayo de 2017. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 17 de junio de 2017, admitió a trámite la demanda.
5. De conformidad con el sorteo realizado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, cuya excusa para conocer el caso fue aceptada por el Pleno de la Corte el 9 de junio de 2020.

<sup>1</sup> El proceso fue identificado con el N.º 09801-2010-0185.

6. Por tanto, de conformidad con el sorteo realizado el 9 de junio de 2020, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento a través de providencia de 11 de enero de 2021.

### **B. La pretensión y sus fundamentos**

7. En su demanda, la accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de sus derechos fundamentales y que se adopten medidas de reparación, entre las que se incluye la notificación de las providencias que no se habrían consignado en su casillero judicial.

8. La accionante fundamenta sus pretensiones en los siguientes *cargos*:

#### **8.1.** La sentencia impugnada vulneró su derecho a la defensa

*[p]or no haber recibido en mi domicilio judicial, el casillero N° 1630, las boletas correspondientes: tanto de la providencia que, estableciendo la conclusión del término de prueba y [sic] abrió el término para alegar, de 8 de septiembre de 2015, como de la providencia de 15 de septiembre de 2015 en la cual se solicitaba autos para resolver, como, y principalmente, la boleta con la que se me notificaba la sentencia recaída en esta causa [...] no pude proponer ni las razones en derecho de mi acción, ni los recursos tanto horizontales de revisión [sic] y aclaración de la sentencia, como el recurso extraordinario de casación [...].*

**8.2.** Se vulneró su derecho a la seguridad social porque el acto administrativo que aprobó la percepción de su pensión jubilar fue dejado sin efecto sin que medie una acción de lesividad.

**8.3.** Se vulneraron sus derechos fundamentales porque la privación de su pensión jubilar se habría basado en la aplicación retroactiva de una ley.

**8.4.** Se vulneraron sus derechos fundamentales porque el tribunal distrital no habría formulado ante esta Corte una consulta sobre la constitucionalidad de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 40, de 5 de octubre de 2009.

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

9. En el informe presentado el 11 de junio de 2020, los jueces que emitieron la sentencia impugnada manifestaron que en el expediente constan las razones de notificación de todas las providencias, inclusive las que, según afirma la accionante, no se habrían practicado.

10. Finalmente, los jueces manifestaron que la accionante no agotó los recursos previstos en el ordenamiento jurídico contra la sentencia impugnada.
11. En consecuencia, los referidos jueces solicitaron que se rechacen las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección.

## 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. Cuestión previa

13. Conforme se señaló en el párr. 3 *supra*, la demanda de acción extraordinaria de protección se presentó en contra de una sentencia de un tribunal distrital de lo contencioso administrativo.
14. Al respecto, en la sentencia N.º 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
15. Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido, entre las excepciones a esta regla, a los casos en que no se agotaron los recursos contra las providencias impugnadas (párrafos 40 y 41 de la sentencia N.º 1944-12-EP/19).
16. Por esta razón, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección cabe verificar si se agotaron los recursos previstos en el ordenamiento jurídico, considerando que contra la sentencia impugnada cabía interponer un recurso de casación.
17. Al respecto, se verifica que la accionante señaló que no pudo interponer un recurso de casación contra la sentencia impugnada porque, conforme a uno de sus cargos, esta no le fue notificada (ver párrafo 8.1 *supra*). Por lo tanto, no es posible considerar que no se agotaron los recursos contra la sentencia del tribunal distrital porque ello implicaría presuponer una respuesta a uno de los aspectos controvertidos en la presente causa, específicamente, significaría asumir que la sentencia del tribunal distrital fue notificada a la accionante. Consecuentemente, no cabe el rechazo de la demanda de acción extraordinaria de protección, sino el análisis de las alegadas vulneraciones de derechos fundamentales.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. En las acciones extraordinarias de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de sus acusaciones a la providencia impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.
19. En atención al cargo especificado en el párr. 8.1. *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa de la accionante porque no se la habría notificado, al igual que las providencias de cierre del término de prueba y autos para resolver?
20. Por otra parte, en los cargos expuestos en los párrafos 8.2 y 8.3 *supra*, la accionante controvierte la sentencia impugnada porque la privación de su pensión jubilar se habría adoptado sin una declaratoria previa de lesividad y aplicando una ley de forma retroactiva. Por tanto, estos cargos buscan que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del juicio realizado por el fallo impugnado. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional; y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "*examen de mérito*". Sobre el particular, esta Corte ha definido que el control de mérito únicamente cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y sólo en ciertos supuestos<sup>2</sup>. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, los cargos en examen no permiten formular problemas jurídicos a ser resueltos en esta sentencia.
21. En relación al cargo sintetizado en el párr. 8.4 *supra*, cabe tener presente que, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N° 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 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.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

22. El cargo mencionado en el párr. 8.4 *supra* no especifica qué derecho fundamental de la accionante se habría vulnerado. Sin embargo, realizando el esfuerzo razonable al que se refiere el párrafo anterior, se puede plantear este problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque no habría formulado una consulta sobre la constitucionalidad de una disposición legal que le fuera requerida por la accionante?

## V. Resolución de los problemas jurídicos

### D. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa de la accionante porque no se la habría notificado, al igual que las providencias de cierre del término de prueba y autos para resolver?

23. El derecho a la defensa se prevé 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:*

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

24. La accionante alega que su derecho a la defensa se habría vulnerado porque no se le habría notificado con las providencias relativas a la declaratoria de cierre del término de prueba, de autos para resolver y la sentencia en sí.
25. De la revisión del expediente se comprueba que en relación con las tres mencionadas providencias, constan razones de notificación al casillero judicial N.º 1630, señalado para este fin por la accionante. Específicamente, tales razones constan en las hojas 233, 305 y 312 (reverso) del expediente.
26. En este contexto, la accionante no ha presentado prueba alguna que logre enervar lo afirmado en tales razones de notificación, lo que es peculiarmente importante considerando la fe pública que otorgan los servidores públicos encargados de realizar las notificaciones o citaciones judiciales<sup>3</sup>. De hecho, lo único que afirmó la accionante fue que se habría montado “*el sainete de que se efectuó dichas notificaciones*”.
27. En definitiva, se descarta la alegada vulneración del derecho a la defensa.

### E. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque no

---

<sup>3</sup> Al respecto, ver las sentencias de la Corte N.º 1932-14-EP/20, de 12 de agosto de 2020, párr.37; 1391-14-EP/20, de 29 de enero de 2020, párr. 17; y, 217-14-SEP-CC, de 26 de noviembre de 2014, pág. 9.

**habría formulado una consulta sobre la constitucionalidad de una disposición legal que le fuera requerida por la accionante?**

28. 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”.

29. 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 y afirmó:

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].

30. En esta sección se analiza si se vulneró la referida garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por cuanto la accionante, en su demanda contenciosa administrativa, solicitó que se consulte a esta Corte la constitucionalidad de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 40, de 5 de octubre de 2009, y que, sin embargo, el tribunal no formuló tal consulta.

31. Conforme al esquema mencionado en el párr. 29 *supra*, se debe verificar si existe alguna regla de trámite que obligue a los órganos jurisdiccionales a consultar sobre la constitucionalidad de las normas cuando así lo solicite una de las partes.

32. Al respecto, el art. 428 de la Constitución prevé:

*Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional [...]:*

33. Por otro lado, en el segundo párrafo del art. 142 de la LOGJCC, se dispone lo siguiente

*[...] cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional [...]*

34. Con base en las disposiciones citadas, para que proceda la consulta de constitucionalidad a esta Corte no basta con que así lo solicite una de las partes del juicio. En el caso, se

verifica que el tribunal no consideró inconstitucional o dudó sobre la constitucionalidad de la disposición general tercera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado pues la aplicó en la sentencia impugnada, específicamente en su numeral 7.2., en el que incluso afirmó lo siguiente:

*[...] esta disposición tiene por objeto sujetar a las instituciones del Estado a la estructura y organización del Estado acorde a la Constitución del 2008, que conceptúa al Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia, siendo uno de sus deberes primordiales el de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de derechos establecido en la constitución y en instrumentos internacionales, siendo uno de estos el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación como estipula el artículo 66 numeral 4 de la Carta Fundamental en concordancia con lo estipulado en el artículo 11 numeral 2 de la misma Constitución [...]*

35. Además, en la sentencia N°. 001-13-SCN-CC, esta Corte determinó que las consultas de constitucionalidad de normas deben cumplir con ciertos requisitos, entre los que se incluye una explicación de la relevancia de la disposición cuya constitucionalidad consulta respecto de la decisión de caso concreto o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicha disposición, lo que ratifica que no basta el pedido de las partes para que proceda una consulta de constitucionalidad.
36. En consecuencia, se descarta que exista una norma de trámite que obligue a los órganos jurisdiccionales a formular consultas de constitucionalidad ante esta Corte por el mero pedido de una de las partes.
37. Con ello, también debe desestimarse la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2006-15-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA  
PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO  
Fecha: 2022.04.01 15:55:41  
-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 siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín se abstiene de votar en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 09 de junio de 2020; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro.- 2006-15-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1530-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M. 30 de marzo de 2022

**CASO No. 1530-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1530-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, por considerar que no existe vulneración del derecho a ser juzgado por el juez competente.

**I. Antecedentes**

1. El 1 de febrero de 2012, Ramón Eloy Mendoza Intriago presentó una demanda laboral por el pago de haberes e indemnizaciones laborales, en contra de Juan Abel García Cedeño, director provincial de educación de Manabí (“Ministerio de Educación”).<sup>1</sup> Asimismo, solicitó que se cite a Diego García Carrión, Procurador General del Estado Finalmente, requirió que se ordene el pago por jubilación patronal y la diferencia de la bonificación por retiro voluntario conforme lo establecido por el Mandato Constituyente No. 2.<sup>2</sup>
2. El 29 de agosto de 2014, la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo (“Unidad Judicial”) aceptó parcialmente la demanda; ordenó que el Ministerio de Educación pague la jubilación patronal solicitada, a partir de la fecha en la que terminó la relación laboral<sup>3</sup>; y, elevó a consulta al superior. Al respecto, Ramón Eloy Mendoza Intriago interpuso un recurso de apelación.
3. El 3 de septiembre de 2014, Jaime Andrés Robles Cedeño, director regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, interpuso también un recurso de apelación a la sentencia de la Unidad Judicial.

<sup>1</sup>Proceso signado con el No. 13351-2012-0033.

<sup>2</sup>El actor argumentó que, desde el 21 de septiembre de 1977 hasta el 5 de octubre de 2010, laboró en calidad de conserje en la Escuela Ovidio Decroly No. 68 del sitio Agua Fría del cantón Junín. Señaló que, por requerimiento de las autoridades del Ministerio de Educación, presentó su renuncia al cargo y recibió como bonificación la cantidad de USD\$ 14.880, valor inferior al que determina el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Indicó que el Ministerio de Educación le adeuda la pensión jubilar patronal mensual establecido por el artículo 216 del Código del Trabajo. Juzgado Primero de Trabajo, caso No. 13351-2012-0033.

<sup>3</sup>La Unidad Judicial desestimó el pedido de la diferencia de la bonificación por retiro voluntario y determinó el valor de la pensión jubilar mensual en USD\$ 130.

4. El 4 de septiembre de 2014, el Ministerio de Educación interpuso un recurso de aclaración y ampliación de la sentencia, el mismo que fue rechazado el 22 de septiembre de 2014.
5. El 29 de septiembre de 2014, el Ministerio de Educación interpuso un recurso de apelación a la sentencia de la Unidad Judicial de 29 de agosto de 2014.
6. El 11 de julio de 2015, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí rechazó los recursos interpuestos por las partes procesales; confirmó la sentencia subida en grado; y, reformó los valores a cancelar por pensión jubilar patronal mensual.<sup>4</sup> Las partes procesales interpusieron recursos de casación.
7. El 16 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“Sala de la Corte Nacional”) decidió no casar la sentencia de la Corte Provincial.
8. El 13 de junio de 2017, Fander Falconí Benítez, ministro de Educación (“Ministerio de Educación” o “entidad accionante”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2017.
9. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda, la misma que fue sorteada y correspondió la sustanciación a la ex jueza constitucional Roxana Silva Ch., quién avocó conocimiento del caso y solicitó el informe motivado a los jueces de la Sala de la Corte Nacional. Dicho informe fue presentado el 13 de septiembre de 2017.
10. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los nuevos jueza y jueces de la Corte Constitucional: Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
11. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se reasignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 25 de febrero de 2022.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

---

<sup>4</sup>La Corte Provincial estableció el valor de la pensión jubilar mensual en USD\$ 120.

### III. Sentencia impugnada, argumentos y pretensión

13. La decisión impugnada, expedida el 16 de mayo de 2017 por la Sala de la Corte Nacional, señala que “...no casa la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí”.<sup>5</sup>
14. El Ministerio de Educación sostiene que la Sala de la Corte Nacional vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de ser juzgado por el juez competente y con observancia al trámite propio de cada procedimiento y a la defensa, así como a la seguridad jurídica.<sup>6</sup> Solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección; que se declare la vulneración de los derechos constitucionales; se deje sin efecto la sentencia impugnada; y, como reparación integral, que se declare sin lugar la demanda de jubilación patronal.
15. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante argumentó que la Sala de la Corte Nacional no se aseguró que la demanda sea resuelta por un juez especializado.<sup>7</sup>
16. Sobre el derecho a ser juzgado por el juez competente y con observancia al trámite propio de cada procedimiento, la entidad accionante argumentó que la Sala de la Corte Nacional incurrió en la falta de aplicación de la norma constitucional al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia. Alegó que el caso debió ser sustanciado por los jueces de lo contencioso administrativo.<sup>8</sup>
17. En cuanto al derecho a la defensa, la entidad accionante señaló que la Sala de la Corte Nacional, al confirmar la decisión de segunda instancia y ordenar el pago de la jubilación patronal, incurrió en una flagrante vulneración del derecho. Aclaró que los

---

<sup>5</sup> Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fs. 17v.

<sup>6</sup> Constitución, artículos 75, 76 (3)(7) (a) (k) y 82.

<sup>7</sup> La entidad accionante indicó que “(U)no de los principios fundamentales es el de la tutela judicial, siendo elemento integrador del mismo el debido proceso, que se logra cuando se es juzgado ante jueces competentes en razón de la materia, esto se expresa en la fundamental razón de ser del proceso, ya que, su fin se cumplirá con una resolución adecuada, eficaz y efectiva...norma que se encuentra revestida de concordancia jurídica por las garantías básicas previstas en los numerales 3 y 7 de la misma norma invocada que dicen: ...Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento...”. Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fs. 22v.

<sup>8</sup> La entidad accionante señaló que “(L)a Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia recurrida no toma en cuenta, por tanto incurre en la falta de aplicación de la disposición constitucional...al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia, se distrajo a la institución y a sus representantes del Ministerio de Educación de su Juez competente, en razón de que el accionante, en su calidad de servidor público 1, cumpliendo funciones de conserje de la Escuela...debió recurrir ante los jueces de lo Contencioso Administrativo...a la fecha en que, el accionante, se jubiló estaba amparado por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y por tanto sujeta a la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fj. 21v.

jueces inobservaron que, a la fecha de la renuncia, el servidor público no estaba calificado como obrero sujeto al Código del Trabajo.<sup>9</sup>

18. Respecto a la seguridad jurídica, la entidad accionante precisó que la Sala de la Corte Nacional, en vez de observar las disposiciones del derecho administrativo, se limitó a aplicar las normas del Código del Trabajo.<sup>10</sup>
19. Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia, Paulina Aguirre Suarez y María del Carmen Espinoza Valdiviezo, jueces de la Corte Nacional, en su informe, manifestaron que la Sala de la Corte Nacional fundamentó y razonó suficientemente, citando normas constitucionales y legales, así como la jurisprudencia vinculante, para negar la casación de la sentencia de la Corte Provincial y, de manera especial, sostener que la parte actora se encontraba al amparo del Código del Trabajo, por lo que la competencia correspondía a los jueces laborales.<sup>11</sup>

#### IV. Análisis constitucional

20. Según el artículo 94 de la Constitución del Ecuador y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), 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, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
21. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión)<sup>12</sup> que permitan a la Corte analizar la violación de derechos. Sin embargo, cuando esta verificación no se da en la fase de admisibilidad, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar

---

<sup>9</sup> La entidad accionante manifestó que “(L)os señores jueces ...al expedir...resolver que queda firme lo resuelto en la sentencia de segunda instancia que ordena al accionante el pago de jubilación patronal, incurre en flagrante vulneración del derecho a la defensa...pues ha incurrido en la vulneración del procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; puesto que no cumplía con los presupuestos necesarios, esto de que a la fecha en que se acogió a la jubilación no estaba calificada como obrero sujeto al Código del Trabajo, facultad privativa, exclusiva y excluyente del Ministerio de Relaciones Laborales”. Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fs. 22v.

<sup>10</sup>La entidad accionante estableció que “los señores jueces de la Sala...incurrieron en la falta de aplicación del artículo 82 de la Carta Magna...por cuanto las normas previas obedecen a la norma enunciada en el primer acápite y que dicen relación atinente al Tribunal Contencioso Administrativo; sin embargo en franco desacato de la norma enunciada aplicaron el artículo 568 del Código del Trabajo, que es exclusivamente para los trabajadores”. Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fj. 22v.

<sup>11</sup>Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 1530-17-EP, fj. 25.

<sup>12</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1952-17-EP/21, párrafo 15; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1681-14-EP/20.

*“si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”<sup>13</sup>.*

- 22.** Si bien la entidad accionante enuncia varios derechos presuntamente violentados (párrafo 14), su demanda no desarrolla adecuadamente argumentos claros y completos sobre su vulneración. El accionante se limita a realizar simples afirmaciones sobre supuestas afectaciones ocasionadas por los jueces de la Corte Nacional. Sin embargo, haciendo un esfuerzo razonable, la Corte se enfocará en los argumentos del Ministerio de Educación para analizar la supuesta vulneración al debido proceso en la garantía del juez competente. Esto, en función de que los argumentos transversales del accionante es que, la falta de competencia de los jueces que conocieron el caso y la inobservancia de las disposiciones legales relacionadas con la jurisdicción contenciosa administrativa, generó la vulneración de los derechos invocados.

***¿La sentencia dictada por la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente del Ministerio de Educación?***

- 23.** La Constitución, en su artículo 76 (7) (k), establece que en todo proceso se asegurará la garantía a “[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”.
- 24.** Sobre esta garantía, esta Corte ha indicado que *“el contenido de este derecho implica que el procedimiento de una persona, orientado a establecer responsabilidades de orden legal, debe ser conocido y resuelto por jueces y tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”*.<sup>14</sup> También, ha establecido que es una *“garantía esencial para el debido proceso, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos. Esta garantía se traduce como el juez natural”*.<sup>15</sup>
- 25.** La Corte Constitucional ha sostenido que su incumplimiento debe ser reclamado y tramitado en el ámbito de la justicia ordinaria y únicamente adquirirá relevancia constitucional cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso, que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria. Por ello, requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1952-17-EP/21, párrafo 15; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1681-14-EP/20, párrafo 14.

<sup>14</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0838-12-EP/19, párrafo 26. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1598-13-EP/19, párrafo 19.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1598-13-EP/19, párrafo 17.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1859-15-EP/21, párrafos 21 y 24.

26. La entidad accionante manifiesta que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional resolvió un reclamo de un servidor público sujeto al derecho administrativo que, cuando se jubiló, estaba al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En función de eso, argumenta que el caso debió ser resuelto por los jueces de lo contencioso administrativo.
27. Esta Corte observa que los recursos de casación interpuestos por el actor, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, fueron admitidos a trámite por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Por lo tanto, la Corte Nacional estableció como problema jurídico a dilucidar: a) el régimen jurídico al cual estaba sometido el actor; y, b) si procedía el pago de la bonificación establecida en el inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2.<sup>17</sup>
28. De la lectura de la sentencia impugnada, la Corte observa que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional señaló que la institución demandada pertenece al sector público y que, en las instituciones públicas, a la fecha de la relación laboral, existían dos categorías de trabajadores, es decir los servidores públicos y los obreros. Lo indicó en los siguientes términos:

*Habiéndose sostenido que el accionante ha prestado sus servicios para el Ministerio de Educación en la Escuela Ovidio Decroly No. 68, dependencia de la Dirección Provincial de Educación de Manabí, en calidad de servidor público de servicios I, y que sus funciones era las de conserje, cabe puntualizar dos situaciones: a) que la institución demandada pertenece al sector público, por así disponerlo el numeral 1 del artículo 225 de la Constitución de la República, que establece “El sector público comprende: 1 Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.”; y b) por disposición del artículo 229 del mismo cuerpo legal vigente al momento de la relación jurídica, se desprende que en las instituciones públicas, se distingue dos categoría de trabajadores: servidores públicos y obreros, por lo tanto, corresponde determinar si el señor Ramón Eloy Mendoza Intriago era servidor público sujeto a las leyes que regulan la administración pública o era un obrero amparado por el Código del Trabajo.<sup>18</sup>*

29. La Corte, también observa que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional, previo análisis de la sentencia de segunda instancia, concluyó que Ramón Eloy Mendoza Intriago al haber prestado sus servicios como conserje en las dependencias de la dirección provincial de educación de Manabí, se encontraba regulado por el Código de Trabajo, así lo estableció:

*El Tribunal Ad quem, en el Considerando Cuarto realiza un análisis extenso para determinar la existencia o no de la relación laboral entre las partes para finalmente entre otros argumentos sostener que en aplicación del principio de primacía de la realidad, y dadas las labores que el actor ha venido desempeñando han sido las relacionadas con “...actividades laborales CONSERJE...”, base ésta sobre la cual el indicado tribunal concluye <<...el accionante trabajó bajo subordinación de la*

<sup>17</sup>Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fs. 14 y 15.

<sup>18</sup>Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fj. 15v.

*entidad empleadora, prestando sus servicios lícitos y personales como Conserje o auxiliar de servicios, por más que se haya tratado de ocultar la índole real de sus actividades denominándole “de servidor público I”...>>. Criterio este del tribunal de alzada que se halla respaldado por lo expresamente determinado en el Decreto Ejecutivo 225...en el cual al establecerse los parámetros de clasificación de servidores y obreros se expresa ...1.1.1.4 Por la naturaleza de las actividades que realizan, son trabajadores sujetos al Código del Trabajo: conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicio...*

*De todo lo cual se infiere que el actor de la presente causa al haber desempeñado sus actividades como CONSERJE, en la dependencia de la Dirección Provincial de Educación de Manabí, se encuentra regulado por el Código de Trabajo, del modo que señala el tribunal de alzada en su fallo, sin que el hecho que se le haya extendido al accionante un nombramiento de servidor público modifique la naturaleza jurídica del régimen al que estuvo sometido el actor como señala la parte demandada.<sup>19</sup>*

30. Por todo lo expuesto, se verifica que la Corte Nacional expuso las razones de fondo, lo cual se encontraba relacionado con la competencia. Es decir, la alegación del derecho del juez competente fue analizado y resuelto por los jueces ordinarios.
31. A la Corte Constitucional no le compete valorar los hechos, corregir la aplicación de ley, ni la calificación que las instancias jurisdiccionales ordinarias realizaron en el momento correspondiente sobre la calidad de obrero y la aplicación del Código del Trabajo, como lo señala la institución accionante, más aún cuando no se trata de una acción que provenga de una garantía jurisdiccional.<sup>20</sup> Como ya se ha señalado, el derecho a ser juzgado por un juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria,<sup>21</sup> tal como ha ocurrido en el presente caso.
32. Por todas estas razones, esta Corte concluye que la sentencia de la Sala de la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por el 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 la acción extraordinaria de protección.

<sup>19</sup>Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 1610-2015, fj. 16.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-16-EP/20, párr.29.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0838-12-EP/19, párr. 28

2. Notifíquese, archívese y devuélvase el expediente a la Corte Nacional de Justicia.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO  
Fecha: 2022.04.04 10:23:19  
-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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalment  
e por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro.- 1530-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 41-20-AN/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022

### **CASO No. 41-20-AN**

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

### **SENTENCIA No. 41-20-AN/22**

**Tema:** En esta sentencia, se analiza la acción por incumplimiento presentada en contra del Consejo de Educación Superior, por el supuesto incumplimiento de la resolución de 11 de noviembre de 2019 emitida por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, respecto de supuestas obligaciones para solventar inconvenientes en el registro de títulos profesionales expedidos por la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. La Corte Constitucional concluye que dicha resolución no es objeto de acción por incumplimiento, pues no constituye un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales.

#### **I. Antecedentes**

1. El 5 de octubre de 2020, el señor Domingo Gabriel Cáceres Gandolfi (“**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra del Consejo de Educación Superior (“**CES**”), mediante la cual exige el cumplimiento total de la resolución de 11 de noviembre de 2019 (“**Resolución**”) emitida por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional (“**CEPECCT**”). La Resolución habría establecido supuestas obligaciones para solventar inconvenientes en el registro de títulos profesionales expedidos por la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (“**UCCE**”).<sup>1</sup>
2. La presente causa fue sorteada el 5 de octubre de 2020 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. Mediante auto de 13 de noviembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>2</sup> resolvió admitir a trámite la demanda.

<sup>1</sup> A través del Mandato Constituyente N°. 14, publicado en el Registro Oficial N°. 650 de 6 de agosto de 2009, se extinguió la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. Textualmente, el mandato determinó: “*Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de Agosto de 1998, por lo que el mencionado centro de educación superior queda extinguido*”.

<sup>2</sup> El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

4. A través de su demanda y en escritos presentados el 23 de noviembre de 2020, 5 de febrero, 12 de marzo, 9 de junio y 22 de julio de 2021, así como el 24 de enero de 2022, el accionante requirió que se trate este caso de manera prioritaria.
5. En auto de 18 de febrero de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso (i) al CES a fin de que se pronuncie sobre la demanda de acción por incumplimiento incoada en su contra; (ii) conceder el término de 5 días a la CEPECCT a fin de que informe a esta Corte respecto de la emisión de la resolución de 11 de noviembre de 2019 y de su cumplimiento; e (iii) indicó que la causa correspondía a la siguiente en el orden cronológico por tipo de acción, por lo que no consideraba necesario poner en conocimiento del Pleno la solicitud de adelanto.
6. El 24 de febrero de 2022, la CEPECCT compareció al proceso y presentó un informe respecto de la emisión de la Resolución y su cumplimiento.
7. El 2 de marzo de 2022, el CES remitió el informe de descargo respecto de la acción dirigida en su contra.

## II. Norma cuyo incumplimiento se demanda

8. La acción por incumplimiento ha sido presentada respecto de la resolución de 11 de noviembre de 2019 emitida por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional. Esta determina:

*Artículo 1.- Solicitar al Consejo de Educación Superior, que en un plazo no superior a los 30 días, actualice, reforme y publique las disposiciones reglamentarias necesarias para el registro y reconocimiento de los títulos y grados académicos obtenidos por ciudadanos en instituciones de educación superior extranjeras de conformidad con la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Nro. 297 de 2 de agosto de 2018.*

*Artículo 2.- Requerir al Consejo de Educación Superior, como organismo que asumió las responsabilidades y competencias del ex Consejo Nacional de Educación Superior, en el plazo de 45 días, realizar una verificación individualizada de las titulaciones que aún no han sido registradas de la Universidad Cooperativa de Colombia y proceda con sus registros en los casos que correspondan. En el caso de quienes no puedan acceder al registro, emita las disposiciones reglamentarias correspondientes para iniciar el proceso de homologación que permita acceder a la correspondiente titulación.*

*Artículo 3.- Solicitar a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, establezca mecanismos previos de consulta sobre el registro de títulos extranjeros, a fin de garantizar la seguridad del registro antes del inicio del periodo académico por parte de los ciudadanos.*

*Artículo 4.- Solicitar a la Presidenta del Consejo de Educación Superior y al Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaboren un cronograma en el que conste tiempos específicos, para la solución definitiva de las*

*problemáticas de cientos de ecuatorianos que mantienen inconvenientes con el registro y reconocimiento de sus títulos y grados académicos realizados en el extranjero, cualquiera sea su modalidad. Dicho cronograma deberá ser puesto en conocimiento del pleno de esta mesa legislativa en el plazo no mayor a los 15 días desde la fecha de notificación de esta Resolución.*

*Artículo 5.- Solicitar al Consejo de Educación Superior, en el plazo de 30 días, establezca mecanismos para iniciar el proceso de homologación por trayectoria que permita acceder a la correspondiente titulación que permita el ejercicio profesional y de docencia.*

*Artículo 6.- Requerir a la Contraloría General del Estado, para que en el ámbito de sus competencias de control, emita la correspondiente Orden de Trabajo para practicar un Examen Especial al Consejo de Educación Superior y a la Secretaría Nacional de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación respecto de la gestión, cumplimiento y emisión de la normativa de registro y reconocimiento de Títulos y Grados obtenidos por ciudadanos ecuatorianos en el extranjero.*

*Artículo 7.- Solicitar a la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Educación, cultura y Ciencia y Tecnología proceda a notificar a los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, así como aquellos ciudadanos que han comparecido a denunciar la falta de registros de sus títulos.*

### **III. Competencia**

- 9.** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, de conformidad con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), en concordancia con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y con el artículo 43 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

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

#### **4.1. De la parte accionante**

- 10.** En primer lugar, el accionante señala que la acción por incumplimiento busca “*exigir a las autoridades la realización de un deber omitido, hacia la plena vigencia de las leyes de carácter general que tienen que ser observadas sin dar paso a la discrecionalidad o voluntarismo en el cumplimiento*”. Adicionalmente, agrega que en el caso concreto solicita el cumplimiento de la Resolución, pues “*existen disposiciones claras, expresas y exigibles de hacer, mismas que han sido inobservadas por parte del [CES]*”.
- 11.** Señala el accionante que la supuesta inobservancia del artículo 2 de la Resolución implica “*un debilitamiento a la educación superior del país, su acceso y todo el*

sistema”. En el mismo sentido, refiere que “*la [Resolución] es expresa, pues contiene obligaciones manifiestas, nítidas e indudables, es decir, tienen mandatos expresos a ser observados por la autoridad convocada en la Ley a hacer, de manera determinante*”. Y, añade que las supuestas obligaciones contenidas en la Resolución son exigibles:

*(...) (P)ues, la ley Orgánica de Educación Superior se encuentra vigente y publicada en el Registro Oficial (...) Es una norma que integra el ordenamiento jurídico del país y reconocida con la categoría de Ley Orgánica, y que como tal se constituye en fuente del Derecho Constitucional, pues permite el desarrollo y concreción de los derechos reconocidos en la Constitución (...).*

12. Finalmente, indica que es una persona de la tercera edad desempleada, y que se encontraría suspendida de ejercer su profesión “*basado en una ilegitimidad e ilegalidad*”.
13. Sobre la base de los argumentos referidos, solicita que esta Corte disponga el inmediato cumplimiento de la Resolución.

#### **4.2. De la parte accionada**

14. El 2 de marzo de 2022, el CES, a través de su procurador, el señor Juan Pablo Sáenz Mena compareció al proceso y presentó argumentos en torno a la acción propuesta en su contra.
15. Manifiesta que la CEPECCT notificó al CES respecto de la Resolución adoptada en sesión No. 18 del 11 de noviembre de 2019. Indica que a partir de este hecho, el Pleno del CES convino solicitar a la “*Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES*” que elabore y presente un informe a dicho órgano, respecto del registro de títulos de ex estudiantes de la UCCE.
16. Refiere que en diciembre de 2019, el Pleno del CES tomó conocimiento del informe referido *ut supra* y ordenó notificar a la CEPECCT respecto de esta gestión. Relata que encontrándose dentro del plazo de 45 días establecido por la Resolución, se puso en conocimiento de la Asamblea Nacional el “*proceso ejecutado y la verificación solicitada en función de lo determinado en la Resolución (...) el cual consistió de cinco fases*”.<sup>3</sup>
17. Fase uno, de “*Recopilación de información, análisis del inventario digital de la ex UCCE que custodiaba la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Información (sic), SENESCYT, presentación del diagnóstico situacional ante la CPUE, conformación de expedientes del archivo de estudiantes con título ya registrados, verificación de expedientes duplicados*”.

---

<sup>3</sup> Fs. 442-463 del expediente constitucional.

18. Fase dos, en la que se desarrolló “*Contratación del personal con el perfil requerido para llevar a cabo el análisis de expedientes estudiantiles*”, indica que “*se efectuó la definición de base de datos de carreras registradas y denominación de título para iniciar con la programación del sistema para registro de los estudiantes*” y describe que se habría generado “*la matriz de parámetros para la revisión de expedientes previo a la emisión de informes jurídicos y académicos*”.
19. Fase tres, respecto de la cual se realizaron “*pruebas de simulación de análisis de expedientes, diseño y elaboración de formulario de inscripción para la página web del CES y de la campaña de difusión, también se adquirieron los equipos necesarios para la ejecución de las tareas informáticas y se recopiló información de la oferta académica de la ex UCCE*”.
20. Fase cuatro, en la que se realizó capacitación al personal en el manejo del formulario de registro y gestión documental, cronograma de trabajo y se habría receptado el archivo documental físico que estaba en manos de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (“**SENESCYT**”). Y, fase cinco, en la que se habría efectuado el correspondiente análisis de expedientes estudiantiles.
21. Por su parte, refiere que posterior a este proceso, ingresaron a la institución 1136 solicitudes relacionadas a la ex UCCE:

*De entre los ciudadanos que presentaron requerimientos en el periodo analizado, y estuvieron inscritos en el plan de contingencia, todos sus requerimientos fueron atendidos de manera motivada por la Comisión de Universidades y Escuelas Politécnicas del CES, en el momento oportuno.*

22. Afirma que el CES puso en conocimiento de la CEPECCT “*el mecanismo de homologación a través del cual los ex estudiantes de la extinta Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador podrían culminar sus estudios, los cuales constan en Informe respecto del proceso que ejecutó el Consejo de Educación Superior para atender el requerimiento de registro de título de los ex estudiantes de la extinta [UCCE]*”.
23. Por otro lado, sostiene que la acción por incumplimiento es improcedente. A juicio de la entidad accionada, la Resolución no correspondería a un acto normativo o a una sentencia decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Manifiesta que “*es evidente que la presente acción no es procedente al haberse centrado en el supuesto incumplimiento de un acto administrativo de efecto individual*”.
24. Sumado a ello, argumenta que la obligación de “*verificación*” de los títulos de los ex estudiantes de la UCCE no tiene un destinatario específico, sino que únicamente constaría como obligado el CES.

25. Finalmente, indica que “(p)ese a que el acto administrativo contenido en la [Resolución] generado genera efectos individuales [sic]”, en virtud del principio de legalidad y en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 169 de la LOES, el CES “realizó la verificación individualizada de los ex estudiantes de la extinta [UCCE], proceso que fue ejecutado por la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas y aprobado por el Pleno de este Organismo [CES] a través de la Resolución RPC-SO-44-No.789-2019 de 18 de diciembre de 2019”. Y, solicita que la acción sea “rechazada por improcedente”.

#### 4.3. De la CEPECCT de la Asamblea Nacional

26. El 24 de febrero de 2022, la CEPECCT remitió un informe a esta Corte Constitucional.<sup>4</sup> Al respecto, comunica que la Resolución fue emitida por los asambleístas de dicha comisión del período 2017-2021 y refiere que “la misma debe ser vista en función de las competencias y atribuciones de las diferentes instituciones del Estado y en el marco de la división de poderes”.

27. De forma posterior, cita el contenido de la Resolución y refiere que el 26 de diciembre de 2019 el CES, a través de su secretaria general, remitió entre otros documentos, el informe respecto del proceso que ejecutó la entidad accionada para “atender el requerimiento de registro de Títulos de los estudiantes de la Ex [sic] [UCCE]”, específicamente sobre el artículo 2 de la Resolución.

28. En cuanto a los artículos 3 y 4, la CEPECCT manifiesta que: “no ha recibido información alguna sobre su cumplimiento ni ha podido evidenciar dentro de los procesos establecidos por SENESCYT acciones encaminadas a su cumplimiento”.

29. Finalmente, afirma que en función de las competencias de la Asamblea Nacional “en este caso de fiscalización, se ha conformado una Subcomisión para el análisis de los casos de falta de registro de títulos extranjeros”<sup>5</sup>.

#### 4.4. Amici Curiae

30. El 22 de enero de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Moisés Valentín Matute Macancela, Imelda Elizabeth García Ayala, Flor Magali Jaramillo Pintado, Jorge Armando Punguil Ramos, Galo Xavier Catota Guancaje, José Luis Quichimbo Quezada, José Julio Santillán Albacando y Franklin Martín Peña Hidalgo.

31. Indican que se deben tomar en cuenta ciertos antecedentes a la presente causa puesto que “se han producido una serie de incumplimiento [sic] de los Reglamentos, las Leyes y Constitución Política del Ecuador, con relación a al ex –[UCCE] [sic]”. Alegan que

<sup>4</sup> Oficio Nro. AN-CECT-2022-0031-O, 24 de febrero de 2022.

<sup>5</sup> En su informe, adjuntó las siguientes resoluciones: Resolución SO Nro. 2021-2023-047-002, 14 de enero de 2022 y Resolución SO Nro. 2021-2023-056-003, 14 de febrero de 2022.

*“los estudiantes y profesionales de la [UCCE], no tuvimos una revisión documental exhaustiva respetando el debido proceso y otros principios, para obtener nuestros registros académicos en la Secretaría Técnica Administrativa del ex CONESUP, hoy SENEKYT [sic]. Transcurridos más de 11 años el Estado no ha verificado los títulos ni se ha garantizado los derechos de alumnos y alumnas de la ex – UCCE”.*

32. Finalmente, señalan el alcance del contenido convencional y constitucional del derecho a la educación y solicitan que se tenga en cuenta su escrito y se les escuche en audiencia para la resolución de la causa.
33. El 29 de enero de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Carlos Alberto Lara Estupiñán, Leonor Tenorio Segura, Lorena Paola Arteaga Bravo, Filimón Estupiñán Camacho, Mártire Joselito Cevallos Rentería, Jeysson Xavier Vera Lucas, Carmen Victoria Lara Mendoza, Joaquín Olmedo Palma Ordoñez y Javi Celestino Cañola Zambrano.
34. En su escrito, medularmente, reproducen el contenido del artículo 2 de la Resolución, indican que ha sido inobservada por el CES y refieren al contenido del derecho a la educación. Asimismo, solicitan que se consideren sus argumentos y poder intervenir en audiencia.
35. El 12 de febrero de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Fanny Elizabeth Klínger Sol, Jonny Patricio Zambrano Montero y Marcos Antonio Ramos García. Expresan que:

*Los comparecientes nos amparamos y accionamos dentro del término legal, en el artículo número 2 de la resolución emitida el día 11 de noviembre del 2020, por la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, disposición que es una obligación de hacer, clara, expresa y exigible que ha sido inobservada por parte de los Representantes del Consejo de Educación Superior (CES), con asiento en el Distrito Metropolitano de Quito.*

*Con motivo de este proceso, en nuestras calidades de ciudadanos y una vez que hemos conocido los hechos públicos que vulneran los derechos mencionados, presentamos Amicus Curiae con el fin de dotar al órgano juzgador de argumentos jurídicos y de nuestras experiencias sobre la violación de los derechos para la resolución de la causa.*

36. El 27 de mayo de 2021, comparecieron al proceso en calidad de *amicus curiae* los señores Gloria Mercedes Becerra Yance, Mark Ernesto Cedeño Alcívar, Ángela Trinidad Champagne Cedeño, Nancy Piedad Moreta Ramírez, Leonel Amador Zúñiga Arriaga, Adela M. San Miguel Casanova, Felipe Fluvio Llanos Alarcón, Gilber Horacio Arroyo Quintero, Magdalena Vernaza Mejía, Jaime Ernesto Lara Gómez, Máximo Gregorio Reyes Pincay, Antonio Agustín Tapia Reyes, Zulia Inés Zambrano del Valle, Franklin S. Teneta Tumbaco, Lida Alexandra Murillo Villacrés e Irina Sigcho Rodríguez.

37. Argumentan que la Resolución ha sido inobservada por el CES y que ante la “*negativa del EX CONESUP [hoy CES], comparecimos ante la INTENDENCIA GENERAL DE POLICÍA DE PICHINCHA, a través de nuestro abogado patrocinador con un [sic] diligencia previa que adjuntamos al presente escrito en fotocopia debidamente certificada, demostrando que nuestros impulsos vienen desde el año 2010, a la presente fecha (...)*”. Reiteran el contenido del derecho a la educación en el Estado constitucional de derechos y justicia y solicitan que sus argumentos sean tomados en cuenta y ser escuchados en audiencia.
38. El 3 de junio de 2021, comparece la señora Lorena Jiménez en la que adjunta un oficio dirigido al actual Presidente de la República. Dicho oficio explica que se solidariza con la supuesta problemática alrededor de los títulos emitidos por la UCCE y su regularización. Refiere que supuestamente serían 11 años desde que el CES no habría seguido con los trámites para solucionar los supuestos inconvenientes y solicita la intervención de ciertos órganos del Estado.
39. El 4 de marzo de 2022, comparecen, por un lado, el señor Amado Humberto Huaraca Chávez y, por otro, el señor Edmundo Vega Montúfar. En sus escritos, alegan que es un deber primordial del Estado respetar la educación como un derecho prestacional y que tiene prioridad en la política pública y la inversión social, respondiendo al interés público y no individual o corporativo, y solicitan ser escuchados en audiencia.

## V. Reclamo Previo

40. Con respecto a este requisito, la LOGJCC determina que: “*Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento*”.
41. El accionante solicitó al CES, supuesto obligado, lo siguiente: <sup>6</sup>

*(...) de acuerdo a mi derecho de petición consagrado en la Constitución Política de la República del Ecuador, en su artículo 66 numeral 23 el mismo que doy reproducido en el presente escrito, a) RESOLUCIÓN emitida por la COMISIÓN ESPECIALIZADA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIAS Y TECNOLOGÍA, de fecha 11 de noviembre del 2019 (...) restablecer el registro o grado académico de mi título DOCTOR EN JURISPRUDENCIA ABOGADO DE LOZ JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA [sic] y no se continúe con la limitación de mis derechos constitucionales que me asisten además de mis derechos garantizados por diferentes tratados y convenios internacionales.*

---

<sup>6</sup> Fs. 4-20 del Expediente de la Corte Constitucional. La primera petición fue realizada al CES el 26 de diciembre de 2019. Esta petición fue reiterada al órgano demandado, el 21 de enero, 5 de mayo, 23 de mayo, 11 de junio, 14 de septiembre y 25 de septiembre de 2020. Del expediente constitucional no se verifica que el CES haya dado respuesta a las solicitudes realizadas por el accionante.

42. De la revisión del expediente, esta Corte verifica que el accionante solicitó, en varias ocasiones, el cumplimiento del “*registro o grado académico*” de su título profesional, cuestión que a su juicio constituiría una obligación derivada de la Resolución al supuesto órgano llamado a satisfacerla. De ahí que, esta Corte considera que se cumplió con el requisito del reclamo previo establecido en el artículo 54 de la LOGJCC, pues existe una relación entre el reclamo al CES y la pretensión dentro de la presente acción.

## VI. Análisis Constitucional

43. De acuerdo con la Constitución y la LOGJCC<sup>7</sup>, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de (i) normas que integran el sistema jurídico, (ii) actos administrativos de carácter general, y (iii) sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.* obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.<sup>8</sup>
44. En este caso, el accionante ha demandado el supuesto incumplimiento del artículo 2 de la resolución de 11 de noviembre de 2019, emitida por la CEPECCT de la Asamblea Nacional. Si bien el accionante no ha indicado la naturaleza del acto que impugna (norma infraconstitucional o acto administrativo de carácter general), esta Corte considera pertinente pronunciarse de manera previa si es que dicha Resolución constituye objeto de esta garantía.
45. El sistema jurídico ecuatoriano se configura desde una pluralidad de fuentes normativas que provienen de distintos órganos del poder público. Esta Corte ha diferenciado aquellos actos que provienen de una potestad normativa con aquellos que son emitidos en ejercicio de la función administrativa. Un acto normativo es aquel que produce “*efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden*”.<sup>9</sup>
46. Por su parte, el Estado exterioriza su actividad a través de actos administrativos los cuales son declaraciones de voluntad que producen “*efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa*”.<sup>10</sup> Estos, pueden ser de dos especies, los actos administrativos de carácter general y aquellos con efectos individuales y plurindividuales:<sup>11</sup>
- 46.1. Los actos administrativos de carácter general son aquellos que se emiten para ejecutar la voluntad del Estado ante un supuesto genérico, pues son “*dirigidos*

<sup>7</sup> Constitución, artículo 436 numeral 5; LOGJCC, artículo 52.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-21-IN/22 de 12 de enero de 2022, párrafo 20.2

*desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración*<sup>12</sup>, no gozan de permanencia en el orden jurídico y, por ello, se agotan con su cumplimiento.<sup>13</sup>

- 46.2.** Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, en cambio, *“se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo”* y producen *“efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”*<sup>14</sup>. De acuerdo con los artículos 436 numeral 5 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, estos actos quedan excluidos como objeto de la presente garantía.
- 47.** Ahora bien, para definir si la Resolución cuyo incumplimiento se demanda se encuadra dentro de las categorías objeto de la acción por incumplimiento es necesario, independientemente de su denominación (*i.e.* “Resolución”), analizar su naturaleza y efectos, tomando en cuenta el órgano del poder público que la emite y sus competencias.<sup>15</sup>
- 48.** La CEPECCT fundamenta su potestad para emitir la Resolución en los artículos 9 numeral 21 y 12 numeral 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues a su juicio *“otorgan a la Asamblea Nacional, la potestad de someter a trámite textos resoluciones, acuerdos y demás actos legislativos”*.<sup>16</sup> A su vez, cita como considerandos los artículos 123 y 126 de la Ley Orgánica de Educación Superior, al Reglamento sobre Títulos y Grados Académicos Obtenidos en Instituciones Extranjeras, e indica como

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33.

<sup>13</sup> Por ejemplo, un acto administrativo de carácter general es aquel que realiza la convocatoria a un concurso de méritos y oposición. Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 17.

<sup>16</sup> Resolución, pág. 1. Estas normas hacen referencia a competencias del Pleno de la Asamblea y de la Presidenta o Presidente del órgano legislativo; Véase, Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009, artículos 9 numeral 21 y 12 numeral 22: **“Art. 9.- Funciones y Atribuciones.-La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: (...) 21. Disponer, con fines informativos y con el voto favorable de la mayoría absoluta, la comparecencia ante el Pleno de ministros, secretarios o funcionarios con rango de ministro que ejerzan funciones de rectoría de la política pública, a petición de una bancada legislativa o de un legislador con el apoyo de al menos el 10 % de los miembros de la Asamblea Nacional. La comparecencia de los demás funcionarios, con fines informativos, será dispuesta por mayoría simple a petición de una bancada legislativa o un legislador, con el apoyo de al menos el 5 % de los integrantes de la Asamblea Nacional; (...) Art. 12.- De la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.- Son funciones y atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional: (...) 22. Someter al trámite correspondiente los proyectos de ley, acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, así como los informes y mociones que se presentaren;”**. (énfasis añadido).

motivo para expedir la misma una grave problemática respecto del registro y reconocimiento de títulos.<sup>17</sup>

49. Con dicha fundamentación, la CEPECCT resuelve:<sup>18</sup>

<b>Artículo 1</b>	“Solicitar” al CES que, en un plazo no superior a los 30 días, actualice, reforme y publique las disposiciones reglamentarias necesarias para el registro y reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero.
<b>Artículo 2</b>	“Requerir” al CES, en el plazo de 45 días, realizar una verificación individualizada de las titulaciones que aún no han sido registradas de la UCCE y “proceda con sus registros en los casos que correspondan” o emitir las disposiciones para su homologación.
<b>Artículo 3</b>	“Solicitar” a la SENESCYT establezca mecanismos previos de consulta sobre el registro de títulos extranjeros antes del inicio del período académico, de ese entonces.
<b>Artículo 4</b>	“Solicitar” a la presidenta del CES y al Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación “elabora[r] un cronograma en el que conste tiempos específicos, para la solución definitiva de las problemáticas de cientos de ecuatorianos que mantienen inconvenientes” en el registro y homologación de sus títulos y grados académicos realizados en el extranjero.
<b>Artículo 5</b>	“Solicitar” al CES que en el plazo de 30 días establezca mecanismos para iniciar el proceso de homologación por trayectoria.
<b>Artículo 6</b>	“Requerir” a la Contraloría General del Estado practique un examen especial al CES y a la Secretaría Nacional de Educación Superior respecto del cumplimiento de la normativa de registro y reconocimiento de títulos y grados obtenidos en el extranjero.
<b>Artículo 7</b>	La notificación de la Resolución a los organismos del sistema de educación superior, así como, de los ciudadanos que comparecieron a la CEPECCT a denunciar los hechos.

\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

<sup>17</sup> Resolución, pág. 1: “Que persiste una grave problemática respecto del registro y reconocimiento de títulos académicos de tercer y cuarto nivel obtenidos por ciudadanos ecuatorianos en el extranjero, lo que afecta enormemente sus condiciones económicas y sociales, causándoles un perjuicio de acceder a mejores y más oportunidades laborales, y por ende un menoscabo al [pleno] ejercicio de sus derechos, principalmente al del trabajo. (...) Que se hace urgente que el Consejo de Educación Superior, conforme a los principios de eficiencia, eficacia y coordinación, establecidos en el artículo 227 de la CRE, actualice y armonice su reglamentación interna para garantizar la seguridad jurídica, así como para investir sus decisiones bajo el principio de legalidad y la garantía normativa de los derechos constitucionales;”.

<sup>18</sup> Resolución, págs. 2-3.

- 50.** Por lo antes expuesto, esta Corte considera hacer ciertas puntualizaciones. En primer lugar, la Resolución es emitida en el contexto de denuncias realizadas por supuestos perjudicados en los procesos de homologación y reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero y aquellos emitidos por la ex UCCE de forma particular.
- 51.** En este sentido, la Resolución tiene por objeto *requerir* acciones al CES, SENESCYT y la Contraloría General del Estado para que, en el marco de sus competencias, puedan dar solución a los inconvenientes que se habrían generado en el contexto de homologación y reconocimiento de títulos universitarios. De ahí que, la Resolución es meramente exhortativa y, por lo tanto, no contiene un mandato general de prohibición, permisión u orden, que pueda generar efectos jurídicos abstractos, obligatorios y de permanencia en el orden jurídico. Por lo que, se descarta que la Resolución constituya un acto normativo.
- 52.** Lo dicho guarda relación con las competencias otorgadas por ley a las comisiones especializadas. En efecto, la Asamblea Nacional es el organismo con competencia normativa por antonomasia.<sup>19</sup> En este sentido, para la producción de actos normativos o legislativos debe mediar un proceso formal bajo un trámite específico de deliberación y votación a través del Pleno de la legislatura.<sup>20</sup>
- 53.** Las comisiones especializadas, por su parte, son órganos internos de la función legislativa cuya competencia se circunscribe, en especial, a: **(i)** discutir, elaborar y aprobar los informes de proyectos de ley para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional en las temáticas asignadas a su cargo (*i.e.* justicia y estructura del Estado, trabajo y seguridad social, entre otras); **(ii)** recibir, analizar, procesar y tramitar las peticiones de fiscalización y control político a las otras funciones del Estado, y **(iii)** vigilar el cumplimiento de la ley en el ámbito de sus temáticas respectivas.<sup>21</sup> En el ámbito de sus competencias, las comisiones emiten *informes* o *actas resolutivas* que reflejan el desarrollo de sus sesiones en las actividades de formación de la ley, de fiscalización de las otras funciones del Estado u otras.<sup>22</sup>
- 54.** Por lo indicado, la ley ha otorgado a las comisiones especializadas una naturaleza consultiva y técnica, a través de la cual, principalmente, se discuten y preparan informes sobre los proyectos de ley en la materia asignada a este órgano, así como, respecto de actos de fiscalización u otros; pero, siempre bajo el entendido de que la potestad para

---

<sup>19</sup> Constitución, artículo 120.

<sup>20</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009. Véase, Capítulo V respecto del proceso legislativo. Adicionalmente, para la emisión de resoluciones especiales existe un trámite distinto, por ejemplo, (i) aquel previsto en el artículo 45 de la norma *ibidem* sobre la revocatoria del estado de excepción, (ii) artículo 48, para la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados, y (iii) artículo 49, sobre la declaratoria de interés nacional.

<sup>21</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009, artículo 26.

<sup>22</sup> Resolución CAL-2019-2021-430, Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, 24 de febrero de 2021, Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional del Ecuador, artículos 29, 30 y 31.

emitir actos normativos corresponde al Pleno de la Asamblea Nacional, en su calidad de máximo organismo de decisión de la función legislativa.<sup>23</sup>

55. En segundo lugar, la Resolución no regula, dispone, habilita o impide de forma general una determinada conducta de los administrados o de la propia administración. Al contrario, la Resolución tiene como consecuencia efectuar solicitudes a órganos de otras funciones del Estado, a fin de procurar la solución a una problemática ciudadana, sin que aquello implique la producción de efectos *directos* e *inmediatos* para los administrados.
56. En razón de lo indicado, la Resolución no constituye un acto administrativo de carácter general, por lo que al no encuadrarse dentro de las categorías constitucionales y legales<sup>24</sup>, no es objeto de acción por incumplimiento.
57. Finalmente, esta Corte considera pertinente recalcar que esta decisión no implica un pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud del accionante para obtener la regularización de su título profesional, en atención a que su petición (párr. 41 *supra*) busca que el CES le otorgue el reconocimiento de una situación particular. Por lo que, se deja a salvo cualquier acción que el accionante considere pertinente para tutelar sus derechos.

## VII. Consideración adicional

58. Esta Corte estima necesario dejar en claro que, como se ha resuelto previamente<sup>25</sup>, el segundo inciso del artículo 57 de la LOGJCC determina que la audiencia tiene como finalidad que el accionado justifique el incumplimiento de la norma acusada.<sup>26</sup> Por lo que, si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar la existencia del incumplimiento que se alega, la convocatoria a una audiencia pública deviene en inoficiosa. Es por ello que, en el presente caso, al no cumplirse los presupuestos constitucionales de la acción planteada, y al no haber pronunciamiento sobre el fondo de la causa, la convocatoria a una audiencia resulta innecesaria.

## VIII. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, esta Corte resuelve:

---

<sup>23</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 120. Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial No. 642, 27 de julio de 2009, artículo 7.

<sup>24</sup> Constitución, artículo 436 numeral 5; LOGJCC, artículo 52.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 34-15-AN/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

<sup>26</sup> LOGJCC, artículo 57, segundo inciso: “*En caso de considerar admisible la demanda, inmediatamente se designará mediante sorteo a la jueza o juez ponente y dentro de las veinticuatro horas siguientes, se notificará a la persona accionada para que cumpla o justifique el incumplimiento en una audiencia que se realizará en el término de dos días, ante la jueza o juez ponente*” (Énfasis añadido).

**1. Rechazar** la acción por incumplimiento N°. 41-20-AN.

**2.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.05 20:29:22  
-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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro.- 41-20-AN**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2746-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022.

**CASO No. 2746-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2746-17-EP/22**

**Tema:** La Corte analiza si en el auto de inadmisión dictado el 15 de septiembre del 2017 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación, vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y motivación. Como resultado, la Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 23 de septiembre de 2014, María Verónica Pareja Cordero, representante legal de la compañía PASDEPOR S.A., presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución N°. SENAE-DNJ-2014-0356-RE, emitida el 2 de septiembre de 2014, por la directora nacional jurídico aduanera del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador "SENAE".<sup>1</sup>
2. El 26 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas declaró con lugar la demanda, dejó sin valor jurídico la resolución impugnada y su antecedente la resolución sancionatoria. Esta decisión se notificó a las partes procesales el 27 de abril de 2017.
3. El 19 de mayo de 2017, Paola Alejandra Arguello Paredes, procuradora fiscal del director general del SENAE, interpuso recurso extraordinario de casación. El 15 de

<sup>1</sup>Conforme consta en el expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2, con sede en la ciudad de Guayaquil, en la causa N°. 09503-2014-0114. El 09 de mayo de 2012, el SENAE emitió la resolución sancionatoria N°. SENAE- DDEA-2012-0097, en la cual, luego de realizar el aforo físico de la mercadería importada por la compañía detectó mercancía faltante (90 metros de manguera incandescente), y mercancía no declarada (24 unidades de herrajes y 20 unidades de telas plásticas). Frente a lo cual, la entidad de control impuso a la compañía una multa de USD 10.993,70 por la supuesta contravención establecida en el literal c) del artículo 178 y en concordancia con el primer inciso del artículo 180 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones "COPCI". Frente a esta sanción pecuniaria la compañía presentó un reclamo administrativo, signado con el N°. 215-2012. El 13 de agosto de 2012, el SENAE declaró sin lugar dicho reclamo mediante resolución N°. SENAE-DDG-2012-0357. La compañía presentó recurso de revisión. El 04 de septiembre de 2014, la entidad de control mediante resolución N°. SENAE-DNJ-2014-0356-RE declaró sin lugar el recurso de revisión.

septiembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró inadmisibile el recurso de casación.

4. El 12 de octubre de 2017, Mauro Andino Alarcón, director general del SENA E (en adelante la entidad accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 15 de septiembre de 2017.

5. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el N°. **2746-17-EP**. El 31 de enero de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional, por sorteo asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Francisco Butiña Martínez. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno del Organismo asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien el 04 de marzo de 2022, avocó conocimiento de la misma y solicitó un informe de descargo al conjuer accionado.

## II. Competencia

7. 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 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Alegaciones de las partes

### a. Por la entidad accionante

8. El SENA E impugna el auto de inadmisión del recurso de casación de 15 de septiembre de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Señala la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, defensa, motivación y derecho a recurrir.

9. En lo principal la entidad accionante alega lo siguiente: *“Al inadmitir el Recurso de Casación, el Tribunal de Conjueres de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, violentaron el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el derecho de la institución del sector público SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique lo señalado en el artículo 270 del COGEP...”* (énfasis en el original).

10. Además, arguye que: *“El recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador cumple con los requisitos formales establecidos en el Código*

*Orgánico General de Procesos, por lo que el tribunal de Conjuces al inadmitir el Recurso de Casación, **VALORANDO LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA, INFRINGE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL CITADA**, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso” (énfasis en el original).*

**11.** Acerca de la alegada afectación al derecho de defensa, el SENA E señala lo siguiente: “*Cuando el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA E, examinando su fundamentos (sic) en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre procedencia del mismo, trasgrede el artículo 76 numeral 7 letra e de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la institución pública que lo presento (sic)*”.

**12.** En relación con la supuesta vulneración de la garantía de la motivación, el SENA E a lo largo de su demanda reclama que en el auto de inadmisión “*de manera breve hace un recuento de los hechos del caso*”, que contiene una “*escasa motivación*”, y que: “*El Auto del viernes 15 de septiembre de 2017, las 12h48, no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 269 y 270 del Código Orgánico General de Procesos, al escrito que contiene el recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el artículo 3 del referido cuerpo legal [Ley de Casación], incumple la disposición del literal l del Artículo (sic) 76 de la Constitución.*”

**13.** El SENA E solicita en su demanda que la Corte Constitucional declare que el auto impugnado violenta los derechos fundamentales alegados y disponga que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia proceda a sustanciar el recurso de casación y en sentencia emita el fallo que en derecho corresponda.

**b. Por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia**

**14.** El 23 de marzo de 2022, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito precisó que el auto de inadmisión cumple con lo previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República y que el conjuce de la época aseguró a las partes procesales el ejercicio del derecho al debido proceso. Además, indicó que en el auto de inadmisión se expusieron los fundamentos que sustentan la inadmisión del recurso de casación del SENA E.

**IV. Planteamiento de los problemas jurídicos**

**15.** Esta Corte analizará la supuesta afectación al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y la motivación, por contener una

argumentación completa.

**16.** Acerca del derecho a la defensa, el SENA E señala que existió un análisis del fondo del recurso en el auto de inadmisión. Sin embargo, a juicio de este Organismo dicha alegación guarda relación con el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, ya que la entidad accionante sostiene que el conjuer accionado sobrepasó los límites previstos en los artículos 269 y 270 del COGEP. Por lo cual, el análisis de dicho cargo se reconducirá a través de la mencionada garantía. Respecto al derecho a recurrir, este solamente fue enunciado y no cuenta con argumento alguno. Por ello esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable, no encuentra materia alguna sobre la cual pronunciarse, por lo que no se analizará esta presunta vulneración.<sup>2</sup>

**17.** En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera o no por acción u omisión, el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación, reconocidos en los Arts. 76.1 y 76.7, letra l) de la CRE. Los cargos con los que se fundamenta la posible vulneración de derechos son:

- a) El conjuer resuelve inadmitir el recurso de casación sin suficiente motivación;
- b) El conjuer resuelve inadmitir el recurso de casación con valoraciones de fondo sobrepasando los límites previstos en los artículos 269 y 270 del COGEP.

**18.** Para atender los cargos expuestos por la entidad accionante, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿El auto impugnado vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación normativa suficiente para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENA E?
- b) ¿El auto impugnado vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al inadmitir el recurso de casación con base en la aplicación de la Ley de Casación y no del COGEP?

## V. Resolución de los problemas jurídicos

- a) **¿El auto impugnado vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación normativa y fáctica suficiente para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENA E?**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párr. 21.

**19.** En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el auto impugnado contiene una fundamentación jurídica suficiente y una fundamentación fáctica suficiente y, por ende, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**20.** La Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal l protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

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

**21.** En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. El criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte, establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**.<sup>3</sup>

**22.** Esta Corte ha precisado que la *fundamentación normativa* debe contener la enunciación y justificación *suficiente* de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación *suficiente* de su aplicación a los hechos del caso<sup>4</sup>. Respecto a la fundamentación fáctica, esta Corte ha advertido que, “... *hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho...*”<sup>5</sup> Así, en el presente caso el análisis sobre la fundamentación normativa del auto impugnado resulta más relevante al tratarse de un recurso extraordinario de casación, mismo que por su naturaleza es estricto, formal, riguroso que opera en función de las causales taxativas previstas en la ley de la materia.<sup>6</sup>

**23.** El SENAÉ fundamentó su recurso de casación sobre la base de los siguientes cargos: a) aplicación indebida de los numerales 1 y 2 del artículo 143 del Código Tributario<sup>7</sup> (causal primera, art. 3.1 de la Ley de Casación), b) resolución de asuntos que

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, párrafo 61.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 1158-17-EP/21, párrafo 61.1.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, párrafo 61.2.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 525-14-EP/20, párrafo 41.

<sup>7</sup> Código Tributario, artículo 143.- “*Causas para la revisión.- El Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y los prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de*

no fueron materia del litigio (causal cuarta, art. 3.4 de la Ley de Casación) y c) la contradicción de la sentencia recurrida (causal quinta, art. 3.5 de la Ley de Casación).

**24.** En relación con el cargo a) el conjuetz explicó que el recurso de casación tiene la estructura de un alegato, que ha sido fundamentado: *“sin especificar el manera clara y concisa el modo de infracción, no se advierte fundamento del cargo en relación al modo de infracción; y, no se explica el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia, insinuando en el mismo revalorización de hechos, aspecto que no procede por la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación...”*<sup>8</sup> Por ello, a criterio del conjuetz, el cargo no configuró los elementos necesarios para su admisibilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley de Casación.

**25.** Sobre el cargo b), el conjuetz accionado sostuvo que el SENAE transcribió algunos fragmentos de la sentencia recurrida, sin delimitar de manera clara y concreta los puntos que se han resuelto sin ser parte del litigio (extra petita), o en demasía o más allá de lo pedido (ultra petita), o la especificación de los aspectos que no se han resuelto habiendo sido parte del litigio (citra petita). El conjuetz además consideró que el SENAE tampoco determinó la norma infringida. Por lo tanto, el conjuetz concluyó que la causal no es admisible, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.4 de la Ley de Casación.

**26.** En cuanto al cargo c), el conjuetz indicó que el SENAE no determinó con claridad de qué manera el juzgador incurrió en vicios propios de esta causal, es decir, no alegó la omisión del análisis con base en elementos de contenido crítico, valorativo y lógico, establecidos en el artículo 3.5 de la Ley de Casación.

**27.** Esta Corte verifica que el auto impugnado sí contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente. Ello, debido a que el conjuetz analizó cada una de las causales propuestas por el SENAE y determinó que las mismas no cumplieron con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 3 y 6 de la Ley de Casación. El conjuetz además detalló en cada causal la falta de precisión de la entidad recurrente, al presentar el recurso como un alegato sin determinar las normas que se alegaron infringidas ni el tipo de infracción. Ante la falta del requisito de fundamentación consagrado en el artículo 6.4 de dicho cuerpo legal, el conjuetz consideró inadmisibile el recurso. De allí que el auto no solo se pronunció respecto de los cargos del SENAE,

---

*excepción, tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica, que sea legítima interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada de naturaleza tributaria, un proceso de revisión de tales actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho, en los siguientes casos: 1. Cuando hubieren sido expedidos o dictados con evidente error de hecho o de derecho, verificados y justificados según informe jurídico previo. En caso de improcedencia del mismo, la autoridad competente ordenará el archivo del trámite; 2. Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución de que se trate...”*

<sup>8</sup> Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 09503-2014-0114, fj. 5.

sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que fueron invocadas.<sup>9</sup>

**28.** En síntesis, el auto de inadmisión del recurso de casación desarrolla razones suficientes relativas a la inadmisibilidad previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación cumple con una fundamentación normativa suficiente y, consecuentemente, explica la pertinencia de las normas al caso concreto de acuerdo con lo previsto en el artículo 76.7, letra l) de la CRE y cumple con los parámetros establecidos en dicho artículo. Por lo cual, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del SENAE.

**b) ¿El auto impugnado vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al inadmitir el recurso de casación con base en la aplicación de la Ley de Casación y no del COGEP y al haber realizado valoraciones de fondo del recurso de casación?**

**29.** En esta sección, la Corte sostendrá que el auto impugnado no vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al inadmitir el recurso de casación interpuesto por el SENAE, con base en la Ley de Casación y debido a que el conjuez no efectuó valoraciones de fondo del recurso sometido a su análisis.

**30.** La Constitución consagra, como garantía del debido proceso, el cumplimiento de normas y derechos de las partes, en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, que dispone: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.

**31.** La Corte Constitucional sobre este derecho ha expresado:

*“(...) 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 (...)”*.<sup>10</sup>

**32.** El SENAE alegó que el conjuez accionado en el auto de inadmisión vulnera este derecho por dos razones: a) por no aplicar los artículos 269 y 270 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y b) al valorar la fundamentación del recurso en la etapa

<sup>9</sup> En el mismo sentido ver sentencias No. 2423-17-EP/21, párrafo 41 y No. 2609-17-EP, párrafos 27 y 27.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 740-12-EP/20, párrafo 27, 546-12-EP/20, párrafo 23, N°.476-19-EP, párrafos 26-30.

de admisibilidad y no al tiempo de dictar sentencia, dado que su recurso de casación cumplía con todos los requisitos establecidos en el COGEP.

**33.** Sobre el cargo a), el conjuetz accionado señaló: *“A esto cabe además dejar expresado que, como regla general la Ley aplica sobre lo venidero y al entrar en vigencia el Código General de Procesos el 23 de mayo de 2016, este rige para los procesos que se inicien a partir de esa fecha (...) por tanto, es pertinente entender que la ley a aplicar para los procesos que se hubieran iniciado antes de la vigencia total del Código Orgánico General de Procesos, es decir antes del 23 de mayo de 2016, es la Ley de Casación y por ende las normas vigentes a la iniciación del proceso hasta la consecuente ejecución de la sentencia”*. En efecto, el conjuetz señaló que este proceso judicial inició el 23 de septiembre de 2014, con la presentación de la demanda. Por ello, el juez analizó y aplicó dicho cuerpo legal y no el COGEP.

**34.** La Corte verifica que el conjuetz accionado aplicó la Ley de Casación al considerar que el proceso judicial inició en el año 2014, fecha en la cual no estaba vigente el COGEP. Es decir, el conjuetz aplicó la norma que consideró vigente al caso, tal como se dejó anotado en el párrafo anterior. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración al cumplimiento de normas y derechos de las partes.<sup>11</sup>

**35.** En relación con el problema b), la Corte observa que, en el auto impugnado, el conjuetz analizó si las causales alegadas por el SENAE cumplieron con los requisitos de admisibilidad establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación y la jurisprudencia de la propia Corte Nacional de Justicia. El conjuetz concluyó que dicho recurso no contiene la fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la Sala de Casación y lo declaró inadmisibile.

**36.** Esta Corte constata que el conjuetz actuó dentro del ejercicio de sus competencias y realizó un análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso de casación. Dicha autoridad jurisdiccional revisó si el recurso cumplió con los requisitos de jurisdicción, competencia, legitimación, temporalidad, procedencia y los presupuestos contenidos en la Ley de Casación y al evidenciar que las causales propuestas por la entidad accionante no contaban con fundamentación *“idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación”*, inadmitió el recurso de casación al amparo de los artículos 3 y 6.4 de la Ley de Casación.<sup>12</sup>

**37.** En síntesis, para responder el segundo problema jurídico, la Corte determina que el auto impugnado no vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes cuando aplica la norma vigente para analizar los requisitos de admisibilidad del recurso de casación interpuesto.

<sup>11</sup> En el mismo sentido ver sentencias No. 2615-16-EP/21, párrafo 28 y No. 2691-16-EP/21, párrafo 48.

<sup>12</sup> Las disposiciones de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación facultaban a los conjueces nacionales a verificar en fase de admisibilidad que el recurso se encuentre fundamentado. En el mismo sentido sentencia No. 1546-15-EP/20, párrafo 25.

**38.** Finalmente, se recuerda al SENA E que la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha mencionado 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 derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>13</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 No. **2746-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.07 16:56:15 -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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2127-17-EP/21, párrafo 23.



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

**CASO Nro.- 2746-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 615-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 30 de marzo de 2022

**CASO No. 615-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 615-17-EP/22**

**Tema:** Esta sentencia analiza los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación, defensa, recurrir el fallo y cumplimiento de normas y derechos de las partes y determina que estos no fueron vulnerados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 24 de febrero de 2010, Raúl Armando Gaybor Secaira, en ese entonces Registrador Mercantil del Distrito Metropolitano de Quito, presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra de las glosas No. 2009106488 de 9 de septiembre de 2009 (glosa 1) y No. 2009108043 de 23 de diciembre de 2009 (glosa 2)<sup>1</sup>. El proceso judicial fue signado con el No. 21575-10-LYM, actualmente signado con el No. 17802-2010-21575.
2. El 17 de octubre de 2011, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito aceptó la demanda<sup>2</sup> y dejó sin efecto las glosas. Frente a esta decisión, el director general del IESS interpuso recurso de casación.
3. El 04 de septiembre de 2013, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**Sala Nacional**) inadmitió a trámite el recurso de casación. Frente a esta decisión, el IESS presentó acción extraordinaria de protección.
4. El 15 de octubre de 2013, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda. El 20 de abril de 2016, el Pleno de la Corte

<sup>1</sup> En la primera glosa, el departamento de Recaudación, Cartera y Cobranzas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**IESS**) multó a la parte actora por supuestas deudas impagas por concepto de aporte personal, aporte patronal y fondos de reserva de todos los trabajadores del Registro Mercantil en el periodo comprendido entre enero de 2006 hasta julio de 2009. Mientras que en la segunda glosa, se ordenó, nuevamente, al Registro de Mercantil el pago de los rubros previamente descritos. El actor solicitó que se declare la nulidad de las glosas, que se cese cualquier pretensión de cobro y fijó la cuantía en \$247.865,06.

<sup>2</sup> Declaró que la glosa 1 quedó sin efecto por ministerio del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado y que la glosa 2 adolece de nulidad de pleno derecho. Por lo que, ambas glosas están viciadas de nulidad por falta de motivación.

Constitucional del Ecuador resolvió: **(i)** aceptar la acción extraordinaria de protección; **(ii)** declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica; **(iii)** dejar sin efecto el auto de inadmisión impugnado, retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la expedición del auto impugnado y **(iv)** disponer la conformación de otro Tribunal para que conozca sobre la admisibilidad del recurso.

5. El 12 de octubre de 2016, el correspondiente conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**conjuer nacional**) inadmitió a trámite el recurso de casación. Frente a esta decisión, el procurador judicial del IESS solicitó la ampliación y aclaración.
6. El 07 de febrero de 2017, el conjuer negó los recursos horizontales interpuestos.
7. El 09 de marzo de 2017, Geovanna Alexandra León Hinojosa, en calidad de directora general del IESS (**entidad accionante**), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 12 de octubre de 2016.
8. El 16 de agosto de 2017, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
9. Por sorteo realizado el 06 de septiembre de 2017, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.
10. Posteriormente, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
11. El 11 de febrero de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo al conjuer nacional.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

13. La entidad accionante aduce una violación de los derechos al debido proceso en las garantías de motivación (art. 76.7. 1 CRE), cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), defensa (art. 76.7.a CRE) y recurrir el fallo (art. 76.7.m CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, alega que se afectaron los principios de

no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (art. 169 CRE) y de supremacía de la Constitución (art. 424 CRE).

- 14.** Alude que el auto de inadmisión adolece de falta de motivación al existir una evidente contradicción pues:

*“en una primera afirmación se dice que no se ha diferenciado los cargos que corresponden a cada causal omitiendo expresar clara y precisamente las acusaciones al fallo; y, posteriormente se afirma que estas se han correlacionado haciendo un análisis lógico y técnico entre las normas infringidas y los cargos que tiene cada causal; lo que evidencia que al momento de presentar el recurso de casación se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Casación, razón por la cual la explicación dada por el Conjuez Nacional para inadmitir el recurso, no se constituye en motivación conforme lo dispone la norma constitucional”. Además, estima que lo esgrimido por el conjuer nacional “no se compadece de lo actuado en el recurso de casación, pues en el mismo se singularizó cada una de las causales invocadas y se fundamentó las mismas de manera separada sobre la base de las impugnaciones realizadas a la sentencia recurrida, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1”<sup>3</sup>.*

- 15.** Aduce que se vulneró la garantía de cumplimiento de normas (art. 76. 1 CRE) y al principio de que no se sacrificará la justicia por la mera omisión de formalidades dado que el auto de inadmisión desconoce las atribuciones constitucionales del IESS y los derechos de los afiliados de dicha institución. A su consideración, *“el ligero y erróneo análisis que se realizó para inadmitir el recurso de casación presentado, transgrede el derecho constitucional del IESS, puesto que la autoridad judicial debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, conforme lo determinado en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador”*. En la misma línea, acota que por tanto se vulneró también el derecho a la seguridad jurídica.
- 16.** Por otra parte, señala que se privó al IESS del derecho a la defensa al obviarse el análisis que exige el último inciso del artículo 7 de la Ley de Casación, al justificarse *“una supuesta acumulación de fundamentación de las causales, cuando en apartados anteriores demostré que se explicó y fundamentó cada una por separado, dando cumplimiento a lo determinado en los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, actuación suficiente para que se admita el recurso a trámite y se proceda al análisis y resolución del mismo”*.
- 17.** Afirma que también se vulneró la garantía de recurrir el fallo pues la falta de motivación *“coadyuva en el impedimento para que mi representada pueda recurrir el fallo que*

---

<sup>3</sup> Describe que los cargos de casación son los siguientes: (i) artículo 76. 7. 1 Constitución de la República del Ecuador de 2008 de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación; (ii) aplicación indebida del Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación; (iii) falta de aplicación de los Arts. 35 y 57 de la Constitución Política de 1998 y arts. 326 numeral I, y 34 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, de la causal primera del Art. 3 de la Codificación de la Ley de Casación; y, (iv) falta de aplicación de los Arts. 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil, de la causal tercera del Art. 3 de la Codificación de la Ley de Casación.

*atenta contra sus derechos y que el mismo sea conocido por los Jueces de la Corte Nacional de Justicia, quedando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en total indefensión”.*

18. Por último, solicita que se dejen sin efecto el auto de inadmisión y el auto que resolvió los recursos horizontales de aclaración y ampliación.

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

19. Pese a que la judicatura accionada fue notificada con la providencia de avoco conocimiento el 14 de febrero de 2022, se advierte que no remitió el correspondiente informe de descargo.

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **Análisis constitucional**

20. Conforme se desprende de la demanda, la entidad accionante formula argumentos completos respecto a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, de recurrir el fallo, de defensa, de cumplimiento de normas y derechos por parte de las autoridades administrativas y judiciales y a la seguridad jurídica; por lo que, esta corte procederá a analizar los cargos planteados a través de cada uno de estos derechos. En lo que concierne al principio contenido en el artículo 169 de la Constitución, se desprende que no es objeto de análisis dado que este no constituye un derecho ni los argumentos presentados se encuentran vinculados a derechos que puedan ser reclamados a través de la acción extraordinaria de protección<sup>4</sup>.

### **4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 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”.*
22. Esta Corte ha señalado que *“el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”*, es decir, integrada por: **(i)** una fundamentación normativa suficiente; y, **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente<sup>5</sup>.
23. La entidad accionante aduce que existe contradicción entre las premisas del auto de inadmisión pues en este se establece que el escrito del recurso de casación no diferenció

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia 742-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 29.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

los cargos y causales invocadas y posteriormente se dice que dichos cargos sí estuvieron correlacionados entre sí.

24. Corresponde entonces verificar si existe la contradicción alegada y si esta conlleva una incoherencia lógica que torne la motivación del auto impugnada en insuficiente.
25. Este Organismo Constitucional ha precisado que,

*“hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”<sup>6</sup>. En esa línea, sobre la incoherencia lógica ha definido que se configura “solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente. En cambio, una incoherencia decisional siempre implica que argumentación jurídica es aparente y, por tanto, que se vulnera la garantía de la motivación”<sup>7</sup>.*

26. Concretamente, la entidad accionante señala que habría una incoherencia lógica en el siguiente extracto del auto impugnado que afecta la motivación: *“el recurrente no diferencia los cargos que corresponden e identifiquen a cada causal, omite expresar de modo claro y preciso cada una de las acusaciones realizadas al fallo para finalmente correlacionarlas realizando un análisis lógico y técnico entre las normas presuntamente infringidas y los cargos que tiene cada causal”*.
27. Revisado el extracto citado en el auto impugnado, se observa que este enuncia dos deficiencias del recurso de casación planteado, a su decir: i) no diferencia los cargos aplicables a cada causal, y ii) no precisa las acusaciones realizadas al fallo; en consecuencia, no correlaciona los cargos de tal manera que se identifiquen las normas infringidas y los cargos que tienen cada causal.
28. De modo que, contrario a lo señalado por la entidad accionante, no existe una contradicción entre las premisas contenidas en el auto impugnado puesto que estas se refieren a las deficiencias que el conjuerz encontró al momento de analizar el recurso de casación, mismas que conllevaron a su inadmisión. Por lo que, se (i) descarta el cargo de incoherencia lógica en las premisas del auto de inadmisión analizado y (ii) se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

#### **4.2. Sobre la garantía de cumplimiento de normas y el derecho a la seguridad jurídica**

29. El artículo 76 numeral 1 de la CRE establece que *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 74

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 76.

*debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.*

- 30.** Sobre este derecho la Corte ha señalado que parte importante del debido proceso depende de que las autoridades públicas garanticen el cumplimiento de las normas, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente. No obstante, pese a la existencia de esta garantía, la jurisdicción constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, por lo que elementos, como este, del debido proceso se dirimen principalmente en sede ordinaria. La justicia constitucional es extraordinaria y reactiva, con lo cual no toda inaplicación normativa tiene relevancia constitucional ni constituye *per se* una afectación a este derecho<sup>8</sup>.
- 31.** Este derecho está estrechamente ligado con la seguridad jurídica que, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución de la República *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Así, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.
- 32.** La entidad accionante argumenta que el conjuer nacional vulneró estos derechos pues se habrían desconocido las facultades del IESS y los derechos de los asegurados a acceder a las prestaciones que les corresponden de conformidad a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador. En la demanda, los cargos respecto a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas tienen la misma base fáctica, por lo que se analizarán en conjunto.
- 33.** Una vez analizado el auto impugnado y sin que aquello implique una revisión de su corrección o incorrección, se observa que para calificar su inadmisión, el conjuer nacional revisó el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley de Casación, tal como corresponde durante la fase de admisibilidad. En específico, al verificar la fundamentación, el conjuer observó lo previsto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación y determinó que no existió la motivación suficiente en el recurso de casación para declararlo admisible.
- 34.** Es así que, de la revisión del auto impugnado, se desprende que el conjuer nacional identificó y aplicó las normas infraconstitucionales claras, previas y públicas que estimó pertinentes para resolver la inadmisión del recurso interpuesto, motivo por el cual no se

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019.

evidencia una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales.

35. En conclusión, no se encuentra afectaciones al derecho a la seguridad jurídica y la garantía de cumplimiento de normas y derechos en la decisión impugnada.

#### 4.3. Sobre el derecho a la defensa y la garantía de recurrir el fallo

36. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República garantiza que: *“Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*.
37. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene toda persona contra quien se ha instaurado un proceso, 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 contradicción ante la acción, permitiendo que el accionado pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora, incluso está facultado a recurrir del fallo<sup>9</sup>.
38. Como se ha dicho, el poder ejercer el derecho a la defensa incluye, entre otras, la posibilidad de *“Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*, tal como lo prescribe el artículo 76 numeral 7 literal m.
39. Al respecto, se debe manifestar que la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a recurrir, al igual que todos los demás derechos constitucionales, no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. Una de las limitaciones al derecho a recurrir viene dada por la naturaleza de los diferentes procesos, como también por la propia naturaleza del medio de impugnación que se pretende ejercitar<sup>10</sup>.
40. Ahora bien, dado que el recurso de casación ha sido previsto en el ordenamiento, el derecho a la defensa y a recurrir debe ser comprendido como un derecho a no ser privado arbitrariamente de este recurso<sup>11</sup>. En tal sentido, estos derechos tutelan a las personas de que no se les prive de la posibilidad de recurrir mediante requisitos no previstos por el ordenamiento jurídico, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1660-13-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 27.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1741-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 124.

<sup>12</sup> Si bien el derecho a recurrir se encuentra plasmado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), su desarrollo jurisprudencial ha jugado un papel muy importante. Es así como en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004 en su párrafo 158 establece que *“La Corte [Interamericana de Derechos Humanos] considera que el derecho a recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal”* y en su párrafo 161 establece que *“(…) los Estados (…) no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir el fallo”*.

41. Bajo esta línea argumentativa, esta Corte ha enfatizado que “*la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme el ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho impracticable*”<sup>13</sup>.
42. La entidad accionante alega que, contrario a lo sostenido en el auto de inadmisión, sí explicó en el escrito contentivo del recurso casación, individualmente, cada causal y cada infracción; por lo que, a su decir, se ha vulnerado su derecho a la defensa puesto que su recurso de casación ha sido inadmitido, impidiéndole acceder al recurso de casación y a obtener una resolución de fondo respecto de la procedencia del mismo.
43. Al respecto, esta Corte Constitucional, de modo constante ha indicado que:
- “Si bien al inadmitirse un recurso se impide la posibilidad de que una parte procesal de presentar los argumentos de los cuales se cree asistida, ello no viola en sí mismo el derecho a la defensa. Lo anterior, bajo la consideración de que el derecho a interponer recursos puede ser legítimamente regulado, como es el caso del recurso de casación, que constituye un recurso extraordinario de carácter estricto y formal. De forma tal que para la procedencia de un recurso de esta naturaleza, los casacionistas deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley así como también con las formalidades exigidas por las causales establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación*<sup>14</sup>.”
44. Así, el mero hecho de que el recurso haya sido inadmitido no constituye vulneración del derecho a la defensa ni a la garantía de recurrir el fallo. Como se señaló anteriormente, la admisibilidad del recurso de casación está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley de la materia y a “*la correcta interposición del mismo*”<sup>15</sup>. En el caso bajo examen, el congreso nacional determinó que no se cumplieron los requisitos formales establecidos en la ley de casación, razón por la cual se determinó su inadmisión, sin que se observen impedimentos arbitrarios para acceder a dicho recurso.
45. En consecuencia, esta Corte no encuentra vulneración al derecho a la defensa ni a la garantía de recurrir el fallo.

## 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.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1864-13-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 27. Este criterio se ha reiterado también en las siguientes decisiones: Corte Constitucional No. 1107-16-EP/21 d07 de abril de 2021, párr. 35 y No. 912-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 30

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 34.

**3. Notifíquese y archívese.**

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

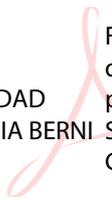


Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.08 12:12:59  
-05'00'

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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro.- 0615-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 402-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 20 de octubre de 2021

### **CASO No. 402-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte resuelve desestimar una acción extraordinaria de protección propuesta en contra de un auto de inadmisión del recurso de casación, al verificar que el mismo no lesionó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

#### **I. Antecedentes procesales**

1. El 27 de noviembre de 2009, se recibió en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (TDCA) No. 1 de Quito una demanda de acción contencioso administrativa subjetiva planteada por el señor Pablo Salomón Cevallos Tufiño en contra del entonces Ministro de Gobierno, el Comandante General de la Policía Nacional y el Procurador General del Estado. En su demanda, el accionante impugnó el Acuerdo Ministerial No. 338 emitido por el entonces Ministerio de Gobierno y Policía de 22 de julio de 2009, mediante el cual se dio de baja al accionante de su puesto de capitán de la Policía Nacional, por mala conducta.<sup>1</sup>
2. El 03 de agosto de 2015, el TDCA de Quito ordenó sentar razón del tiempo transcurrido desde la última diligencia o escrito presentado por el actor. El 06 de agosto de 2015, el accionante solicitó la revocatoria del auto de 03 de agosto de 2015, petición que fue negada mediante auto de 07 de agosto de 2015.
3. El 02 de septiembre de 2015, la secretaria del TDCA de Quito sentó razón en la que señaló: “[en] *el presente juicio, se encuentra que desde la última providencia dictada con fecha 12 de noviembre del 2011, hasta la expedición del auto de 03 de agosto del 2015, ha transcurrido el tiempo de 3 AÑOS, 8 MESES y 22 DIAS*”.
4. El 04 de septiembre de 2015, el TDCA de Quito dictó un auto en el que declaró el abandono y dispuso el archivo de la causa en los siguientes términos: “*se desprende que desde la última providencia emitida el 12 de noviembre de 2011 hasta la expedición del auto de 03 de agosto de 2015, en que se dispone se cuente el tiempo de abandono, ha transcurrido TRES AÑOS, OCHO MESES y VEINTIDOS DIAS, en tal virtud y con sustento en lo ordenado por los artículo (sic) 386 y 388 del Código de Procedimiento*

<sup>1</sup> El proceso judicial fue identificado originalmente con el número 17801-2009-20863 y luego signado con el número 17811-2013-6394.

*Civil, reformados por los numerales 21 y 22 del ordinal 2 de las Disposiciones Reformatorias y Derogatorias del Código Orgánico de la Función Judicial, con las cuales queda reformado el tiempo para el abandono que preveía el Art. 57 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al que se refiere la actora, en concordancia con el artículo 1 de la resolución de 1 de abril de 2009 expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia por cuanto, los tiempos referidos han superado el plazo prevenido en dichas disposiciones legales, incluso si se consideraría el tiempo transcurrido entre la última actuación procesal, esto es, el 12 de noviembre del 2011 (fjs 297), hasta la fecha de la razón del resorteo de la causa, el 25 de julio de 2013, (fjs 298), también supera el tiempo de los dieciocho (sic) para el abandono, establecido en las normas referidas; por lo que el Tribunal, de oficio, DECLARA EL ABANDONO DE LA CAUSA, disponiéndose su archivo”.*

5. El accionante solicitó la aclaración del auto de 04 de septiembre de 2011, mismo que fue resuelto por el TDCA No. 1 de Quito mediante auto de 11 de noviembre de 2015. Inconforme con estas decisiones, el accionante interpuso recurso de casación en contra de los autos de 03 de agosto, 07 de agosto, 04 de septiembre y 11 de noviembre de 2011.
6. El 20 de enero de 2017, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictó auto de inadmisión del recurso de casación. En casación, el proceso judicial fue signado con el número 17741-2015-1651.
7. El 16 de febrero de 2017, el señor Pablo Salomón Cevallos Tufiño presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 20 de enero de 2017.
8. El 04 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, correspondiente al caso No. 402-17-EP.
9. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
10. 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 al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 22 de enero de 2021 y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda, mismo que fue remitido a la Corte Constitucional.
11. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir la correspondiente sentencia.

## II. Competencia

12. 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 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Alegaciones de las partes

### a. Por la parte accionante

13. El accionante señala que el auto impugnado vulneró *“las reglas del debido proceso señaladas en el artículo 76 de la Constitución de la República numerales 1, 7, literales a), l) i) y el irrenunciable derecho que toda persona tiene al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita...”*. Además, señala que inobserva el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, relativo al principio de aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales y de la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
14. Luego, relata los antecedentes de hecho del proceso originario y expone: *“en el numeral 3 de mi escrito contentivo del recurso de casación (...) textualmente expresé: (...) los señores Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo No. 1, en forma manifiesta han infringido las siguientes normas de derecho: El Art. 76 de la vigente Constitución de la República, numeral 7, literales a) referente al derecho de todo ser humano a la defensa que no puede ser denegada en ninguna etapa o grado del procedimiento; así como del literal L), relacionado con la obligación de la debida motivación, cuya inobservancia produce la nulidad de las decisiones tanto administrativas como judiciales. Además, se viola también el contenido del Art. 20 del Código Orgánico de la Función Judicial que se correlaciona directamente con el Art. 75 y 169, de modo especial en lo atinente con el principio de celeridad y que no debe quedar sacrificada la justicia por la sola omisión de formalidades”*.
15. Indica: *“a fojas 299 del proceso consta el ilegal e inconstitucional auto emitido con fecha lunes 3 de agosto del 2015, a las 14h19, suscrito por los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, mediante el cual entre otros aspecto (sic) se dispone que la actuaría siente la razón del tiempo transcurrido desde la última diligencia o escrito presentado por el actor hasta esa fecha. Frente a lo cual con escrito que presenté el 6 de agosto del 2015, a las 16h12, me permití solicitar la revocatoria de dicho auto ya que dentro de la sustanciación de la causa el proceso había superado el término de prueba que estuvo ya precluido y era obligación de los señores jueces, en razón de que ya no existía ninguna diligencia pendiente de ser evacuada, todo estaba agotado, continuar con la prosecución de la misma, dictando autos para sentencia (sic)”*.
16. Señala que *“con manifestaciones verbales que no se encuadran en la debida motivación, aduciendo que mi recurso de casación no reúne los requisitos de los Arts. 6, numeral 6*

y 7 numeral 3 de la Ley de Casación INADMITE MI RECURSO DE CASACIÓN, dejándome en completa indefensión y con ausencia de tutela judicial efectiva y, además, vulnerando la seguridad jurídica que en forme imperativa se halla consagrado en las normas de la Constricción de la República que se la viola flagrantemente y que amerita su reparación de inmediato por parte de los señores Jueces de la Corte Constitucional, a quienes recorro, clamando justicia, con mi acción extraordinaria de protección presente (sic)”.

17. Con estos antecedentes solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el auto impugnado.

#### **b. Por las autoridades judiciales demandadas**

18. Mediante escrito recibido ante la Corte Constitucional el 28 de enero de 2021, la jueza Daniella Camacho Herold indica: “...el señor Pablo Salomon Cevallos Tufiño, en su recurso de casación menciona varias normas como infringidas fundamentando su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, en su fundamentación, manifestando que existe falta de aplicación más (sic) no especifica las causas o razones por las cuales afirma que se ha producido una falta de aplicación de las normas de derecho que menciona como infringidas y que normas fueron aplicadas indebidamente. De lo analizado se establece claramente que el recurrente no ha cumplido con lo establecido en los artículos 6 numeral 4; y, 7 numeral 3 de la Ley de Casación requisito formal del recurso de casación (...) se ha cumplido con las reglas de este proceso, en atención a lo dispuesto en el Art. 76 de la Constitución de la República, sin que su derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y tutela efectiva, se vean trasgredidos por la actividad propia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo que en ejercicio de sus atribuciones inadmitieron su recurso de casación”.

### **IV. Análisis del caso**

19. Si bien el accionante alega vulneraciones a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos, a la defensa y a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, además de la inobservancia de principios constitucionales, en realidad concentra su argumentación en la presunta falta de motivación y afectación a la seguridad jurídica de la decisión impugnada. Por ello, la Corte estima procedente resolver únicamente si el auto impugnado vulneró la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica, al inadmitir el recurso de casación interpuesto por el señor Cevallos Tufiño.

#### ***Sobre la garantía de la motivación***

20. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, obliga a los jueces, al menos, a enunciar las

normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

21. El accionante refiere que el auto impugnado no fue debidamente motivado porque inadmitió su recurso de casación sin advertir que el mismo cumplía con los requisitos establecidos en la Ley de Casación.
22. Al examinar el cargo sobre la presunta vulneración de la garantía de la motivación, esta Corte revisa exclusivamente si el auto impugnado cumple con los parámetros enunciados en el párrafo 20 de esta sentencia. La Corte advierte que, mediante acción extraordinaria de protección, es improcedente que este organismo se pronuncie en torno a si el recurso de casación interpuesto por el señor Cevallos Tufiño cumplió o no con los requisitos legales para su admisión. Dicho examen le corresponde a la Corte Nacional de Justicia.
23. De la revisión del auto impugnado, se desprende que el mismo enuncia diversas disposiciones jurídicas, entre ellas, los artículos 3, 5 y 6 de la Ley de Casación. Por ello, el auto impugnado cumple con el primer estándar de la motivación.
24. Sobre el segundo estándar de la motivación, la Corte observa que la conjetura accionada explica:

*...el recurrente alega la falta de aplicación de los Arts. 76 numeral 7, literales a), 1) de la Constitución de la República del Ecuador; y, 20 del Código Orgánico de la Función Judicial, más la falta de aplicación de una norma se produce cuando no se ha efectuado del todo esta operación intelectual en relación con una o varias normas que, por ser relevantes respecto de los hechos establecidos y calificados por el Juez, afectan la decisión de la causa; o, en modo menos frecuente, cuando este procedimiento intelectual ha sido evidentemente incompleto (...) el recurrente en la determinación de las normas que estima infringidas, a más de ellas debió señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa como no aplicadas, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, bajo el yerro de falta de aplicación de normas de derecho...*

25. La explicación que brinda la conjetura accionada en el auto impugnado justifica la pertinencia de la aplicación de los artículos de la Ley de Casación para inadmitir el recurso de casación.<sup>2</sup> La Corte recuerda que la suficiencia motivacional no depende de la extensión del texto, sino de los argumentos vertidos por el o la juzgador/a. En consecuencia, también se cumple con el segundo estándar de la motivación.

---

<sup>2</sup> En las sentencias 1892-13-EP/19 y 0638-15-EP/20, la Corte explicó que la motivación no depende de una extensión determinada, sino que la presentación de argumentos sucintos y específicos sobre la resolución de un problema jurídico cumple con los parámetros constitucionales de la motivación establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.

26. Por lo expuesto, la Corte concluye que el auto impugnado, al cumplir con los requisitos mínimos de esta garantía, se encuentra motivado y desecha el cargo expuesto por el accionante.

### *Sobre la seguridad jurídica*

27. El artículo 82 de la Constitución señala 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*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
28. Sobre este cargo, el accionante reitera que se ha vulnerado la seguridad jurídica esencialmente debido a la inadmisión de su recurso de casación.
29. La Corte ya ha explicado que la sola inadmisión de un recurso de casación no comporta una vulneración a la seguridad jurídica. Al contrario, en el caso del recurso de casación es natural que se verifiquen determinados requisitos legales de admisibilidad, puesto que el mismo es un medio de impugnación extraordinario, de acceso restringido, esto es, que procede por razones establecidas de forma taxativa en la ley.<sup>3</sup>
30. Al revisar el auto impugnado y el expediente del caso, la Corte observa que la conjueza accionada aplicó la Ley de Casación, en particular su artículo 3 en la resolución de la causa. De aquello se deriva que no se aplicaron normas ajenas al análisis de admisibilidad del recurso de casación que hubiesen transgredido preceptos constitucionales, como alega el accionante.
31. La Corte, en efecto, concluye que el auto impugnado tampoco vulneró la seguridad jurídica, de conformidad con lo alegado por el accionante.

### **V. Decisión**

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Pablo Salomón Cevallos Tufiño.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.

---

<sup>3</sup> Dictamen 3-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.10.27  
09:55:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente), y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 20 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 402-17-EP****VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 402-17-EP/21, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 20 de octubre de 2021 con el voto favorable de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; votos al que se suma mi voto concurrente.
2. Conuerdo con la sentencia en su decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección así como en el análisis de derechos que realiza del auto de inadmisión del recurso de casación de 20 de enero de 2017. Sin embargo, considero que en la sentencia se debió analizar también el auto de abandono de 4 de septiembre de 2015 expedido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, toda vez que, desde mi lectura, de la demanda presentada se desprende también la intención del accionante de impugnar este auto.
3. En ocasiones anteriores<sup>1</sup> he considerado que, dado que en la demanda de acción extraordinaria de protección no se individualiza al auto que declara el abandono como una de las decisiones impugnadas, no corresponde su análisis. En este caso particular, encuentro que de la lectura de la demanda presentada, existen argumentos respecto del auto de abandono que cuestionan la decisión del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de declarar el abandono. De hecho, los argumentos respecto de este auto se formulan en el mismo sentido que los argumentos sobre el auto de inadmisión del recurso de casación cuestionan la decisión de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de inadmitir el recurso.
4. Considero que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte deben basarse en los argumentos que presenten las partes. Por estas razones, en mi opinión la sentencia No. 402-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021 debió analizar también el auto de abandono.
5. Del análisis de derechos del auto de abandono, encuentro que tampoco hubo vulneración al debido proceso en la garantía de motivación ni a la seguridad jurídica, pues este cumple con los parámetros mínimos de la motivación y toma en

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 15; Sentencia No. 2407-16-EP/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 28.

consideración las normas previas, claras y públicas aplicables para declarar el abandono de la causa; sin que a esta Corte le corresponda revisar la corrección o incorrección de la aplicación de normas infraconstitucionales.

6. Por lo expresado, concuerdo en que, incluso analizando los argumentos respecto del auto de abandono emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de declarar el abandono, corresponde desestimar esta demanda de acción extraordinaria de protección.

DANIELA  
SALAZAR  
MARIN

Digitally signed by  
DANIELA SALAZAR MARIN  
Date: 2021.10.27 10:09:05  
-05'00'

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 402-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 21 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 12:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Auto de ampliación No. 402-17-EP/22****Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** Quito, D.M., 30 de marzo de 2022.**VISTOS:** El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 30 de marzo de 2022, dentro de la **causa No. 402-17-EP**, emite el siguiente auto.**I. Antecedentes**

1. El 16 de febrero de 2017, Pablo Salomón Cevallos Tufiño presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió el recurso de casación, expedido el 20 de enero de 2017 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
2. El 20 de octubre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 402-17-EP/21. La decisión fue notificada el 27 de octubre de 2021.
3. El 4 de noviembre de 2021, Pablo Salomón Cevallos Tufiño (“el accionante”) presentó un pedido de ampliación.

**II. Legitimación y oportunidad**

4. Pablo Salomón Cevallos Tufiño fue parte procesal en la causa No. 402-17-EP, razón por la cual cuenta con legitimación para presentar la solicitud de ampliación. La petición fue presentada en el término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC).<sup>1</sup>

**III. Fundamentos de la solicitud**

5. El accionante centra su pedido de ampliación en dos argumentos:
  - 5.1 Subraya que fundamentó de manera suficiente, clara y concreta respecto a vulneraciones a derechos en el auto que inadmitió su recurso de casación, y exige que *“los señores Jueces de la Corte Constitucional, se dignen ampliar su sentencia que la restringen errónea e indebidamente a la vulneración a la seguridad jurídica y a la motivación, cuando se vulnera también el derecho a la tutela judicial efectiva y a las garantías constitucionales del debido proceso de la defensa y a la prohibición de ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, como así se vulneró flagrantemente, señores Jueces”*.
  - 5.2 Contrasta el abandono declarado en el juicio de origen con la providencia expedida por la Tercera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia de 4 de septiembre de 2015, e indica que la sentencia impugnada *“DEBE ESTAR BASADA EN LOS ARGUMENTOS QUE PRESENTAN LAS*

---

<sup>1</sup> CRSPCCC, artículo 40 *“De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación.”*

*PARTES, Y EN EL PRESENTE CASO, EN MIS ARGUMENTOS QUE CUESTIONAN LA INJUSTA, INJUSTIFICADA, ILEGAL E INCONSTITUCIONAL DECISIÓN DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA EL ABANDONO DE LA CAUSA, QUE SE OMITEN, AFECTANDO CON EL VICIO DE INCONGRUENCIA POR CITRA PETITA (...)*” (énfasis original).

#### **IV. Análisis de la solicitud de aclaración**

6. El artículo 440 de la Constitución establece que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán carácter de definitivos e inapelables. Por su parte, el artículo 40 de CRSPCCC contempla la posibilidad de solicitar aclaración y ampliación de las sentencias y dictámenes.
7. La Corte Constitucional ha señalado que las sentencias pueden ser ampliadas en aquellos casos en los que se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso la ampliación puede modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional, porque atentaría contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.<sup>2</sup>
8. Respecto al argumento 5.1 de la petición, de que no se trató los derechos alegados como vulnerados en la demanda, se evidencia que la Corte no ha omitido referirse a los derechos que el accionante alegó como vulnerados, sino que se verificó que la argumentación se centró en la vulneración a la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad, sobre la base del análisis de esos derechos, se resolvió el caso. Por lo tanto, no existe punto controvertido alguno que se deba ampliar.
9. En la sentencia No. 402-17-EP/21, la Corte Constitucional expresamente señaló:

*“Si bien el accionante alega vulneraciones a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos, a la defensa y a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, además de la inobservancia de principios constitucionales, en realidad concentra su argumentación en la presunta falta de motivación y afectación a la seguridad jurídica de la decisión impugnada. Por ello, la Corte estima procedente resolver únicamente si el auto impugnado vulneró la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica, al inadmitir el recurso de casación interpuesto por el señor Cevallos Tufiño.”<sup>3</sup>*

10. Respecto al punto 5.2 de la petición, sobre el auto que declaró el abandono, el accionante busca que este Organismo se refiera a la corrección o incorrección de una decisión que no fue impugnada, ni controvertida categóricamente en la demanda y que por tanto no debía ser parte de la sentencia No. 402-17-EP/21. El accionante

---

<sup>2</sup> Constitución, artículo 440 “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 402-17-EP, párrafo 19.

pretende que esta Corte, por medio de la resolución de un recurso de ampliación, modifique la sentencia. Lo que resulta improcedente de conformidad con lo establecido en el artículo 440 de la Constitución.

## V. Decisión

11. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar el pedido de ampliación presentado por el accionante.
2. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia No. 402-17-EP/21.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA  
PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.01  
15:52:39 -05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEIDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEIDAD  
GARCIA BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AUTO DE AMPLIACIÓN No. 402-17-EP/22****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto salvado respecto del auto de aclaración y ampliación No. 402-17-EP/22, emitido por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 30 de marzo de 2022 con siete votos favorables de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; a los que se suma mi voto salvado.
2. En la sentencia No. 402-17-EP/21 aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de octubre de 2021, emití mi voto concurrente por considerar que en la sentencia se debió analizar también el auto de abandono de 4 de septiembre de 2015 expedido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo toda vez que de la demanda se desprende la intención del accionante de impugnar dicho auto.
3. La solicitud de aclaración y ampliación tiene como fundamento que la sentencia No. 402-17-EP/21 (i) no trató todos los derechos alegados como vulnerados en la demanda; y (ii) tampoco se pronunció sobre los argumentos presentados en torno al auto de abandono de 4 de septiembre de 2015. Estoy de acuerdo con la desestimación del primer cargo en lo que se refiere al análisis del auto de inadmisión del recurso de casación de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. No obstante, discrepo con la desestimación del segundo cargo porque, como expresé oportunamente en mi voto concurrente, considero que este auto fue una decisión impugnada en la demanda y que tuvo que haber sido analizado en la sentencia de acción extraordinaria de protección.
4. Particularmente, discrepo con la argumentación del auto de aclaración y ampliación No. 402-17-EP/22 cuando señala que “[...] *el accionante busca que este Organismo se refiera a la corrección o incorrección de una decisión que no fue impugnada, ni controvertida categóricamente en la demanda y que por tanto no debía ser parte de la sentencia No. 402-17-EP/21. El accionante pretende que esta Corte, por medio de la resolución de un recurso de ampliación, modifique la sentencia. Lo que resulta improcedente de conformidad con lo establecido en el artículo 440 de la Constitución*”. Considero que cuando la Corte, a través de un auto de ampliación, analiza una decisión impugnada que fue obviada en la sentencia, la modificación de esa sentencia es una consecuencia lógica de la ampliación, y tal pretensión de modificación de una decisión no puede constituir una razón para la desestimación de la solicitud del accionante.

5. Por lo expresado, considero que correspondía que la Corte Constitucional, en el auto de aclaración y ampliación No. 402-17-EP/22, amplíe su sentencia y se pronuncie sobre las alegaciones respecto del auto de abandono de 4 de septiembre de 2015 expedido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

**DANIELA  
SALAZAR MARIN** Digitally signed by DANIELA  
SALAZAR MARIN  
Date: 2022.04.04 13:17:28  
-05'00'

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el auto de la causa 402-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 30 de marzo de 2022, mediante correo electrónico a las 21:34; y, ha sido procesado conjuntamente con el Auto.- Lo certifico.

**AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI** Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0402-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente conjunto que antecede fue suscrito el día miércoles veintisiete de octubre de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2-12-IA y acumulado/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 2-12-IA y 4-15-IN (acumulado)**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte desestima las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas en 2012 y 2015 en contra del decreto ejecutivo No. 1208 de 26 de junio de 2012, mediante el cual se derogaron los decretos ejecutivos N°. 1877 de 24 de septiembre de 2001 y N°. 1646 de 15 de abril de 1994, a través de los cuales se creó la “Reserva Ecológica Militar Arenillas”, se dispuso al Ministerio de Ambiente redefinir los límites del área ecológica de esta Reserva y se ordenó que el área militar no se considerará como área de seguridad. En lo principal, la Corte considera que el decreto impugnado no contraviene lo establecido en la Constitución respecto de la protección de la soberanía nacional e integridad territorial, la intangibilidad de áreas protegidas y el derecho de propiedad.

**I. Antecedentes procesales**

**Caso No. 2-12-IA**

1. El 25 de septiembre de 2012, Natalia Greene López, Jorge Hidalgo Palacios, Pablo Balarezo León, María Belén Páez Cano, Vicente Pólit, Peter Koelle Dahle y otros ciudadanos presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio de 2012 (R. O. 743 de 11 de julio del 2012, segundo suplemento). Dicho Decreto Ejecutivo derogó los Decretos Ejecutivos N°. 1877 (R. O. 418 de 24 de septiembre de 2001) y N°. 1646 (R. O. 421 de 15 de abril de 1994), a través de los cuales se creó la “Reserva Ecológica Militar Arenillas” y autorizó al entonces Ministerio de Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica o MAAE) a redefinir los límites de esta Reserva.
2. El 19 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los ex jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa 0002-12-IA. La causa fue sorteada el 17 de julio del 2013 para el proceso de sustanciación, correspondiendo el mismo al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

**Caso N°. 4-15-IN**

3. El 12 de febrero de 2015, José Abel Correa Correa, Jorge Rufino Correa Correa, Demetrio Abelino Vélez Correa y otros presentaron una acción pública de

inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio de 2012.

4. El 26 de marzo de 2015, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Marcelo Jaramillo Villa, admitió a trámite la acción 0004-15-IN y dispuso la acumulación de la misma a la causa N°. 0002-12-IA, encontrándose la misma en el despacho del ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
5. El día 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
6. El 19 de marzo de 2019, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

## II. Disposición impugnada

7. El 19 de diciembre de 2019, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que los accionantes y las entidades accionadas presenten informes motivados y actualizados sobre las alegaciones formuladas en la demanda.
8. A través de las acciones contenidas en las causas N°. **0002-12-IA** y **0004-15-IN**, se demanda la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio del 2012.
9. El enunciado normativo impugnado se transcribe a continuación:

*Segundo suplemento del Registro Oficial N° 743 - miércoles 11 de julio del 2012*

*Decreto Ejecutivo No. 1208*

*Rafael Correa Delgado*

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

*Considerando:*

*Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1877, publicado en el Registro Oficial No. 418 de septiembre 24 de 2001, se ratificó el establecimiento de Reserva Ecológica Arenillas, con los mismos límites de la Reserva Militar El Oro, descritos en el Decreto Ejecutivo No. 1646, publicado en el Registro Oficial No. 421 de abril 15 de 1994;*

*En el Decreto ibídem se estableció que el manejo de la Reserva Ecológica Arenillas está a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, el mismo que se responsabilizará de que en el área se cumplan los objetivos de conservación, de conformidad con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y el Plan de Manejo aprobado por el Ministerio de Ambiente (...)*

Decreta:

**Artículo 1.-** Derogar los Decretos Ejecutivos No. 1877 y 1646, publicados en los Registros Oficiales No. 418 y 421 de septiembre 24 de 2001 y abril 15 de 1994, respectivamente, por los cuales se creó la Reserva Ecológica Militar Arenillas, por lo que el espacio geográfico delimitado en el Decreto Ejecutivo No. 1646 no se considerará en adelante área reservada de seguridad.

**Artículo 2.-** Autorizar al Ministerio de Ambiente a redefinir los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, separando ciertas áreas en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio del Ambiente y Ministerio De Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de acuerdo al proyecto de producción aprobado por las partes.

**Artículo 3.-** Las áreas excluidas de la Reserva Ecológica Arenillas serán adjudicadas a las organizaciones sociales campesinas calificadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria a través del Plan de Fomento de acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador “Plan Tierras” con el fin de que dicho predio cumpla su función social para sustentar la soberanía alimentaria y el buen vivir.

**Artículo 4.-** Los espacios adjudicados servirán como área de producción agropecuaria, ecoturística y acuícola considerando los aspectos de Seguridad Nacional, Protección Ambiental y Soberanía Alimentaria, se prohíbe cualquier tipo de parcelación o división del espacio redefinido, para lo cual se entregará mediante adjudicación un solo título de propiedad a la organización calificada dentro del Plan Tierras y jurídicamente reconocida, el mismo que tendrá cláusulas de reversión imprescriptibles si no se cumple con el fin del presente Decreto Ejecutivo.

**Disposición Final.-** La ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los Ministerios del Ambiente; y, Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, a través del Viceministerio de Desarrollo Rural. Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 26 de junio del 2012.

### III. Argumentos y fundamentación

#### Caso No. 2-12-IA

##### a) Por parte de los accionantes

10. Los accionantes señalan que el artículo 1 del decreto es inconstitucional por el fondo y la forma porque transgrede el principio de jerarquía del ordenamiento jurídico. El decreto ejecutivo, según los accionantes, pretende levantar la condición de “área reservada de seguridad” en una zona como Arenillas, considerada por el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) como “zona de seguridad de frontera”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El artículo referido indica: “Art. 39.- De la delimitación de zona de frontera.- La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior

11. Manifiestan que para levantar la declaratoria de la zona de seguridad es necesario contar con informes vinculantes del Consejo de Seguridad Pública y del Estado y del Ministerio de Coordinación de la Seguridad, cuestión que no fue observada por el Presidente de la República al emitir el Decreto impugnado. Asimismo, indican que incumplir los requerimientos legales para eliminar una zona de seguridad determinada por la situación fronteriza, se encuentra prohibido por el artículo 425 de la Constitución de la República, referente al orden jerárquico de las normas.
12. Señalan que levantar la declaratoria de área reservada de seguridad incumple con los deberes de protección de la seguridad nacional y la integridad territorial, pues se arrasa con la protección natural de un espeso bosque seco e impide *“defender la soberanía nacional y la integridad territorial, consignada en el artículo 158 de la Constitución...”*.
13. En cuanto al artículo 2 del Decreto, expresan que la *“mutilación”* de la Reserva Ecológica Militar Arenillas acabaría con un ecosistema de la zona Tumbesina del Pacífico, misma que debe ser protegida con el objetivo de evitar el avance del desierto peruano.
14. Manifiestan que el artículo 397 numeral 4 de la Constitución ha sido violentado por cuanto no se asegura la intangibilidad de las áreas naturales protegidas. Indican además que se vulnera el artículo 68 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, mismo que establece que el Patrimonio del Estado debe conservarse inalterado.
15. Hacen mención a estudios sobre la biodiversidad de la zona, tanto de flora como de fauna y además indican que, se ha propiciado la mutilación del ecosistema de Arenillas, y mencionan el artículo 3 numeral 7 de Constitución de la República que establece como deber del Estado proteger el patrimonio natural del país. También citan los artículos 405 y 406 de la Constitución relativos a la conservación de los ecosistemas.
16. Manifiestan que la política agraria no debe intervenir en áreas protegidas, ni en ecosistemas frágiles o amenazados y que *“entregar la reserva ecológica a supuestos campesinos sin tierra (...) es un acto de irresponsabilidad social, económica y ecológica y una distracción o elusión, para evitar tomar medidas efectivas en la redistribución de la riqueza en el sector agrario y asegurar para los pequeños agricultores los elementos de satisfacción de sus derechos del buen vivir”*.
17. Con estos argumentos, solicitan que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 1208.

**a) Por parte de la Presidencia de la República**

---

*del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente”*.

18. El entonces secretario jurídico de la Presidencia señala que la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en sus artículos 5 y 38, no prevé como requisito obligatorio los informes del Consejo de Seguridad Pública y del Estado para que el Presidente de la República pueda modificar zonas de frontera o áreas reservadas de seguridad.
19. Además, señala que los accionantes pretenden la revisión de la legalidad del Decreto Ejecutivo y no un control de constitucionalidad.
20. Manifiesta que el Decreto Ejecutivo no elimina la Reserva “Arenillas”, sino que se autoriza al Ministerio de Ambiente a redefinir sus límites para permitir a esta entidad rectora el resguardo medioambiental de la zona y la redistribución de la tierra. Por ello, solicita que la Corte deseche la demanda. Agrega que no se vulneran principios ambientales, sino que se delimitan zonas protegidas, diferenciándolas de otras zonas que tradicionalmente se destinaron al entrenamiento militar y a la ocupación de agricultores.

**b) Por parte de la Procuraduría General del Estado (PGE)**

21. El entonces director nacional de Patrocinio de la PGE manifiesta que la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que los informes del Consejo de Seguridad Pública y del Estado no tienen un carácter vinculante, por lo que el Presidente podía “*levantar una zona de seguridad*” directamente.
22. Indica que la zona de seguridad de frontera comprende al menos la extensión de 20 kilómetros, establecida en el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Señala que varios decretos ejecutivos han ampliado dicha extensión, por lo que no existe afectación a la misma.
23. Señala que la zona de seguridad de frontera ha comprendido dos zonas de protección: una de carácter ecológico y otra de carácter militar. El ejecutivo ha levantado únicamente la zona militar, misma que históricamente no tuvo como finalidad constituirse en una reserva ecológica.
24. Por otra parte, indica que la parte considerativa del Decreto Ejecutivo impugnado establece la importancia de la “*socialización*” de la zona desmilitarizada, su trascendencia como eje de desarrollo de políticas públicas de reforma agraria, de estímulo de propiedad asociativa y de desarrollo humano. Por ello, solicita a la Corte desechar la demanda.

**Caso No. 4-15-IN**

**a) Por parte de los accionantes**

25. Los accionantes expresan que son herederos del señor Julio Correa Vásquez, quien mediante escritura de 18 de agosto de 1952 adquirió los derechos de 16.958 hectáreas de terreno ubicadas en la parroquia Chacras, cantón Arenillas.

26. Señalan que el decreto impugnado vulneró su derecho a la propiedad porque confiscó sus hectáreas de terreno, sin activar un procedimiento de expropiación.

**b) Por parte de la Presidencia de la República**

27. El secretario general jurídico de la Presidencia señala que la zona geográfica a la que se refiere el decreto ejecutivo impugnado ha pertenecido a las Fuerzas Armadas desde 1941 y a la Administración pública central desde 1971.

28. Indica que mediante Decreto Ejecutivo No. 321 de 24 de febrero de 1971 (R. O. No. 170 de 26 de febrero de 1971), el ex Presidente José María Velasco Ibarra dispuso declarar de propiedad del Estado todos aquellos inmuebles que fueron propiedad de las Fuerzas Armadas Nacionales, juntamente con todas las construcciones e instalaciones respecto de las cuales no se disponía de justo título de propiedad. Este Decreto estableció que las personas que vean lesionados sus derechos podían presentar reclamos de pago, siempre y cuando acrediten tener un justo título.

29. Afirma que, en 1994, el ex Presidente Sixto Durán Ballén, mediante Decreto Ejecutivo No. 1646 (R. O. No. 421 de 15 de abril de 1994), redefinió los límites de la Reserva Militar de “El Oro” (10.959 hectáreas) y fijó los límites de la Reserva Ecológica “Arenillas” (124,7 hectáreas) dentro de la Reserva Militar.

30. Posteriormente, señala que el ex Presidente Gustavo Noboa Bejarano, mediante Decreto Ejecutivo No. 1877 (R. O. No. 418 de 24 de septiembre de 2001), ratificó el establecimiento de la Reserva Ecológica Militar Arenillas, disponiendo que sus límites sean los mismos fijados por el Decreto No. 1646 de 1994.

31. Indica que el decreto ejecutivo impugnado, al derogar los decretos anteriormente citados, dispuso que el espacio geográfico no se considerará como área reservada de seguridad y autorizó al Ministerio de Ambiente a redefinir los límites de la Reserva Ecológica “Arenillas”, separando ciertas áreas en donde se permitan actividades acuícolas, agrícolas y forestales, autorizadas por el Ministerio de Ambiente y el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

32. Manifiesta que mediante Acuerdo Ministerial No. 094 (R. O. No. 787 de 12 de septiembre de 2012), el Ministerio de Ambiente redefinió los límites de la Reserva Ecológica “Arenillas”.

33. Recalca que el espacio geográfico al que se refiere el decreto ejecutivo impugnado pertenece a las Fuerzas Armadas desde el año 1941.

34. Finalmente, concluye que las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo impugnado responden a lo establecido en los artículos 281 numeral 4 y 282 de la Constitución, referentes a la responsabilidad estatal de promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra. Por ende, solicita desechar la demanda de inconstitucionalidad.

**c) Por parte del entonces MAGAP**

35. El ministro señala que los accionantes presentan una escritura en la que “*no existe propiedad singularizada*”, por lo que los accionantes no tienen la posesión real de las 16.958 hectáreas de terreno.
36. Indica que los accionantes no tienen “*escrituras eficaces, al no haber subsanado sus vicios legales*” por lo que no son legítimos propietarios de los referidos predios. Asimismo, manifiesta que los accionantes “*debieron activar acciones legales contra las personas que ejecutaron de manera equivocada el negocio jurídico traslativo de dominio*”.

**d) Por parte de la PGE**

37. El entonces Director Nacional de Patrocinio de la PGE recuenta los antecedentes de los Decretos Ejecutivos No. 321 (de 1971), 1646 (de 1994), 1877 (de 2001) y señala que desde 1941, 16.958 hectáreas de tierras que se encuentran ubicadas en el cantón Arenillas de la provincia de El Oro estuvieron en posesión de la Fuerzas Armadas Ecuatorianas para posteriormente pasar a manos del Estado.
38. Por la coyuntura bélica que el Ecuador vivía con el Perú, dichas áreas fueron declaradas como “*Reserva Militar El Oro*”; y una vez superados los impases, estos suelos fueron declarados como “*Reserva Ecológica Arenillas*”, separando ciertas áreas para actividades agrícolas, acuícolas, y forestales debidamente autorizadas por las entidades estatales. Estas áreas fueron adjudicadas a las organizaciones calificadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria a través del “Plan Tierras”.
39. Señala que el Decreto No. 321 de 1971 facultaba a aquellas personas que acrediten tener justo título de dominio sobre los inmuebles a presentar reclamaciones de pago.
40. Finalmente, manifiesta que, según los antecedentes citados, los accionantes no lograron proveer argumentos claros, específicos, pertinentes y suficientes que conduzcan a la inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Ejecutivo No. 1208, emitido el 26 de junio del 2012. Por ello, solicitan que la Corte Constitucional deseche la demanda.

**e) Por parte de la señora Mercedes Hermelinda Castillo Murillo, en calidad de tercera interesada**

41. Manifiesta que es legítima heredera y propietaria de 1700 hectáreas ubicadas en la hacienda Cayapas y la Reserva Ecológica Arenillas. Solicita que se rechace el reclamo de los accionantes y que el Estado la indemnice por lo que considera la confiscación de sus propiedades.

**IV. Análisis constitucional****4.1 Competencia**

42. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### 4.2 Control de constitucionalidad de la disposición impugnada

##### 4.2.1 Control formal

43. Los accionantes cuestionaron la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1208 por la forma porque presuntamente vulnera el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución. Al respecto, los accionantes fundamentaron que, al emitir el Decreto impugnado, se vulneró el artículo 38 y 39 de la LSPE.
44. En concreto, los accionantes indicaron que el presidente de la República eliminó la zona de seguridad fronteriza y levantó el área reservada de seguridad, sin contar con un informe de recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Ello habría vulnerado el artículo 38 de la LSPE, que establece: “...son zonas de seguridad, las de frontera y las áreas reservadas de seguridad que establezca el Presidente o Presidenta de la República, por recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, previo informe elaborado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces”. Adicionalmente, el artículo 39 LSPE dispone: “La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente”.
45. La Corte recuerda que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional que garantiza la supremacía formal y material de la Constitución. El objeto de este mecanismo de control es eliminar las incompatibilidades normativas entre la Constitución y las demás disposiciones jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico.<sup>2</sup>
46. Los accionantes pretenden que la Corte analice eventuales incompatibilidades entre el Decreto impugnado y los artículos 38 y 39 de la LSPE, sin que de ello se derive una incompatibilidad por la forma entre la disposición impugnada y la Constitución. Si bien es posible que las normas del procedimiento no estén reguladas en la Constitución, estas deben tener un fundamento constitucional para realizar el control formal. En el caso en concreto, los accionantes no han relacionado el vicio formal con alguna disposición constitucional, más allá del artículo 425 que regula la jerarquía normativa y no tiene relación con el vicio alegado.

---

<sup>2</sup> Artículo 74 de la LOGJCC.

47. La Corte resalta que las eventuales contradicciones entre normas de carácter infra constitucional, en principio, no forman parte del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, si de ellas no deviene un problema de compatibilidad con las disposiciones de la Constitución. Como ha señalado este organismo, “*en una acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde a esta Corte verificar una presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas [refiriéndose al Reglamento Ambiental de Actividades Mineras] y las leyes vigentes*”.<sup>3</sup>
48. Por ello, la Corte desecha el cargo relativo a una presunta inconstitucionalidad por la forma alegado por los accionantes.

#### 4.2.2. Control material: consideraciones previas

49. Antes de iniciar el análisis material de la acción pública de inconstitucionalidad, es necesario señalar que la Reserva Ecológica Arenillas es un área protegida con una extensión de 13.170 hectáreas<sup>4</sup>, que se localiza en los cantones de Arenillas y Huaquillas de la provincia de El Oro. Esta Reserva ecológica se caracteriza por sus bosques secos y bosques de manglar, además de una diversidad de fauna y flora endémica.<sup>5</sup> Desde 2001, esta Reserva forma parte del patrimonio de áreas naturales del Estado y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
50. Hasta antes de la emisión del Decreto impugnado, en 2012, la Reserva se encontraba subdividida en un área ecológica protegida (con una extensión de 14.282 ha) y otra área considerada como zona de seguridad (con una extensión de 2.800 ha).<sup>6</sup> Desde 1941, la zona de seguridad fue utilizada para prácticas militares especialmente relevantes durante los conflictos bélicos entre Ecuador y Perú. Además, en la Reserva se encuentra un área de desarrollo camaronero y agrícola.<sup>7</sup>
51. El Decreto impugnado levantó la zona de seguridad, dispuso que el MAAE redefina los límites del área ecológica y los separe de otras áreas en donde se permitan actividades acuícolas, agrícolas y forestales, previa autorización del referido MAAE en articulación con el ex MAGAP. Adicionalmente, dispuso que las áreas excluidas de la Reserva sean adjudicadas a organizaciones sociales campesinas, de acuerdo con los lineamientos del “*Plan Tierras*”.
52. El 18 de julio de 2012, el MAAE, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 1208 de 26 de junio de 2012, dictó el Acuerdo No. 94 (R.O. No. 787 de 12 de septiembre de 2012) mediante el cual se redefinieron los límites de la “*Reserva Ecológica Arenillas*”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 32-17-IN/21 de 09 de junio de 2021, párr. 34.

<sup>4</sup> Acuerdo No. 94 emitido por el Ministerio de Ambiente (R. O. No. 787 de 12 de septiembre de 2012).

<sup>5</sup> Reserva Ecológica Arenillas, disponible en: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-ecol%C3%B3gica-arenillas>.

<sup>6</sup> Acuerdo Ministerial No. 34 de 27 de julio de 2001, emitido por el Ministerio de Ambiente (R. O. No. 389 de 14 de agosto de 2001).

<sup>7</sup> Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas, Ministerio de Ambiente, 2014, disponible en: <https://maeloro.files.wordpress.com/2015/08/ministerio-del-ambiente-plan-de-manejo-de-la-reserva-ecolc3b3gica-arenillas3.pdf>.

El 31 de marzo de 2015, mediante Acuerdo No. 58 emitido por el MAAE, se aprobó el Plan de Manejo de la Reserva.

- 53.** El 19 de agosto de 2021, a través del Acuerdo No. MAAE-2021-025, publicado en el Registro Oficial No. 519 de 19 de agosto de 2021, el MAAE dispuso: “*ampliar los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, incorporando al Sistema Nacional de Áreas Protegidas territorio cubierto por ecosistema de bosque seco y ecosistema de manglar respectivamente. Estas áreas contribuyen a la conectividad ecosistémica del área protegida y sus áreas adyacentes en una superficie de 353,31 hectárea, ubicadas en el sector Cayanas, Guabillo, parroquia Carcabón Huaquillas, cantones Arenillas y Huaquillas, provincia de El Oro*”.
- 54.** Formuladas estas consideraciones previas, la Corte estima pertinente analizar tres problemas jurídicos derivados de las alegaciones de los accionantes, a saber, si la autorización para redefinir de los límites de la Reserva Ecológica Arenillas (ex Reserva Ecológica Militar Arenillas, en adelante “Reserva”), establecida en el Decreto impugnado: i) ¿inobservó el artículo 158 inciso segundo de la Constitución, referente a la misión de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía y la integridad territorial?; ii) ¿inobservó la obligación constitucional relativa a la intangibilidad de áreas naturales protegidas, establecidas en el artículo 397 numeral 4 de la Constitución?; y, iii) si, ¿es procedente que la Corte se pronuncie en torno a la presunta vulneración del derecho de propiedad, en los términos alegados por los accionantes?

***¿El artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1208 inobservó el artículo 158 inciso segundo de la Constitución, referente a la misión de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía y la integridad territorial?***

- 55.** En relación con el primer problema jurídico, los accionantes argumentan que, al levantar el área de seguridad de la Reserva, el artículo 1 del Decreto impugnado elimina la presencia de Fuerzas Armadas en la zona y arrasa con la protección de un espeso bosque seco, circunstancia que impediría defender la soberanía nacional y la integridad territorial, establecida en el artículo 158 de la Carta Suprema<sup>8</sup> y vulnera los derechos de la naturaleza (art. 71 CRE).
- 56.** En el caso bajo análisis, el artículo 1 del Decreto cuya constitucionalidad se analiza dejó sin efecto dos decretos que crearon la Reserva Militar y, en su lugar, levantó la declaratoria del área de seguridad de una zona de más de dos mil hectáreas de la Reserva. Esta decisión se justificó sobre la base del cese de conflictos bélicos entre el Ecuador y Perú. En efecto, el 25 de abril de 2012, el Ministerio de Defensa emitió el oficio S/N,

---

<sup>8</sup> Dicho artículo dispone: “*Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico*”.

mediante el cual informó que la zona de influencia en la que se encontraba la Reserva Militar Arenillas no comportaba graves afectaciones o amenazas para la seguridad nacional, la soberanía nacional o la integridad territorial.

57. La Corte observa que el Decreto impugnado no modificó los límites de las zonas permanentes de frontera o la regulación especial de las mismas, establecidos en los artículos 39 y siguientes de la LSPE y el artículo 46 de su Reglamento.
58. La decisión de levantar una zona reservada de seguridad tampoco implica que las Fuerzas Armadas están impedidas de proteger esta zona del territorio ecuatoriano. Al contrario, la Constitución impone como deber fundamental de las Fuerzas Armadas, deber primordial del Estado y deber y responsabilidad de las personas proteger la soberanía nacional y la integridad territorial.<sup>9</sup>
59. A ello se suma que el propio artículo 4 del Decreto manifiesta que “*los espacios adjudicados servirán como área de producción agropecuaria, ecoturística y acuícola considerando los aspectos de Seguridad Nacional...*”. En este sentido, se libera como zona de seguridad para ser una zona protegida a efecto de que el ministerio competente sea el rector de esta zona y no desproteja a la misma.
60. Adicionalmente, la Corte estima que el artículo 158 de la Constitución no establece imperativamente la presencia de las Fuerzas Armadas en un área determinada del territorio nacional. Lo contrario equivaldría a afirmar que la protección de la soberanía nacional y la integridad territorial solo se brinda cuando el presidente de la República dispone la declaratoria de un área específica del territorio como zona reservada de seguridad y moviliza a las Fuerzas Armadas a dicha área, por lo que no se encuentran argumentos para sostener que dicha normativa comprometa la seguridad territorial del país.
61. La decisión del presidente de la República de levantar la declaratoria de zona de seguridad de la Reserva se fundamentó en consideraciones estratégicas, específicas y coyunturales de política pública, tanto en el área de defensa, como en las áreas ambientales y de redistribución de la tierra<sup>10</sup> y, por ello, no es contraria al deber fundamental de protección de la soberanía nacional encomendado constitucionalmente al Estado y a las Fuerzas Armadas. Respecto a la presunta vulneración de derechos de la naturaleza, los accionantes sostienen que la misma se produjo al levantar la declaratoria del área de seguridad, dado que se “*arrasa*” con el bosque seco. Sin embargo, la Corte no encuentra méritos en dicha alegación dado que el artículo 1 del Decreto impugnado no eliminó la intangibilidad del área ecológica de la Reserva, sino

---

<sup>9</sup> La Constitución contempla como deber primordial de los órganos del Estado “*garantizar y defender la soberanía nacional*” (art. 3 num. 2) y como deber y responsabilidad de los ciudadanos “*defender la integridad territorial del Ecuador...*” (art. 83 num. 3). El artículo 158 inciso segundo de la Constitución refiere que “*las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial*”.

<sup>10</sup> El considerando tercero del decreto impugnado específicamente expone: “*que una vez firmados los acuerdos de paz con la República de Perú ya no es necesario mantener una reserva militar...*”.

que la mantuvo de acuerdo con los límites establecidos por el ministerio competente. De allí que, en abstracto, no se evidencien afectaciones al derecho de la naturaleza al respeto integral de su existencia, como alegan los accionantes. Cabe notar que el Decreto impugnado solo autorizó la redefinición de los límites. En este sentido, si los accionantes estiman que existe una incompatibilidad constitucional en la redefinición de los límites del área ecológica, podrían ejecutar las acciones correspondientes en contra del acto específico que redefinió tales límites.

62. Por las razones expuestas, la Corte considera que el artículo 1 del Decreto impugnado no contraviene el artículo 158 de la Constitución ni los derechos de la naturaleza.

***¿El Decreto Ejecutivo No. 1208 inobservó la obligación constitucional relativa a la intangibilidad de áreas naturales protegidas, establecidas en el artículo 397 numeral 4 de la Constitución?***

63. Los accionantes señalaron que los artículos 2, 3 y 4 del Decreto impugnado vulneran la intangibilidad de áreas naturales e infringen el deber estatal de proteger áreas naturales. Los accionantes fundamentaron que “*la mutilación*” de la Reserva acabaría con un ecosistema de la zona Tumbesina del Pacífico, misma que debe ser protegida con el objetivo de evitar el avance del desierto peruano. Los accionantes citan varias disposiciones de la Constitución que se refieren a los derechos de la naturaleza y el sistema nacional de áreas protegidas.
64. Además, aportan una “*justificación ecológica*” elaborada por el biólogo Alfredo Luna y el Estudio de alternativas de manejo de la Reserva Ecológica Arenillas, elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional y la Fundación Ecuatoriana de Investigación y Manejo Ambiental en abril de 2000.
65. Las entidades demandadas, por su parte, aportaron los memorandos No. MAE-PRC-SMC-2012-0629-M, de 06 de julio de 2012; MAE-DGCMC-SGMC-2012-0394, MAE-DGMC-SGMC-2012-0395 y MAE-SGMC-2012-0470, de 12 de julio de 2012 y MAE-SPN-2012-0190 y MAE-CGJ-2012-1548 de 15 de julio de 2012, todos ellos emitidos por el MAAE, que contienen los estudios e informes técnicos para la redefinición del área ecológica de la Reserva.
66. En relación con la obligación estatal de intangibilidad de áreas naturales y la gestión de áreas naturales protegidas, la Constitución en su artículo 397 numeral 4 establece la obligación estatal de “[a]segurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado”.
67. El artículo 404 de la Constitución manifiesta que la gestión del patrimonio natural del Ecuador “*se sujetará a principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley*”. El artículo 405 de la Constitución, por su parte, dispone: “*Art.*

405.- *El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.*” Adicionalmente, el artículo 406 de la Carta Suprema señala que “*el Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros*”.

68. De acuerdo con las disposiciones transcritas, el Estado tiene la obligación constitucional de adoptar medidas legales y administrativas, así como políticas públicas dirigidas a garantizar la conservación e incluso intangibilidad de ciertos ecosistemas especialmente protegidos. La Constitución es clara en señalar que estos ecosistemas están sujetos a un régimen de protección especial más intenso, prohibiendo por ejemplo la explotación de estas áreas (art. 407 CRE).
69. Esta protección constitucional impone tanto por parte de las entidades públicas, así como de todas las personas, la obligación de proteger estos ecosistemas. De manera específica, obliga a los órganos estatales a delimitar y materializar ciertas zonas naturales en donde, por regla general, está expresamente prohibida la realización de actividades que puedan destruirlas
70. A partir del examen en abstracto del Decreto impugnado, en el caso bajo análisis se observa que el Ejecutivo autorizó al MAAE a redefinir el área ecológica de la Reserva, separando de la misma ciertas áreas que en su momento fueron ocupadas para actividades militares y en las que se realicen actividades agrícolas y agrícolas. En este sentido, el presidente de la República dispuso que de la zona militar de la Reserva se delimiten ciertas áreas “*en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de acuerdo al proyecto de producción aprobado por las partes*”.<sup>11</sup>
71. El Decreto impugnado ordenó que las zonas excluidas del área ecológica, anteriormente destinadas a actividades militares, fuesen adjudicadas a organizaciones sociales campesinas, lo cual en abstracto y siempre y cuando se realicen actividades con responsabilidad ambiental, es compatible con los mandatos establecidos en los artículos

---

<sup>11</sup> Ello se dispuso luego de que el MAAE, mediante oficio No. MAE-D-2012-0104 de fecha 01 de febrero del 2012, remitió a la Presidencia el "Estudio de alternativas para la rectificación de límites de la Reserva Ecológica Arenillas" y que los Ministerio de Ambiente, Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, Defensa Nacional solicitaran la redefinición de los límites de la Reserva Ecológica Militar Arenillas.

- 66 numeral 26, 281, 323 y 324 de la Constitución, relativos al acceso a la propiedad y, particularmente, con el acceso del campesinado a la tierra.
- 72.** El artículo 4 del Decreto impugnado señala que las adjudicaciones otorgadas pueden ser revertidas, en caso de que los adjudicatarios no cumplan con los fines del Decreto, entre los cuales se destacan la protección de la Reserva ecológica, la seguridad nacional, la protección ambiental y la soberanía alimentaria.
- 73.** En razón de lo expuesto, esta Corte Constitucional observa que el Decreto demandado no ordenó mutilar la Reserva, como alegan los accionantes, sino que dispuso redefinir el área ecológica diferenciándola del área previamente destinada a actividades militares y de seguridad nacional. Por el contrario, la Reserva mantiene su *intangibilidad*, pero de acuerdo con los límites que defina el ministerio competente. Es decir, se autoriza la existencia de una zona intangible en donde no se pueden realizar actividades y otra que permite el acceso a tierras por parte de comunidades que viven en el sector bajo la regulación del Estado.
- 74.** A efectos de tener mayor referencia sobre el alcance de dicho decreto, se describe cómo se realizó la redefinición del área ecológica de la reserva se realizó con base en los siguientes informes técnicos: i) memorando No. MAE-PRC-SMC-2012-0629-M, de fecha 06 de julio de 2012, mediante el cual el despacho de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAAE remitió al director de Gestión y Coordinación Marina y Costera, el plano en formato JPG de la propuesta de los nuevos límites del Área Protegida Reserva Ecológica Arenillas y las coordenadas en formato Excel, para su revisión y aprobación, ii) memorando No. MAE-DGMC-SGMC-2012-0395, de fecha 12 de julio de 2012, mediante el cual el director de Gestión y Coordinación Marina y Costera remitió al despacho de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAAE, el “*Estudio técnico para la redefinición de límites de la Reserva Ecológica Arenillas*” y recomendó que se proceda a elaborar el borrador del Acuerdo de redefinición de límites del Área Protegida para ser considerada por la máxima autoridad, iii) memorando No. MAE-SPN-2012-0190, de fecha 15 de julio del 2012, mediante el cual la Subsecretaría de Patrimonio Forestal del MAAE, remite a la Coordinación General Jurídica, la aprobación del informe técnico para la delimitación de los límites de la Reserva Ecológica Arenillas.
- 75.** Mediante Acuerdo Ministerial No. 94 de 12 de septiembre de 2012, el MAAE resolvió: “...*Redefinir los límites de la "Reserva Ecológica Arenillas", misma que forma parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado; localizada en la jurisdicción de la provincia de El Oro, cantones Arenillas y Huaquillas, en una extensión total de 13.170,025 ha (...)* Art. 2.- *Para los fines de conservación de esta área protegida, se deberá implementar el respectivo Plan de Manejo, el mismo que contendrá los estudios básicos, estrategias y programas necesarios e indispensables para la conservación y el uso sustentable de los recursos que existen en el área, incluyendo el financiamiento requerido, el cual será implementado como una sola unidad de administración. Se realizarán además los trabajos complementarios que sean necesarios para la delimitación física de la Reserva Ecológica Arenillas.* Art. 3.- *Prohibir todas aquellas*

*actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área declarada conforme a la ley a partir de la suscripción del presente acuerdo...”.*

76. Posteriormente, en 2015, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 058, de 31 de marzo de 2015, se aprobó el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas. Este Plan de Manejo es un *“instrumento técnico y de planificación que rige la gestión del área protegida, que contiene los principios, directrices y normas para alcanzar la coexistencia armónica entre el uso racional de los recursos, los bienes y servicios que genera y garantice la conservación de los procesos ecológicos que determinan la funcionalidad de los ecosistemas inmersos en el área”*.<sup>12</sup>
77. La Corte también observa que el 07 de abril de 2021, la Dirección de Áreas Protegidas y Otras formas de Conservación realizó el *“Informe técnico MAE-SPN-DAP-2021-010 para el proceso de ampliación y redelimitación de la Reserva Ecológica Arenillas”*, en cuyas conclusiones se incluyó: *“la propuesta de ampliación incrementa la superficie bajo conservación del patrimonio natural y el aporte de servicios ecosistémicos de la Reserva Ecológica Arenillas, como la regulación climática regional y la provisión alimentaria de forma sostenible, proveniente del área de manglar, el cual es el sustento para varias familias que realizan sus actividades de pesca artesanal. El área propuesta para la ampliación no se superpone con concesiones mineras, bloques petroleros, infraestructura de ningún tipo, sistemas productivos, predios de propiedad o posesión privada o comunitaria, ya que se trata de una zona eminentemente prístina tanto en la parte de manglar como de bosque secos, lo que garantiza que no hay afectación a derechos preexistentes; por tanto no existen limitaciones legales u otras establecidas por el Estado o por particulares que impidan la incorporación de estas áreas a la Reserva Ecológica Arenillas. Hay que recalcar el interés de los GADs locales para la incorporación de este territorio en un nivel de conservación estricto, conforme quedará establecido”*. En función de aquello, el referido Informe recomendó: *“Ampliar la superficie de la Reserva Ecológica Arenillas”*.
78. Es así que, mediante Acuerdo Ministerial No. MAAE-2021-025, publicado en el Registro Oficial No. 519 de 19 de agosto de 2021, el MAAE modificó el Acuerdo Ministerial No. 94 de 2012 y amplió los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, incorporando a la misma 353,31 hectáreas de bosque seco y de ecosistema de manglar a la misma.
79. Más allá de la descripción de la aplicación de Decreto impugnado, la Corte no encuentra elementos que denoten la inconstitucionalidad del Decreto demandado y tampoco considera que, en abstracto, el mismo incumpla la obligación estatal de asegurar la intangibilidad de áreas protegidas, establecida en los artículos 397 numeral 4 y 405 de la Constitución. Como se señaló anteriormente, si los accionantes se encuentran inconformes con la redefinición de los límites del área ecológica, podrían ejecutar las acciones correspondientes en contra del acto específico que redefinió tales límites.

---

<sup>12</sup> Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas. Disponible en: <http://maetransparente.ambiente.gob.ec/documentacion/Biodiversidad/PLAN%20DE%20MANEJO%20REAr%202015.pdf>.

**80.** La Corte estima oportuno resaltar que este pronunciamiento se expide en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, por lo que no constituye una decisión sobre vulneraciones de derechos específicos que puedan producirse en casos concretos. En caso de que los actos u omisiones de las autoridades públicas lesionen derechos constitucionales concretos, los accionantes pueden activar las garantías jurisdiccionales que estimen idóneas, así como cualquier otra vía judicial que se considere pertinente.

***¿Es procedente que la Corte se pronuncie en torno a si el Decreto Ejecutivo No. 1208 vulneró el derecho de propiedad de los accionantes?***

**81.** Los accionantes José Abel Correa Correa y otros señalaron que los artículos 2, 3 y 4 del Decreto impugnado son confiscatorios, pues el Estado se ha apropiado ilícitamente de sus tierras. La señora Mercedes Hermelinda Castillo Murillo compareció al proceso indicando que los referidos accionantes no son legítimos propietarios de las tierras aludidas en el Decreto impugnado. A su vez, la Presidencia ha adjuntado copias simples de la inscripción de las hectáreas de terreno comprendidas por la Reserva en el Registro de la Propiedad del cantón Huaquillas, de la protocolización de la documentación correspondiente a la legalización de la Reserva y ha señalado que dichos predios pertenecen legalmente a las Fuerzas Armadas del Ecuador desde 1941 y al Estado ecuatoriano desde 1971.

**82.** De lo expuesto, se evidencia un eventual conflicto relativo a la titularidad del derecho de dominio sobre las tierras objeto del Decreto impugnado entre el Estado ecuatoriano, los legitimados activos en el caso N.º 0004-15-IN y la persona que compareció como tercero con interés. Este conflicto deviene de la aplicación del Decreto impugnado y no de su compatibilidad material con la Constitución.

**83.** Por ello, no corresponde que mediante acción pública de inconstitucionalidad la Corte se pronuncie sobre la titularidad del dominio que reclaman los accionantes.

## 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. Negar las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas en los casos No. 2-14-IA y 4-15-IN.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.12.28  
09:12:47 -05'00'

**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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 2-12-IA y acumulado/21****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la Sentencia N° 2-12-IA y 4-15-IN (acumulado), a base de un proyecto elaborado por el juez Agustín Grijalva Jiménez, voté en contra y expreso mis razones que sustentan mi desacuerdo.

2. La Corte desestimó las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas en contra del decreto ejecutivo, que derogó los decretos que crearon la “Reserva Ecológica Militar Arenillas”, dispuso al Ministerio de Ambiente redefinir los límites del área ecológica de esta Reserva y excluir ciertas áreas, autorizó “*actividades acuícolas, agrícolas y forestales*” en la Reserva, determinó la adjudicación a organizaciones sociales campesinas, y se ordenó que el área militar no se considerará como área de seguridad.

3. Este voto razonado lo dividiré en cuatro partes: i) la Reserva Ecológica Arenillas; ii) la Reserva y los derechos de la naturaleza; iii) la regresividad de derechos y la justificación; iv) la discrecionalidad para determinar el área de una Reserva.

i) *La Reserva Ecológica Arenillas*

4. Cuando la Corte tiene conocimiento de lugares que tienen particular importancia por su biodiversidad, como es el caso de la Reserva Ecológica Arenillas (“la Reserva”), no se debe desaprovechar la ocasión para conocer esos lugares y apreciarlos. Solo se protege lo que se nombra, se conoce y se valora.

5. La Reserva se localiza en los cantones de Arenillas y Huaquillas de la provincia de El Oro, al sur-oeste del Ecuador, en el límite con el Perú. Pertenece a la Región de Endemismo Tumbesina y es uno de los últimos remanentes de bosque seco tropical por debajo de los 100 metros al nivel del mar. Tiene una extensión de 13.170 hectáreas. Es parte del mismo ecosistema que fue declarado por la UNESCO como reserva de biosfera transfronteriza “Bosque de Paz” en el borde entre Ecuador y Perú. Colinda, del lado peruano, con reservas naturales como “Manglares de Tumbes”<sup>1</sup>, “Cerros de Amotape” y la “Reserva Nacional Tumbes” que forman parte de dicha reserva de biósfera.

6. La flora de la Reserva está conformada por 178 especies, agrupadas en 139 géneros, 59 familias y 26 órdenes, entre las que se destacan siete especies de orquídeas: *Epidendrum bracteolatun*, *Oncidium hyphaematicum*, *Encyclia aspera*, *Notylia replicata*, *Campylocentrum micranthum* y *Rodriguezia strobelli* y *Zelenchoa onusta*.

---

<sup>1</sup>Plataforma digital única del Estado peruano: <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/1928742-santuario-nacional-los-manglares-de-tumbes>

**7.** La Reserva Ecológica Arenillas ha sido identificada como un refugio para mamíferos grandes y medianos, entre los que se cuentan especies como *Tamandua mexicana*, *Odocoileus virginianus*, *Puma concolor*, *Lycalopex sechurae*, *Eira barbara*, entre otros. En cuanto a invertebrados, se han inventariado 122 especies de insectos, distribuidos en 93 géneros, 40 familias y 11 órdenes.<sup>2</sup> Entre los vertebrados, se han identificado 9 especies de anfibios, 153 especies de aves, 31 especies de mamíferos.

**8.** La vegetación se vuelve más arbustiva conforme se acerca a la costa, donde hay 2.800 hectáreas de manglar.

**9.** En este bosque seco del sur del país se produce uno de los fenómenos naturales únicos y más impresionantes del Ecuador: el florecimiento de lo guayacanes. Jorge Toapanta Vera, agricultor de El Oro y dirigente de la Asamblea Pro Defensa de Nuestros Ríos califica esta reserva como “*el Yasuní de la provincia de El Oro.*”<sup>3</sup>

*ii) La Reserva y los derechos de la naturaleza*

**10.** Los accionantes, entre otras alegaciones, consideraron que el Decreto mutila la Reserva, afecta al ecosistema, permite el avance del desierto al sur, y que vulneran las normas que garantizan los derechos de la naturaleza.

**11.** En la sentencia 22-18-IN/21, la Corte declaró al ecosistema de manglar como sujeto de derechos<sup>4</sup> y como tal tienen derecho, como lo establece la Constitución, a “*que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*”

**12.** La Reserva también forma un ecosistema y que, como se ha visto en el acápite anterior, está conformada por seres bióticos y abióticos que están interrelacionados.

**13.** Cuando la Corte logra identificar un ecosistema, que puede ser individualizado con nombre, ubicación, características, biodiversidad, entonces puede declararlo jurisdiccionalmente como sujeto de derechos.

**14.** El reconocimiento jurisdiccional si bien no es indispensable para respetar la naturaleza, permite especificar en casos concretos el daño y la reparación integral.

**15.** En la Reserva, que tiene una diversidad enorme y que constituye, desde una perspectiva extractivista, una “riqueza” natural, se presentan muchas amenazas. Entre otras, la tala furtiva, el cambio del uso de suelo, la ampliación ilegal de camaroneras, la redefinición de sus límites y el aislamiento ecológico. En las áreas circundantes a la Reserva son los conflictos por la tenencia de la tierra, debido a asentamientos e invasiones

---

<sup>2</sup>Red Latinoamericana y del Caribe para la conservación de los murciélagos: <https://www.relcomlatinoamerica.net/%C2%BFqu%C3%A9-hacemos/conservacion/aicoms-sicoms/aicoms-sicoms-buscador/ad/aicoms.1/arenillas.189.html>

<sup>3</sup> Mongabay: <https://es.mongabay.com/2017/07/ecuador-reserva-ecologica-arenillas/>

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 43.

dentro de sus límites.<sup>5</sup> Con respecto al manglar, “*los manglares son los ecosistemas más amenazados, ya que debido a la rentabilidad económica que representa el establecimiento de camarónicas, se realizan adjudicaciones por parte del Estado sin considerar la importancia biológica de estas áreas, primando solo la situación económica y política. Sumado las actividades de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, la extracción de leña, ... ponen en riesgo la permanencia de esta formación vegetal y la subsistencia de su biodiversidad.*”<sup>6</sup> Además, en la Reserva se encuentra un área de desarrollo camaronero y agrícola.<sup>7</sup>

**16.** La mejor forma de brindar protección reforzada a un ecosistema o a un elemento particular de la naturaleza, es reconocer que es sujeto de derechos. Para garantizar la intangibilidad de una zona protegida, el reconocimiento de la titularidad de derechos es una garantía para que se preserve y se mantenga al ecosistema.

**17.** A un sujeto de derechos se le debe respetar (obligaciones negativas) y promover sus derechos (obligaciones positivas). A un ecosistema, entonces, hay que dejarlo que mantenga sus ciclos naturales y su evolución naturales (obligaciones negativas) y tomar todas las medidas para protegerlo (obligaciones positivas).

**18.** La titularidad de derechos permite abordar los problemas como vulneraciones, identificar de mejor manera los responsables y también precisar las formas de reparación. Si bien la mejor acción constitucional para lograr este objetivo es la garantía de protección de derechos, no es menos cierto que en una acción de inconstitucionalidad sí se podría determinar violación de derechos e incluso reparación integral, cuando se logra determinar un daño.<sup>8</sup>

**19.** La sentencia establece que, “*en abstracto, no se evidencien afectaciones al derecho de la naturaleza al respeto integral de su existencia, como alegan los accionantes...*” En otras palabras, la Corte ha dicho en el caso que no es necesario mirar cuestiones concretas porque se trata de una inconstitucionalidad y es control abstracto. Sin embargo, aspectos concretos de un caso pueden ayudar a comprender la aplicación de una norma y del expediente se desprenden algunos hechos importantes que denotan la amenaza y el daño a la Reserva. Si los efectos de la norma generan vulneraciones, entonces se presentan argumentos para que una acción de control abstracto pueda ser impugnada por inconstitucional.

---

<sup>5</sup> Burneo, S. F., M. D. Proaño y D. G. Tirira. *Plan de acción para la conservación de los murciélagos del Ecuador* (Quito: Programa para la Conservación de los Murciélagos del Ecuador y Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2015).

<sup>6</sup> Plan de Manejo Reserva Ecológica Militar Arenillas: [https://www.researchgate.net/profile/Leonardo-Ordóñez-Delgado/publication/330118065\\_Plan\\_de\\_Manejo\\_de\\_la\\_Reserva\\_Ecologica\\_Militar\\_Arenillas\\_REMA/inks/5c2e8c50299bf12be3ab320c/Plan-de-Manejo-de-la-Reserva-Ecologica-Militar-Arenillas-REMA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Leonardo-Ordóñez-Delgado/publication/330118065_Plan_de_Manejo_de_la_Reserva_Ecologica_Militar_Arenillas_REMA/inks/5c2e8c50299bf12be3ab320c/Plan-de-Manejo-de-la-Reserva-Ecologica-Militar-Arenillas-REMA.pdf)

<sup>7</sup> Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas, Ministerio de Ambiente, 2014, disponible en: <https://maeloro.files.wordpress.com/2015/08/ministerio-del-ambiente-plan-de-manejo-de-la-reserva-ecolc3b3gica-arenillas3.pdf>.

<sup>8</sup> Constitución, artículo 137.

**20.** En este caso, como efecto de la norma impugnada, la protección de la Reserva se limitó y se generaron problemas como la tala de árboles o la mutilación del ecosistema. Para mí estas eran razones que debían ser tomadas en cuenta para resolver la inconstitucionalidad.

iii) *La regresividad de derechos y la justificación*

**21.** La Constitución establece que “*será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.*”<sup>9</sup>

**22.** La regla es que no puede existir regresividad cuando se ha alcanzado un nivel determinado en el ejercicio o protección de derechos. La excepción es que, si se justifica de forma adecuada y rigurosa (estricto escrutinio), se podría limitar, restringir o regresar en lo avanzado en derechos.

**23.** En la causa hay que determinar si ha habido un ejercicio de derechos; en este caso es la protección de la Reserva. Y si hay constata regresividad, debería justificarse.

**24.** La Reserva tiene protección desde el año 1971. Si bien la protección se justificaba por razones de seguridad nacional (coyuntura bélica entre Ecuador y Perú) —y por eso tiene sentido pasar de reserva militar a reserva ecológica— el efecto es que logró preservar este ecosistema y que se evite los problemas típicos del llamado “*desarrollo*”, tales como urbanización, destrucción de ecosistemas y de la biodiversidad, monocultivos y más.

**25.** Desde el año 2001, esta Reserva forma parte del patrimonio de áreas naturales del Estado y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Hasta antes de la emisión del Decreto impugnado, en 2012, la Reserva se encontraba subdividida en un área ecológica protegida (con una extensión de 14.282 hectáreas) y otra área considerada como zona de seguridad (con una extensión de 2.800 hectáreas).<sup>10</sup>

**26.** En términos de progresividad en el ejercicio de derechos, desde la perspectiva de la naturaleza, correspondía que la zona de seguridad sea parte del área ecológica protegida. Lo que sucedió fue que esa zona se distribuyó para actividades ajenas a las que corresponde al ciclo vital de un ecosistema: actividades acuícolas, agrícolas y forestales. En este sentido, considero que existe una regresividad.

**27.** La Corte, a pesar de que reconoce que el Estado y las personas tienen “*la obligación de proteger estos ecosistemas. De manera específica, obliga a los órganos estatales a delimitar y materializar ciertas zonas naturales en donde, por regla general, está expresamente prohibida la realización de actividades que puedan destruirlas*”, termina permitiendo las actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio

<sup>9</sup> Constitución, artículo 11 (8).

<sup>10</sup> Acuerdo Ministerial No. 34 de 27 de julio de 2001, emitido por el Ministerio de Ambiente (R. O. No. 389 de 14 de agosto de 2001).

del Ambiente y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y la adjudicación a organizaciones sociales campesinas para que realicen actividades con responsabilidad ambiental. Para rematar considera que una redefinición de la reserva, que acaba disminuyéndola, no es una mutilación de la Reserva y que se mantiene la intangibilidad.

**28.** Al existir regresividad, debe presentarse una debida justificación. El decreto en sus considerandos hace referencia a competencias legales de la Presidencia y del Ministerio encargado del ambiente y al fomento y promoción de una política redistributiva de las tierras rurales. No hay alusión alguna a los derechos de la naturaleza. En este sentido, al no haber una justificación sobre la disminución del área protegida, se vulneró el principio de progresividad y la prohibición de regresividad.

**29.** Si bien, como reconoce la sentencia, en el año 2021 el MAAE dispuso “*ampliar los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, incorporando al Sistema Nacional de Áreas Protegidas territorio cubierto por ecosistema de bosque seco y ecosistema de manglar respectivamente...*”, un hecho posterior no incide de modo alguno a que, en el año 2012, se haya mutilado el área protegida de la Reserva mediante un decreto que vulnera derechos.

iv) *La discrecionalidad para determinar el área de una Reserva*

**30.** En el presente caso, el Decreto autorizó al Ministerio de Ambiente a que redefina “*los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, separando ciertas áreas en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales*”.

**31.** La Corte ha dicho que

*al delegar a la autoridad ambiental, su definición, se permite una discrecionalidad que es contraria a la naturaleza de la norma constitucional que protege los derechos de la naturaleza y sus ecosistemas frágiles. La protección al ecosistema de manglar requiere de certeza, porque tiene derechos y porque la Constitución lo define como un ecosistema frágil.<sup>11</sup>*

**32.** El decreto se limita a delegar al Ministerio de Ambiente para que defina límites y determine adjudicaciones.

**33.** En el control de constitucionalidad es tan importante el control formal como el material. El formal tiene que ver con la autoridad que emite el acto y con el procedimiento contemplado con la ley. El material tiene que ver con la adecuación de un acto con la Constitución y con los derechos.

**34.** El Decreto señala la autoridad competente y remite a que se hagan las limitaciones y adjudicación mediante acto administrativo. Si solo se limitara al control formal, no existiría problema alguno con el Decreto. Sin embargo, cuando se trata de derechos, como

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 71.

en este caso la naturaleza, la discrecionalidad está restringida a no vulnerar derechos y a promover su ejercicio progresivo.

**35.** En otras palabras, en el sistema jurídico ecuatoriano no se permite la absoluta discrecionalidad para tomar decisiones. No se puede, pues, mediante actos administrativos vulnerar derechos. Si eso sucede, el acto jurídico deviene en arbitrario y, cuando corresponda, la Corte Constitucional debe ejercer su competencia de control formal y material.

\*\*\*

**36.** Por todas las razones anteriores, considero que debió haberse tomado en cuenta los derechos de la naturaleza, haberse declarado a la Reserva Ecológica Arenillas como sujeto de derechos y haberse declarado la inconstitucionalidad del Decreto.

**RAMIRO  
FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por  
RAMIRO FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA  
Fecha: 2022.01.03 08:17:08  
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 2-12-IA y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 22 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:02; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI**

Firmado digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Auto de aclaración y ampliación No. 2-12-IA y  
acumulado/22****Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M., 06 de abril de 2022.**VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**- Quito D.M., 06 de abril 2022, emite el siguiente auto respecto a la causa N° 2-12-IA y 4-15-IN (acumulados).**I. Antecedentes**

1. El 25 de septiembre de 2012, Natalia Greene López, Jorge Hidalgo Palacios, Pablo Balarezo León, María Belén Páez Cano, Vicente Pólit, Peter Koelle Dahle y otros ciudadanos presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio de 2012 (R.O. 743 de 11 de julio del 2012, segundo suplemento).<sup>1</sup> La demanda fue signada con el No. 2-12-IA.

2. El 12 de febrero de 2015, José Abel Correa Correa, Jorge Rufino Correa Correa, Demetrio Abelino Vélez Correa y otros presentaron la demanda No. 4-15-IN, la misma que fue acumulada al caso No. 2-12-IA.

3. El 9 de febrero de 2017, Mercedes Hermelinda Castillo Murillo, en calidad de heredera de Lautaro Castillo Ramírez, compareció como tercera interesada dentro del caso No. 0004-15-IN.<sup>2</sup>

4. El 21 de diciembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional desestimó las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas en 2012 y 2015, en contra del Decreto Ejecutivo N°. 1208.<sup>3</sup>

5. La decisión fue notificada a las partes el 3 de enero de 2022.

6. El 6 de enero de 2022, Antonio Velásquez Castillo, en calidad de heredero de Mercedes Hermelinda Castillo Murillo y de heredero, por representación de Lautaro Castillo Ramírez, solicitó aclaración de la sentencia emitida el 21 de diciembre de 2021, en lo principal solicitó:

*Se debe aclarar que la extensión de la propiedad no es como erróneamente consta de 1700 hectáreas, el área real y consta de la escritura de autos es de 17.347,15 hectáreas, y que el nombre real de la hacienda no es Cayapas, sino Cayapas.*

---

<sup>1</sup>Dicho Decreto Ejecutivo derogó los decretos ejecutivos N°. 1877 (R. O. 418 de 24 de septiembre de 2001) y N°. 1646 (R. O. 421 de 15 de abril de 1994), a través de los cuales se creó la “Reserva Ecológica Militar Arenillas” y autorizó al entonces Ministerio de Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica o MAAE) a redefinir los límites de esta Reserva.

<sup>2</sup>Corte Constitucional del Ecuador, expediente de la causa No. 0004-15-IN, fs. 189 al 206.

<sup>3</sup>La Corte Constitucional determinó que “no encuentra elementos que denoten la inconstitucionalidad del Decreto demandado y tampoco considera que, en abstracto, el mismo incumpla la obligación estatal de asegurar la intangibilidad de áreas protegidas, establecida en los artículos 397 numeral 4 y 405 de la Constitución...”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 2-12-IA y acumulado/21, párrafo 79.

*Consta de autos la escritura pública protocolizada ante el Notario Público del Cantón Machala, el 5 de febrero de 1943, inscrita en el Registro de la Propiedad con el No. 155 de 14 de marzo de 1943.*

*Los accionantes de la causa, llamados herederos de Correa, sustentan que, su antecesor compró en el año 1952 (nueve años después del Dr. Castillo), el mismo predio, lo cual es ilegal y físicamente imposible, lo que convierte a los accionantes (sic), no son titulares de ningún derecho de propiedad sobre el predio, y en consecuencia tampoco tenía derecho alguno a presentar la presente acción.*

*Por lo expuesto, se servirán aclarar la resolución respecto al área del predio, su nombre y que la escritura que consta de autos y descrita anteriormente, es la válida, en virtud de que con su inscripción en el Registro de la Propiedad se operó la tradición (sic) respectiva a favor del Dr. José Lautaro Castillo Ramírez.*

7. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los nuevos miembros de la Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional: Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

8. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 4 de marzo de 2022.

## **II. Oportunidad**

9. El artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establecen que las solicitudes de ampliación o aclaración deben ser presentadas en el término de tres días contados a partir de la notificación de la sentencia.

10. En este caso, la sentencia 2-12-IA y acumulado/21 fue notificada el 3 de enero de 2022. La petición fue presentada el 6 de enero de 2022. En función de esto, la petición ha sido presentada dentro del término legal.

## **III. Legitimación activa**

11. En vista de que en la sentencia No. 2-12-IA y acumulado/21 se realizó control de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1208 de 26 de junio de 2012, mediante el cual se derogaron los decretos ejecutivos N°. 1877 de 24 de septiembre de 2001 y N°. 1646 de 15 de abril de 1994, a través de los cuales se creó la “Reserva Ecológica Militar Arenillas”, en este caso es aplicable el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que establece que: “la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia”.

**12.** En el presente caso, el compareciente carece de legitimación procesal para solicitar aclaración y/o ampliación de la sentencia No. 2-12-IA y acumulado/21 conforme el artículo 94 de la LOGJCC citado, únicamente la persona demandante, y el órgano emisor de la disposición jurídica y quienes intervinieron en su elaboración y expedición pueden presentar dichas solicitudes ante la Corte Constitucional. En el caso, tampoco se ha acreditado que haya sido necesaria su acción para ejecutar la sentencia.

**13.** En la sentencia impugnada, la Corte ya señaló en el párrafo 82, que “*se evidencia un eventual conflicto relativo a la titularidad del derecho de dominio sobre las tierras objeto del Decreto impugnado entre el Estado ecuatoriano, los legitimados activos en el caso N.º 0004-15-IN y la persona que compareció como tercero con interés. Este conflicto deviene de la aplicación del Decreto impugnado y no de su compatibilidad material con la Constitución*”; y, en el párrafo 83 ha precisado que “*Por ello, no corresponde que mediante acción pública de inconstitucionalidad la Corte se pronuncie sobre la titularidad del dominio que reclaman los accionantes*”.

#### IV. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- a) **Negar** el pedido del compareciente por improcedente.
- b) Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 2-12-IA y acumulado/21 dictada el 21 de diciembre de 2021.
- c) Enfatizar que esta decisión, así como la sentencia No. 2-12-IA y acumulado/21, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene carácter definitivo e inapelable.
- d) Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE

LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2022.04.14 11:15:20  
-05'00'

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

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



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

**CASO Nro.- 0002-12-IA y 0004-15-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno y el voto salvado el día lunes tres de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

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.