

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR</b>	
<b>DICTAMEN Y SENTENCIAS:</b>	
91-21-IS/23 En el Caso No. 91-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 91-21-IS .....	3
121-21-IS/23 En el Caso No. 121-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 121-21-IS .....	22
131-21-IS/23 En el Caso No. 131-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 131-21-IS .....	30
1349-18-EP/23 En el Caso No. 1349-18-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1349-18-EP .....	42
1574-18-EP/23 En el Caso No. 1574-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1574-18-EP .....	61
2352-18-EP/23 En el Caso No. 2352-18-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 2352-18-EP .....	71
3102-18-EP/23 En el Caso No. 3102-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 3102-18-EP .....	88

	Págs.
<b>784-17-EP/23 En el Caso No. 784-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 784-17-EP .....</b>	<b>98</b>
<b>30-18-IN/23 En el Caso No. 30-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 30-18-IN</b>	<b>116</b>
<b>4-23-TI/23 En el Caso No. 4-23-TI Declárese que la denuncia del Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur (South Centre) es constitucional ....</b>	<b>137</b>
<b>SALA DE ADMISIÓN:</b>	
<b>RESUMEN DE CAUSA:</b>	
<b>53-23-IN Acción pública de inconsti- tucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador - ENLACE .....</b>	<b>143</b>



**Sentencia 91-21-IS/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

### **CASO 91-21-IS**

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

### **SENTENCIA 91-21-IS/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional del Ecuador desestima la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante este Organismo por la compañía RANICOR S.A., a través de su representante legal, señor Tito Alí Álvarez Parreño, por inobservar los requisitos previstos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para el ejercicio de dicha acción.

#### **1. Antecedentes Procesales**

1. El 14 de octubre de 2020, la compañía RANICOR S.A. (la “**accionante**”) a través de su representante legal, señor Tito Alí Álvarez Parreño, presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí (“**GAD Provincial de Manabí**”) por haberse declarado la terminación unilateral del contrato para la construcción de un Sistema de Riego y Drenaje tecnificado a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua de la provincia de Manabí;<sup>1</sup> causa que fue signada con el número 12332-2020-00346.
2. El 9 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los

<sup>1</sup> En su demanda, la accionante señaló que se declaró la terminación unilateral del contrato, con base en una supuesta vulneración del artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Además, solicitó que se declare la violación de sus derechos constitucionales y como consecuencia de ello, se deje sin efecto la resolución PREM-RE-072-2020 de 5 de octubre de 2020, suscrita por el señor José Leonardo Orlando Arteaga, prefecto provincial de Manabí; y, se disponga como medidas de reparación integral que el GAD Provincial de Manabí cancele los rubros de planillas existentes en el cronograma del proyecto para la terminación de la construcción de un sistema de riego y drenaje tecnificado a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua de la provincia de Manabí; así como también, la continuación de la obra observando las especificaciones técnicas correspondientes.

derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Además, el juez dispuso las siguientes medidas de reparación:

(...) SE DEJA SIN EFECTO EL ACTO ADMINISTRATIVO impugnado contenido en la RESOLUCIÓN DE TERMINACIÓN UNILATERAL N°. PREM-RE-072-2020 DE 5 DE OCTUBRE DE 2020, dictada por el señor LEONARDO ORLANDO ARTEAGA, en calidad de PREFECTO PROVINCIAL DE MANABI, mediante la cual se dio por terminado anticipada y unilateralmente el Contrato de Emergencia para la obra de Construcción de un Sistema de Riego y Drenaje Tecnificado a Nivel de Parcelas en las Comunidades KM 16 Los Caras, KM 20 San Agustín y KM 21 de los Cantones Sucre y Tosagua de la Provincia de Manabí.-

Que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, a través del señor Economista JOSÉ LEONARDO ORLANDO ARTEAGA, en su calidad de Prefecto, disponga a quien corresponda, dentro del término de tres días a partir de la notificación del presente fallo, envíe el oficio correspondiente a esta judicatura haciendo conocer el cumplimiento de la sentencia con respecto a la reparación integral contenida en el numeral 2 de la presente sentencia constitucional (...).<sup>2</sup>

3. El GAD Provincial de Manabí interpuso recurso de apelación y mediante sentencia de 21 de diciembre de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo, rechazó dicho recurso, confirmando la sentencia subida en grado.<sup>3</sup>
4. El 19 de enero de 2021, José Leonardo Orlando Arteaga, prefecto provincial de Manabí, propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de diciembre de 2020; la misma que fue inadmitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, dentro del caso 1045-21-EP.
5. En razón de peticiones presentadas por la accionante para que se dé cumplimiento a la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020, a través de providencia de 22 de enero de 2021,<sup>4</sup> “en ejercicio de las competencias previstas en los Arts. 86, numeral 4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 21 y 22 numeral 4 de la [LOGJCC]”, el juez de primera instancia ordenó la destitución de José Leonardo Orlando Arteaga de su cargo como prefecto provincial de Manabí por incumplir la mencionada sentencia y entre otras medidas, dispuso que el GAD Provincial de Manabí,

<sup>2</sup> De la revisión de la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020, se advierte que en el numeral 2 constan los fundamentos de hecho de la acción.

<sup>3</sup> En la parte resolutive, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo “(...) RECHAZA el recurso de apelación interpuesto por la legitimada pasiva y CONFIRMA la sentencia recurrida, en todas sus partes”.

<sup>4</sup> Consta de fojas 1660 a 1667 del expediente.

a partir de la posesión del nuevo prefecto, en el término de diez días proceda a cumplir con la sentencia. Sin embargo, mediante auto de 29 de enero de 2021,<sup>5</sup> el juez revocó la providencia de fecha 22 de enero de 2021 y dispuso que “el legitimado activo, en ejercicio de los derechos que le asiste, proceda a utilizar los mecanismos de la garantía jurisdiccional constitucional de incumplimiento de sentencia, para hacer valer sus derechos ante los jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en Art. 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

6. El 1 de septiembre de 2021, el señor Tito Alí Álvarez Parreño –quien ejerce la representación legal de la compañía RANICOR S.A.- demandó ante la Corte Constitucional del Ecuador, el incumplimiento de la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo y ratificada en segunda instancia por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo, el 21 de diciembre de 2020.
7. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 7 de marzo de 2023 avocó conocimiento y solicitó a la entidad accionada, así como al juez de primera instancia, que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento.

## 2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la LOGJCC.

## 3. Alegaciones de las partes

### 3.1. De la parte accionante

9. La accionante señaló que, la autoridad accionada, luego de más de nueve meses de emitida la sentencia, no ha reparado de manera integral lo dispuesto en la misma, por lo que solicitó que se aplique lo previsto en el artículo 22 de la LOGJCC, tanto a la entidad pública accionada como al juez de primera instancia. De igual manera, luego de transcribir extractos de jurisprudencia de esta Corte, manifestó que el incumplimiento de la sentencia

---

<sup>5</sup> Consta de fojas 1732 a 1736 del expediente.

ha provocado daños y perjuicios que deben ser reparados en esta acción, citando, por ejemplo, los gastos en los que ha incurrido por el tiempo de incumplimiento de la sentencia, el deterioro de equipos, máquinas y materiales a utilizarse en la obra de construcción, así como daños psicológicos y morales.

10. Finalmente, la accionante solicitó que se declare el incumplimiento total de la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2020 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo y se disponga al GAD Provincial de Manabí el pago de las planillas existentes revisadas y aprobadas, más el reinicio de la obra de construcción. Asimismo, requirió que se ordene, como nueva medida de reparación integral, el pago de los daños y perjuicios ocasionados y que, de no ser posible aquello, se ordene otra medida compensatoria tendente a resarcir el daño provocado por el prefecto provincial de Manabí. Así también, solicitó que se inicie en contra de los funcionarios públicos responsables, el incidente de daños y perjuicios; además de disponerse la destitución de los funcionarios que incumplieron la sentencia. Para lo cual, según señaló, deberá ordenarse al juez de primera instancia que remita el expediente a la Corte Constitucional.

### 3.2. De la parte accionada

#### 3.2.1. Del informe de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo

11. El juez de la Unidad Judicial, en su informe presentado el 4 de abril de 2023, señaló que el juez que conoció, sustanció y resolvió el proceso constitucional fue el Dr. Ángel Enrique Tapia Vélez, quien mediante un traslado administrativo, actualmente se encuentra ejerciendo sus funciones como juez en la Unidad Judicial Especializada Sur de Violencia contra la Mujer y miembros del Núcleo Familiar de Guayaquil.<sup>6</sup> No obstante, realizó un recuento de los hechos del proceso y concluyó que:

3.1.- Del caso en concreto, y sobre la presentación de la acción de incumplimiento de sentencia y/o dictámenes en la Causa No. 91-21-IS, ante la Corte Constitucional del Ecuador por parte del señor Tito Alí Álvarez Parreño; de la consulta realizada en el buscador de causa de la Corte Constitucional (...) se evidencia que el proceso tiene como fecha de ingreso a la Corte Constitucional el 01 de septiembre de 2021, a las 16:05:21. (ii) Desde la expedición de la sentencia de primer nivel de fecha lunes 09 de noviembre de 2020, a las 13h47, hasta la fecha en que fue propuesta la Causa No. 91-21-IS, su ejecución correspondió única y

---

<sup>6</sup> Asimismo, informó que fue designado como juez titular de la Unidad Judicial, mediante resolución 214-2022 de 8 de septiembre de 2022 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura y materializada según acción de personal 2774-DNTH-2022-ALE de 30 de septiembre de 2022; siendo esta su primera actuación jurisdiccional en el presente proceso.

exclusivamente al señor juez que me antecedió en el conocimiento de la causa Dr. Ángel Enrique Tapia Velez. (iii) De la revisión del expediente, se evidencia que posterior al 01 de septiembre de 2021, que consta como inicio del proceso de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Causa No. 91-21-IS, no han existido requerimientos por parte del legitimado activo. (iv) El infrascrito juzgador bajo el prisma del principio de verdad procesal, informa lo que procesalmente se evidencia del expediente físico obrante en esta Unidad Judicial, puesto que, quien suscribe inició labores en este despacho el 01 de octubre de 2022.

### 3.3. Del GAD Provincial de Manabí

12. El 14 de marzo de 2023, el GAD Provincial de Manabí presentó su informe, en el cual expuso las actuaciones judiciales desarrolladas dentro de la acción de protección 12332-2020-00346 e informó las acciones ejecutadas para el cumplimiento de la reparación dispuesta en sentencia, las mismas que se citan a continuación:

(...)

- Oficio PREM-OF-734-A-2020 de fecha 4 de noviembre del 2020, recibido el 9 de noviembre del 2020 a las 09:04 se puso en conocimiento de la Ec. Silvana Vallejo Páez, Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública, la resolución tomada dentro de la Acción de Protección signada con el número 12332-2020-00346, y en tal virtud, se requiere dejar sin efecto la petición de registrar como contratista incumplida a RANICOR S.A. (ANEXO 2)
- Oficio N° PREM-OF-755-2020 de fecha 11 de noviembre, recibido con fecha 12 de noviembre de 2020 a las 08:40, se pone en conocimiento de Seguros Confianza, el contenido de la sentencia expedida, que deja sin efecto la Resolución de terminación unilateral N° PREM-RE-072-2020 de fecha 5 de octubre de 2020, requiriendo que se deje sin efecto la petición de efectivizar las garantías dentro del presente proceso contractual. (ANEXO 3)
- Oficio N° 065-DRD-FZP-20 de fecha 11 de noviembre de 2020, suscrito por el Ing. Fabián Zavala Pisco, Administrador del Contrato, se dirige al Ing. Tito Alí Álvarez Parreño, Representante Legal de RANICOR S.A., en el que se indica que con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto judicialmente, se realice la justificación con los respectivos respaldos técnicos-administrativos que permitan rectificación o ratificación del monto descrito en la liquidación realizada mediante memorando N° 066-DRD-FZP-2020 de fecha 29 de septiembre de 2020, es decir, de inmediato se dio continuidad al proceso contractual. (ANEXO 4)

13. Respecto a los argumentos de la demanda de acción de incumplimiento, la entidad accionada manifestó que al haberse dejado sin efecto el acto administrativo contenido en la resolución PREM-RE-072-2020 de 5 de octubre de 2020, se revocaron los efectos de

la terminación unilateral del contrato; es decir, “el registro del señor Tito Alí Álvarez Parreño, como contratista incumplido y la ejecución de las garantías, lo que se comunicó al Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP y Seguros Confianza (...) dando estricto cumplimiento a lo dispuesto en sentencia”. Además, el GAD Provincial de Manabí señaló lo siguiente:

(...) con respecto a la reparación integral contenida en el numeral 2 de la presente sentencia constitucional, es preciso destacar que de la revisión de la sentencia referida la misma no cuenta con el mencionado numeral 2; sin embargo, en calidad de Prefecto Provincial de Manabí, se realizaron las actuaciones necesarias para dejar sin efecto las consecuencias jurídicas de la resolución de terminación unilateral que fuere impugnada en sede constitucional, sin que dentro de dicha reparación integral se haya dispuesto el pago de planillas a las que según el legitimado activo pretendió su pago por parte del Gobierno Provincial de Manabí que represento, valores que en el examen especial de Contraloría realizado posteriormente, se determinó que los mismo (sic) carecían de sustento técnico y jurídico, por lo cual, se procedió en beneficio del cuidado de los recursos públicos.

14. En su informe, la entidad accionada indicó que, la Contraloría General del Estado, dio inicio al examen especial a la ejecución, liquidación, recepción y fiscalización del proyecto de construcción de un sistema de riego y drenaje a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua; y, a la aplicabilidad de los estudios y diseños del citado proyecto, por el período comprendido entre el 5 de septiembre de 2017 y el 31 de octubre de 2020; y, como resultado del mismo, mediante informe general DPPCH-0053-2021, se efectuaron catorce recomendaciones que son de obligatorio cumplimiento, entre las cuales se estableció que “RANICOR S.A. debía justificar el pago indebido de \$7.848.130,89 millones de dólares, fundamentalmente por los pagos de suministros que jamás fueron instalados, ni probados”.
15. Sobre las actuaciones realizadas por la entidad accionada a la fecha de presentación de su informe, para el cumplimiento del referido contrato, se mencionó lo siguiente:

Para poder superar la desproporcionalidad de los pagos realizados a favor de la compañía RANICOR S.A., (en cumplimiento de las recomendaciones 6 y 7 del *INFORME GENERAL DPPch-0053-2021*), con fecha 14 de junio de 2022, se suscribió un contrato *MODIFICATORIO* al Contrato Complementario de obra, lo que ha permitido recuperar un valor a favor de la Institución que alcanzó \$ 149.697,34; así como la *continuación de los trabajos contratados, acorde a las reprogramaciones aprobadas de manera conjunta entre la Contratista RANICOR, Fiscalización FABREZ y Administración de Contrato*, siendo la última la que está vigente hasta el 08 de abril de 2023, debiendo mencionar que actualmente los trabajos y el plazo contractual se encuentran suspendidos debido a la estación invernal conocida públicamente.

La ejecución del proyecto se continúa realizando de conformidad con los contratos suscritos y cumpliendo cada una de las observaciones realizadas por parte de la Contraloría General del Estado; y se ha procedido a cancelar valores del contrato complementario a favor de la contratista RANICOR S.A., validados por la empresa FABREZ ECUADOR S.A., fiscalizadora del contrato, una vez que se firmó el Contrato Modificatorio antes indicado, con fecha 21 de septiembre del 2022 por la cantidad de \$ 211,570.81 (ANEXO 6).

Esto significa, que no solo el monto del contrato principal disminuyó de \$13.877.057,52 a \$13.727.360,18 (recomendación 7 del informe DPPCH-0053-2021), sino que además la Prefectura de Manabí ha logrado que el proyecto a la fecha tenga un avance de obra del 69.74% respecto al contrato principal (...).

16. Finalmente, el GAD Provincial de Manabí solicitó que se niegue la acción de incumplimiento planteada y se proceda con su archivo.

#### 4. Cuestiones Previas

17. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.<sup>7</sup> Además, la sentencia 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.
18. Por lo que, corresponde verificar los requisitos dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: (i) que la persona afectada haya solicitado al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión; y, ii) que se verifique la solicitud de que se remita el expediente a este Organismo, una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.<sup>8</sup> De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento) puede presentar una acción de incumplimiento cuando haya requerido previamente al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, conforme el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 36.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

- 19.** Así también, para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC exige que, frente al requerimiento realizado por la persona afectada, el juez o jueza de instancia se haya rehusado a remitir el expediente y el informe a la Corte o lo haya hecho de forma tardía. Cabe señalar que, sin perjuicio de que los procesos constitucionales deben ser impulsados por las y los jueces de instancia, la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante este Organismo.<sup>9</sup>
- 20.** Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.<sup>10</sup> Este Organismo ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión;<sup>11</sup> sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.<sup>12</sup>
- 21.** En el presente caso, para verificar los antedichos requisitos, es importante detallar las actuaciones procesales realizadas por la accionante a partir de la emisión de la sentencia dictada dentro de la causa 12332-2020-00346, hasta la presentación de la acción de incumplimiento ante este Organismo. Así, de la revisión del expediente constitucional, se observa que:
- A través del escrito de 6 de noviembre de 2020,<sup>13</sup> la accionante solicitó al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puebloviejo que disponga a la entidad accionada que, dentro del término de veinticuatro horas, informe sobre el cumplimiento de la sentencia que se dictó oralmente en la audiencia celebrada el 30 de octubre de 2020, bajo prevenciones de ley.
  - Mediante escritos presentados el 16 de noviembre de 2020,<sup>14</sup> la accionante solicitó al juez de primera instancia que: i) ordene la destitución “del accionado”, ii) se haga efectiva la sentencia incumplida; y, iii) se remita el expediente a la Fiscalía

<sup>9</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35-36.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

<sup>12</sup> LOGJCC, artículo 164 número 1. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

<sup>13</sup> Consta a foja 1425 del expediente.

<sup>14</sup> Consta de fojas 1510 a 1512 del expediente.

General del Estado por haberse incurrido en el delito tipificado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Sobre esto, mediante providencia de 24 de noviembre de 2020, el juez dispuso que el GAD Provincial de Manabí, en el término de setenta y dos horas, informe sobre la reparación integral y el cumplimiento de la sentencia. La misma petición fue presentada por la accionante el 31 de diciembre de 2020<sup>15</sup> y mediante providencia de 4 de enero de 2021, el juez dispuso que la Defensoría del Pueblo, remita dentro del término de 72 horas, el informe sobre el cumplimiento total e integral de la sentencia.

- Con fecha 30 de noviembre de 2020,<sup>16</sup> la accionante puso en conocimiento del juez las peticiones presentadas en el GAD Provincial de Manabí para el reinicio del proyecto para la obra de construcción de un Sistema de Riego y Drenaje tecnificado a nivel de parcelas en las comunidades Km. 16 Los Caras, Km. 20 San Agustín y Km. 21 de los cantones Sucre y Tosagua de la provincia de Manabí; así como las gestiones realizadas en la Defensoría del Pueblo, a fin de que se inicien las acciones que la Constitución y la ley le confieren en su calidad de juez constitucional.
- Mediante escrito de 12 de enero de 2021,<sup>17</sup> la accionante insistió al juez de primera instancia que ordene la destitución del prefecto provincial de Manabí por incumplir la sentencia. Asimismo, la accionante informó al juez que, solicitó al Defensor del Pueblo una copia certificada del informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, mediante auto de 19 de enero de 2021, el juez dispuso que se corra traslado del informe del Defensor del Pueblo,<sup>18</sup> a la parte legitimada pasiva, para que en el término de cuarenta y ocho horas se pronuncie al respecto.
- A través del escrito presentado el 20 de enero de 2021,<sup>19</sup> el accionante solicitó al juez que ordene: i) la destitución del prefecto provincial de Manabí, ii) el inmediato cumplimiento de la sentencia constitucional así como el reinicio de los trabajos de la obra; y, iii) la inmediata cancelación de las planillas que se encuentren pendientes

---

<sup>15</sup> Consta de fojas 1615 a 1616 del expediente.

<sup>16</sup> Consta de fojas 1537 a 1538 del expediente.

<sup>17</sup> Consta de fojas 1622 a 1625 del expediente.

<sup>18</sup> Mediante informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia de garantía jurisdiccional, emitido por el servidor encargado del seguimiento en la Defensoría del Pueblo, dentro del CASO-DPE-1301-130101-17-2020-009657-SGG, concluyó que, de la información recabada, se infiere que la resolución de terminación unilateral PREM-RE-072-2020 y sus efectos, habrían quedado insubsistentes; sin embargo, “si bien el GPM nos ha hecho conocer las acciones realizadas en relación a ello, el accionante ha informado que los trabajos de construcción de la obra en cuestión aún no han sido reiniciados debido a que el GPM no le ha cancelado las planillas pendientes de pago establecidas en el contrato complementario (...)”.

<sup>19</sup> Consta de fojas 1641 a 1643 del expediente.

de pago, producto de la ejecución contractual; lo cual, fue proveído por el juez mediante auto de 22 de enero de 2021, el mismo que, con fecha 29 de enero de 2021, fue revocado.

- 22.** Con base en lo expuesto, se observa que, si bien la accionante solicitó en forma reiterada el cumplimiento de la sentencia de 9 de noviembre de 2020, esta no cumplió con el requisito legal de solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión. Al contrario, se verifica que la acción de incumplimiento fue presentada de forma directa ante este Organismo. Por lo cual, se determina el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.
- 23.** Por otra parte, debe indicarse que, no. existe constancia de que el juez de instancia se haya rehusado a remitir el informe y el expediente o no lo haya cumplido de forma oportuna. Por lo tanto, la accionante también incumplió con el requisito establecido en el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC.
- 24.** Por las razones antes mencionadas, se determina que la accionante inobservó el trámite de la acción de incumplimiento previsto en el artículo 164 de la LOGJCC y desconoció que los requisitos sintetizados en los párrafos 18 y 19 antes referidos, son presupuestos indispensables que debe agotar para que pueda presentar la acción directamente ante la Corte Constitucional.
- 25.** Es importante aclarar que, si bien el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo con fecha 4 de abril de 2023 remitió su informe, aquello surgió como consecuencia del requerimiento realizado por la jueza constitucional sustanciadora en providencia del 7 de marzo de 2023 –respecto al cumplimiento de la sentencia- y no por pedido de la accionante o por imposibilidad de ejecución del juez de la Unidad Judicial.
- 26.** En suma, el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC por parte de la accionante tiene como consecuencia jurídica que este Organismo desestime la demanda sin pronunciarse sobre la existencia o no del incumplimiento alegado.
- 27.** En conclusión, al verificar que la accionante inobservó los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde desestimar la acción y devolver el expediente al juez de instancia.

28. Por otra parte, es importante recordar que, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en lo pertinente dispone: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.- Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. [...]”.
29. De estas normas se desprende con claridad que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde exclusivamente a los jueces y las juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional.<sup>20</sup>
30. En atención a ello, esta Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo que sustanció la acción de protección 12332-2020-00346, por haber desconocido el carácter subsidiario de la garantía activada y de las obligaciones de los jueces constitucionales para ejecutar sus propias decisiones, pretendiendo trasladar a las partes procesales la responsabilidad sobre la consecución del cumplimiento, tal como fue descrito en el párrafo 5 *supra*.
31. Adicionalmente, corresponde señalar que, en relación a la destitución ordenada por el juez de instancia, conforme fue referido en el párrafo 5 *supra*, este Organismo se ha pronunciado previamente indicando que, la Constitución en su artículo 86 numeral 4, otorga a la Corte Constitucional la facultad de ordenar la destitución de la autoridad, como consecuencia del incumplimiento de sentencias; es decir que, esta Corte es el único organismo competente para ello. En ese sentido, se hace un llamado de atención al juez de instancia que sustanció la acción de protección 12332-2020-00346 por haber excedido sus facultades, generando así una vulneración a la seguridad jurídica, por no haber acatado las disposiciones constitucionales.<sup>21</sup>

## 5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento 91-21-IS.

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 17 y 18.

<sup>21</sup> CCE, 076-10-SEP-CC, caso 1114-10-EP, 22 de diciembre de 2010, p. 12-13; auto de verificación de sentencia 1219-22-EP/23, 23 de enero de 2023, párr. 187.

2. Llamar la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo que sustanció la acción de protección 12332-2020-00346 en los términos expuestos en los párrafos 30 y 31 de la presente sentencia.
3. Devolver el expediente del caso de acción de protección analizado a la judicatura de origen.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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

**Voto concurrente**  
**Juez:** Enrique Herrería Bonnet

## SENTENCIA 91-21-IS/23

### VOTO CONCURRENTE

#### Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 19 de julio de 2023, aprobó la sentencia 91-21-IS/23 (“**sentencia de mayoría**”) en la que se resolvió la acción de incumplimiento presentada por la compañía RANICOR S.A. (“**RANICOR**” o “**compañía accionante**”) que estimaba incumplida la sentencia de 9 de noviembre de 2020, emitida por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puebloviejo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial**”), en el marco del proceso 12332-2020-00346.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió desestimar la acción de incumplimiento *in examine* puesto que esta no cumplía con los requisitos para ser presentada directamente ante la Corte Constitucional. Si bien estoy de acuerdo con la desestimación de la acción presentada por la compañía accionante, disiento con las medidas tomadas en contra del juez de la Unidad Judicial, y por lo tanto, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulo respetuosamente el presente voto concurrente.

#### 1. Consideraciones

3. Se desprende de la sentencia de mayoría, un recuento de antecedentes que llaman la atención, y que se sintetizan a continuación:

*Primero*, es fundamental remarcar que la controversia que da inicio al proceso de origen es bastante compleja, y definitivamente apunta a la impugnación de un acto administrativo, cuyo análisis debería corresponder a los jueces de lo contencioso administrativo, o a la sede arbitral, de corresponder el caso. Así, considero que en el proceso de origen existe una evidente desnaturalización de la garantía de acción de protección, que es utilizada por la compañía accionante como una suerte de proceso abreviado para resolver su disputa en el menor tiempo posible.

*Segundo*, la acción no sólo es presentada en el marco de un mecanismo jurisdiccional que —a mi criterio— es inadecuado e improcedente, sino que además se presenta ante el juez de la Unidad Judicial de Puebloviejo, provincia de Los Ríos, cuando el contrato objeto del

proceso se suscribió y surtía efectos en la provincia de Manabí. Es decir, la acción fue presentada ante un juez que carecía de competencia, según lo establecido en el artículo 7 de la LOGJCC, que prescribe que: “[s]erá competente cualquier jueza o juez de primera instancia *del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos*” (énfasis añadido).<sup>1</sup> Si bien no me corresponde emitir pronunciamiento alguno respecto de esta causa —sustanciada en un proceso independiente— considero pertinente remarcar lo anterior.

*Tercero*, en el marco de la ejecución de la sentencia del proceso de origen ante el juez de la Unidad Judicial se suscitaban graves errores. A saber:

- (i) En el marco de la ejecución de la sentencia de 9 de noviembre de 2020, mediante auto de 22 de enero de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso-dado que, a su juicio, la parte accionada se había negado a cumplir la sentencia-lo siguiente:

En ejercicio de las competencias previstas en los Arts. 86, numeral 4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 21 y 22, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional *DESTITUIR al Econ. José Leonardo Orlando Arteaga, de su cargo como Prefecto Provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, por incumplir la sentencia constitucional dictada el 9 de noviembre de 2020*, por el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Pueblo Viejo, dentro de la Acción de Protección N°. 12332-2020-00346 (énfasis añadido).

- (ii) Más adelante, el juez revoca el auto mencionado, desconociendo todas sus actuaciones, en lugar de referirse al error revocado, pues asegura que:

[N]o ha conocido en momento alguno la garantía constitucional de acción de incumplimiento de sentencia constitucional, no ha aplicado mecanismos de incumplimiento de sentencias constitucional, no ha declarado incumpliendo [sic] de sentencia, ni tampoco ha declarado daños y perjuicios a favor del legitimado activo, pues este juzgador tiene en claro que el incumplimiento de la sentencia tiene que ser tramitado a través del mecanismo jurídico de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional como máximo organismo de administración, interpretación y control constitucional [...]

---

<sup>1</sup> En virtud de esto, cuando las sentencias del proceso de origen fueron impugnadas mediante acción extraordinaria de protección presentada por el Prefecto provincial del GAD de Manabí, en el marco de la causa 1045-21-EP, pese a que el Tribunal de Admisión decidió inadmitir la demanda, presenté mi voto en contra de esta inadmisión, por las consideraciones antes expuestas.

(iii) En el mismo auto, el juez contradice sus propias afirmaciones, y —una vez más— declara que: “siendo que este administrador de justicia ha agotado y ha aplicado todos los medios que la Constitución y la Ley me faculta para hacer ejecutar la sentencia, y considerando que no se ha ejecutado integralmente la misma, *se puede considerar la defectuosa ejecución de la sentencia constitucional No. 12332-2020-00346*” (énfasis añadido). Finalmente, decide *sugerir* a RANICOR que “en ejercicio de los derechos que le asiste, proceda a utilizar los mecanismos de la garantía jurisdiccional constitucional de incumplimiento de sentencia, para hacer valer sus derechos ante los jueces de la Corte Constitucional”. Atendiendo a dicha sugerencia, la compañía accionante presentó —el 1 de septiembre de 2021— la acción de incumplimiento que nos ocupa, solicitando, incluso:

[C]omo nueva medida de reparación integral, el pago de los daños y perjuicios ocasionados es decir, pago de honorarios de mis abogados defensores, pago por mantenimiento de las máquinas, equipos y materiales existentes en bodegas destinados para la construcción más los daños morales y psicológicos existentes.

4. Es de mi opinión que ante la gravedad de las actuaciones del señor Ángel Enrique Tapia Vélez, juez de la Unidad Judicial, no simplemente procede —como sucede en la sentencia de mayoría— un llamado de atención, sino que se debió haberse dictado la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable, según lo establecido en los artículos 109.1 y siguientes del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y los artículos 2 y siguientes del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable Dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).

5. Al respecto, el artículo 109 del COFJ establece, sobre el error inexcusable, que este:

Debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. *Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible*, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, *es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros* (énfasis añadido).

6. En concordancia con lo anterior, el Reglamento establece, en su artículo 2, que: “[e]l órgano jurisdiccional competente podrá ejercer la facultad correctiva consistente en la declaratoria jurisdiccional previa cuando exista una acción o recurso pendiente de resolución, tendiente a impugnar actos u omisiones ocurridos en el proceso en el cual se habría producido la infracción”. Por su parte, el artículo siguiente establece que: “la

aceptación o desestimación de la pretensión principal no implica necesariamente una decisión sobre la declaratoria jurisdiccional previa, ni viceversa”. Concordantemente, el artículo 7 del referido cuerpo legal prescribe que:

El Pleno de la Corte Constitucional *será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias* y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional (énfasis añadido).

7. Es, en virtud de lo anterior, que esta Corte tiene competencia para —mediante declaratoria jurisdiccional previa— disponer el inicio de un proceso disciplinario por error inexcusable ante el Consejo de la Judicatura, de observar —al menos *prima facie*— que en un proceso que se ponga a conocimiento de la Corte Constitucional existiese el indicio de una infracción en los términos antes expuestos.
8. Así, a mi criterio, en la sentencia de mayoría correspondía analizar las irregularidades en las actuaciones del juez de la Unidad Judicial con el objetivo de concluir —al menos de manera preliminar— si es que sus actos se ajustaban al supuesto de error inexcusable.
9. Como se mencionó en el párrafo 2 *supra*, el juez de la Unidad Judicial, mediante auto interlocutorio, dispuso “DESTITUIR al Econ. José Leonardo Orlando Arteaga, de su cargo como Prefecto Provincial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí”. Pues bien, para octubre de 2020 —fecha en la que se presentó la demanda objeto del proceso de origen— la CRE contenía el artículo 86, que prescribe que: “[s]i la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez [de la Corte Constitucional, por ser el único organismo competente para declarar este incumplimiento]<sup>2</sup> ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar”. Esto es reiterado y profundizado en el artículo 164 de la LOGJCC, que establece que: “[e]n caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión”.
10. La jurisprudencia de esta Corte tampoco ha sido ajena a situaciones en las que jueces de instancia que conocen acciones constitucionales excedan sus competencias. De hecho, ya en 2009 la Corte establecía que:

---

<sup>2</sup> CRE, Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

El señor juez de instancia, en supuesta aplicación del artículo 86 numeral 4 de la Constitución, y a pretexto de dar cumplimiento de su infundada sentencia de acción de protección que dispone el cumplimiento de una norma ha dictado una serie de medidas; entre ellas, [...] orden de prisión preventiva en contra del accionante de la presente causa, por no cumplir con el plazo de 15 días previsto en su sentencia. Al no ser suficiente [...] más allá de la orden de prisión preventiva, dicta la prohibición de enajenar bienes [...] luego [...] revoca la orden de prisión preventiva y dicta la medida cautelar de prohibición de salida del país.

Es decir, el juez constitucional de instancia [...] en la fase de cumplimiento de la sentencia de acción de protección, ha excedido claramente sus facultades y ha expedido medidas cautelares, no sólo reales sino que incluso personales, respecto al accionado de la acción de protección. Al respecto, esta Corte señala de manera enfática, que la emisión de medidas cautelares personales o reales, no son de competencia del juez constitucional [...].<sup>3</sup>

11. Es decir, incluso cuando existían —durante más de una década— dos disposiciones constitucionales y al menos una sentencia que determinaban que las facultades sancionatorias en el marco de una acción de incumplimiento es una potestad *exclusiva* de la Corte Constitucional del Ecuador, el juez de la Unidad Judicial —lejos de haber tomado en consideración esta prerrogativa— dispuso la destitución del prefecto de Manabí arrogándose competencias indebidas, e inobservando el principio de legalidad. No solo esto, sino que más adelante revoca su auto —a mi juicio, nuevamente adelantando su criterio sobre el incumplimiento de la sentencia, y vulnerando la inmutabilidad de las decisiones judiciales— y expresamente *sugiere* a la compañía accionante interponer la acción de incumplimiento que nos ocupa, en aras de conseguir, posiblemente, el mismo resultado.
12. Es de mi opinión que las actuaciones recogidas en los anteriores párrafos cumplen con los elementos previstos para ser consideradas como errores inexcusables. Es indiscutible que las acciones del juez de la Unidad Judicial son *graves* —puesto que son irrazonables, por exceder los límites otorgados en el ordenamiento jurídico aún existiendo normas claras que de ninguna manera permitían, de forma lógica, llegar a la interpretación a la que llegó el juzgador— y son *dañinas*, pues no solo afectan a un tercero —en este caso, al entonces prefecto de Manabí— sino que resultan en daños diametralmente evidentes a la administración de justicia, pues las normas que construyen nuestro ordenamiento jurídico se interpretan antojadizamente, restándolas de valor.
13. En tal virtud, considero que la gravedad de las actuaciones del juez de la Unidad Judicial, apremiaban a que una de las medidas de reparación a dictarse por parte de este Organismo

---

<sup>3</sup> CCE, Sentencia 031-09-SEP-CC, de 24 de noviembre de 2009, p. 14.

sea la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable de dicha autoridad judicial, con el fin de que se inicie la investigación pertinente en contra de este.

14. Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, y siendo que este es el único punto de divergencia que tengo con la sentencia de mayoría —sin que ello afecte la parte resolutive de esta— respetuosamente presento este voto concurrente.

**PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET**

Firmado digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2023.08.02  
15:08:00 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto o concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 91-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 01 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 11:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado digitalmente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9121IS-5b0ab



**Caso Nro. 91-21-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia 121-21-IS/23**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

## **CASO 121-21-IS**

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

### **SENTENCIA 121-21-IS/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de acción de protección, al verificar que la parte accionante no promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor previo a requerir que se remita el expediente a este Organismo.

## **1. Antecedentes procesales**

### **1.1. La acción de protección**

1. El 9 de noviembre de 2020, Tania Marcela Gómez Velasco presentó una acción de protección con medida cautelar en contra del Ministerio del Trabajo y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato (“**GADM de Ambato**”).<sup>1</sup> En la misma fecha, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato (“**Unidad Judicial**”) calificó la demanda, sin pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada.
2. En sentencia de 23 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial negó la acción de protección. Tania Marcela Gómez Velasco interpuso recursos de aclaración y ampliación de esta decisión, los cuales fueron negados el 27 de noviembre de 2020. Inconforme con la sentencia de primera instancia, Tania Marcela Gómez Velasco interpuso recurso de apelación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 18334-2020-02838. El acto administrativo impugnado en la acción de protección fue la resolución que destituyó a Tania Marcela Gómez Velasco del cargo de registradora de la propiedad del cantón Ambato. La medida cautelar solicitada fue que se levante el impedimento para ejercer cargo público que fue una consecuencia de la destitución de la actora de su cargo como registradora de la propiedad del cantón Ambato.

<sup>2</sup> En segunda instancia, la acción de protección fue signada con el número 18112-2020-00042.

3. El 2 de junio de 2021, en voto de mayoría, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptaron el recurso de apelación, revocaron el fallo subido en grado y aceptaron la acción de protección.<sup>3</sup> El GADM de Ambato interpuso recursos de aclaración y ampliación de esta sentencia, los cuales fueron negados mediante auto de 28 de julio de 2021.

## 1.2. La ejecución de la acción de protección

4. El 18 de octubre de 2021, el juez de la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso.<sup>4</sup>

5. El 10 de noviembre de 2021, Tania Marcela Gómez Velasco presentó un escrito en el que manifestó que, por tres ocasiones, solicitó al GADM de Ambato el cumplimiento de la sentencia dictada por los jueces de la Sala de la Corte Provincial, sin que dicha entidad haya atendido sus pedidos.

6. En el mismo escrito mencionado en el párrafo precedente, Tania Marcela Gómez Velasco (“**accionante**”) solicitó que, de conformidad con el artículo 164 de la LOGJCC, el juez de la Unidad Judicial remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con su informe relativo al cumplimiento de la sentencia de acción de protección.

7. El 11 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial corrió traslado a la entidad accionada con el escrito presentado el 10 de noviembre de 2021 y dispuso que se sienta razón sobre si la accionante “ha presentado [un] requerimiento [...] sobre algún incumplimiento”. En la misma fecha, el secretario de la Unidad Judicial certificó que “no consta que la parte accionante haya presentado requerimiento alguno sobre algún incumplimiento a lo ordenado en la presente causa [...]”.

8. El 18 de noviembre de 2021, en atención al escrito de 10 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial remitió el expediente a la Corte Constitucional, junto con su informe respecto del cumplimiento de la sentencia.

---

<sup>3</sup> Como medidas de reparación integral, los jueces de la Sala de la Corte Provincial (i) dejaron sin efecto la resolución impugnada, así como los actos administrativos emitidos por el GADM de Ambato como consecuencia de dicha resolución; y, (ii) ordenaron el reintegro de la actora a su puesto de trabajo, así como el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

<sup>4</sup> El proceso fue recibido por la Unidad Judicial el 14 de octubre de 2021.

### **1.3. La acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional**

9. El 23 de noviembre de 2021, el expediente ingresó a la Corte Constitucional y, por sorteo automático, el conocimiento del caso (signado con el número 121-21-IS) le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
10. El 31 de enero de 2022, la accionante compareció al proceso constitucional y presentó un escrito al que calificó como “acción de incumplimiento”.<sup>5</sup> En su escrito, la accionante sostuvo que el GADM de Ambato no cumplió la sentencia de acción de protección.
11. El 4 de mayo de 2022, de conformidad con el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y requirió información al GADM de Ambato respecto del cumplimiento de la sentencia de acción de protección.

## **2. Competencia**

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

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

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

13. Tanto en el escrito presentado el 10 de noviembre de 2021 ante la Unidad Judicial como en el escrito presentado el 31 de enero de 2022 ante esta Corte, la accionante alega que el GADM de Ambato incumplió la sentencia de acción de protección porque no le ha reintegrado a su cargo de registradora de la propiedad del cantón Ambato.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Pese a que la accionante califica a este escrito como una “acción de incumplimiento”, como se indicó en el párrafo 9 de la presente sentencia, el expediente ingresó a la Corte Constitucional como acción de incumplimiento el 23 de noviembre de 2021, tras el requerimiento de la accionante realizado al juez ejecutor el 10 de noviembre de 2021. Por tanto, el 31 de enero de 2022 la accionante no presentó una acción de incumplimiento, sino simplemente un escrito en el que argumenta sobre las razones por las que considera que la sentencia de acción de protección ha sido incumplida, en los mismos términos del escrito presentado el 10 de noviembre de 2021 ante el juez ejecutor.

<sup>6</sup> La accionante señala que se le convocó a la Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GADM de Ambato para que suscriba la acción de personal 2890-2021 de 4 de octubre de 2021, mediante la cual se le reintegraría a sus funciones como registradora de la propiedad del cantón Ambato. Sin embargo,

14. En consecuencia, la accionante solicita que se ordene el reintegro a su cargo de registradora de la propiedad del cantón Ambato, conforme fue dispuesto por la sentencia de acción de protección.

### 3.2. Fundamentos del GADM de Ambato

15. Pese a haber sido legalmente notificado con el requerimiento de la jueza sustanciadora, el GADM de Ambato no presentó información ante esta Corte respecto del cumplimiento de la sentencia de acción de protección.

### 3.3. Fundamentos del juez ejecutor

16. En su informe de 18 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial señala que

[...] la accionante jamás ha realizado petición alguna sobre el incumplimiento de la sentencia [...] a partir que [sic] el suscrito tuvo conocimiento del ejecutorial [...], sin que a partir de esa fecha se avizore circunstancias [sic] que permitan la incursión del suscrito juez constitucional en algún incumplimiento.

17. Además, el juez de la Unidad Judicial afirma que dispuso que se remita el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Ambato para que calcule el monto de la reparación económica ordenada a favor de la accionante.

## 4. Cuestión previa

18. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, la Corte debe determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.<sup>7</sup>
19. Para ello, con base en los antecedentes procesales detallados en la presente sentencia, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: Al requerir la remisión del expediente a

---

afirma que luego de haber suscrito la acción de personal “pud[o] notar que se refiere a la declaratoria de nulidad de una Resolución del Ministerio de Trabajo [...]” y que el GADM de Ambato le habría indicado que le correspondía firmar “la acción de personal No. 2908-2021 fechada igualmente con el 04 de octubre de 2021, en la cual se emitía el cese de [sus] funciones en el cargo de Registradora de la Propiedad”. Finalmente, la accionante señala que se negó a suscribir esta acción de personal y que otra persona ocuparía el cargo de registradora de la propiedad del cantón Ambato.

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

la Corte Constitucional sin promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor, ¿la accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento?

**4.1. Al requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional sin promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor, ¿la accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento?**

**20.** Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), y se pueden sintetizar de la siguiente manera.<sup>8</sup>

**20.1.** Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe requerir al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

**20.2.** Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión.<sup>9</sup> Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

**21.** Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.<sup>10</sup>

---

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

<sup>9</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párrs. 35 y 44.

**22.** En el caso bajo análisis, la Corte verifica lo siguiente:

**22.1.** El proceso fue recibido por el juez ejecutor el 14 de octubre de 2021 y dicha recepción fue puesta en conocimiento de las partes procesales el 18 de octubre de 2021.

**22.2.** El 10 de noviembre de 2021, la accionante presentó un escrito en el que alegó que el GADM de Ambato incumplió la sentencia de acción de protección y en el que solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

**22.3.** Tras el requerimiento de la accionante, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional el 18 de noviembre de 2021.

**23.** Como se observa, la accionante cumplió el requisito sintetizado en el párrafo 20.1 *ut supra*, pues requirió que el juez ejecutor remita el expediente a la Corte Constitucional.

**24.** Sin embargo, la accionante no realizó dicho requerimiento dentro de un plazo razonable y luego de promover el cumplimiento de la sentencia de acción de protección ante el juez ejecutor. Tal es así que, conforme se desprende del proceso y del informe del juez de la Unidad Judicial, la primera actuación de la accionante dentro de la fase de ejecución fue el requerimiento de que el expediente sea remitido a la Corte Constitucional. Al no promover la ejecución de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, la accionante no cumplió el requisito sintetizado en el párrafo 20.2 *ut supra* y desconoció el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento.<sup>11</sup> Es necesario recalcar que, dado que la accionante debía promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, los requerimientos realizados a la entidad obligada (párrafo 5 *ut supra*) no cumplen el requisito para el ejercicio de la acción de incumplimiento que es objeto de análisis.

**25.** Por lo expuesto, la Corte concluye que, al requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional sin promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor, la accionante no cumplió los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de

---

<sup>11</sup> Conforme lo ha sostenido esta Corte, “[e]l carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado ‘todos los medios que sean adecuados y pertinentes’ para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

incumplimiento. En consecuencia, no corresponde emitir un pronunciamiento de fondo y la Corte debe devolver el expediente al juez ejecutor.

### 5. Decisión

26. 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 121-21-IS.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, para que se garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12121IS-5ac1b



**Caso Nro. 121-21-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 131-21-IS/23**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

## **CASO 131-21-IS**

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

### **SENTENCIA 131-21-IS/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción y declara el cumplimiento tardío de una sentencia que aceptó parcialmente una acción de protección contra una resolución de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Pasaje en la que dispuso medidas de protección, pese a que se inhibió de conocer la denuncia presentada.

## **1. Antecedentes procesales**

### **1.1. De la acción de protección**

1. El 27 de septiembre de 2021, JCVC<sup>1</sup> presentó una acción de protección en contra de los miembros principales de la Junta Cantonal de Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de Pasaje (“**JCPDP**”), del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pasaje (“**GAD de Pasaje**”) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda impugnó la resolución administrativa de 6 de abril de 2020, en la que la JCPDP se inhibió de seguir sustanciando el proceso de maltrato físico y psicológico de sus dos hijos,<sup>2</sup> denunciado por OHEE, padre de los niños, y a pesar de esta inhibición, la JCPDP dispuso la medida de protección preventiva de orden de cuidado de los niños a favor del señor OHEE, impidiéndole recurrir la medida dictada.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El expediente constitucional es de carácter confidencial por razones legales con base en el artículo 5 numeral 20 del COIP, en concordancia con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. En consecuencia, se mantendrá la confidencialidad respecto del nombre de la accionante, del accionado y de sus hijos, en atención a lo prescrito en los artículos 44 y 66 numerales 19 y 20 de la Constitución que consagran el principio de interés superior, los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal y familiar.

<sup>2</sup> La inhibición se sustentó en el parte policial adjuntado al proceso en el que se observó un presunto delito sexual, por lo que la autoridad competente sería la Fiscalía del cantón Pasaje.

<sup>3</sup> En la demanda alegó que el 16 de julio de 2019 se concedió a OHEE un régimen de visitas de carácter cerrado. Además, alegó que, el 4 de abril de 2020, el padre de los niños denunció a la actual pareja de la accionante por un presunto delito sexual, que posteriormente tendría conocimiento la JCPDP, que habría emitido su resolución “de forma parcializada” debido a que OHEE era hermano del entonces alcalde del GAD de Pasaje. Además, señaló que OHEE “mantenía también en su contra medidas de protección que había sido girada a favor de su tierna hija [...], por un delito sexual”.

2. El 11 de octubre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pasaje (“**Unidad Judicial**” o “**juez de ejecución**”) aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, retrotrajo el proceso administrativo hasta antes de la inhibición y dispuso que la JCPDP continúe con el conocimiento del proceso, que resuelva el mismo en el término de quince días y que se pronuncie sobre la aplicación y efectividad de la medida de protección dispuesta. En la misma providencia, se negó el pedido de aclaración presentado por OHEE. De esta decisión no existió apelación.

### **1.2. Del proceso de ejecución de la sentencia de acción de protección**

3. Mediante escrito de 15 de octubre de 2021, JCVC solicitó al juez de ejecución que se oficie a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre el cumplimiento de las medidas de reparación y disponga a la JCPDP cumplir con la sentencia emitida.
4. En escrito de 19 de octubre de 2021, la JCPDP informó al juez executor que se convocó a la audiencia de contestación a la denuncia para el 20 de octubre de 2021<sup>4</sup> y señaló que se ha dispuesto la evaluación psicológica e investigación social, “así como se ha solicitado a los organismos pertinentes toda la documentación necesaria”.
5. En auto de 20 de octubre de 2021, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo en la provincia de El Oro, a fin de que realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.
6. El 27 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo solicitó al GAD de Pasaje notificar con las diligencias posteriores realizadas en la causa. En escrito de 5 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial sobre el seguimiento de cumplimiento de la sentencia realizado e indicó que “la causa [respecto de la denuncia] se encuentra por resolver” dado que la audiencia de prueba fue llevada a cabo el 29 de octubre de 2021.
7. Mediante escrito de 9 de noviembre de 2021, JCVC solicitó el cumplimiento de la sentencia indicando que el tiempo otorgado en la sentencia habría precluido. En auto de 11 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial ofició a la Defensoría del Pueblo para que

---

<sup>4</sup> En un principio, se convocó a la audiencia para el 15 de octubre de 2021 pero esta fue reprogramada debido a que el abogado de OHEE presentó un certificado médico en el justificaba el no poder asistir a la audiencia en la fecha fijada.

informe sobre el cumplimiento de la sentencia y recordó a la parte accionada la obligación de cumplir con lo ordenado “bajo prevenciones de orden legal”.

8. En escrito de 12 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo informó al juez ejecutor que la JCPDP no ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional al no emitir la resolución administrativa correspondiente.
9. El 18 de noviembre de 2021, JCVC presentó ante el juez de ejecución una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021 y solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
10. En auto de 25 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial declaró el incumplimiento de la sentencia y dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional “conjuntamente con este informe”.<sup>5</sup>
11. En escrito de 26 de noviembre de 2021, la JCPDP informó al juez ejecutor que cumplió con la sentencia constitucional, pues el 19 de noviembre de 2021 notificó a las partes procesales la resolución del procedimiento administrativo dictada el 18 de noviembre de 2021, por lo que solicitó la revocatoria del auto de 25 de noviembre de 2021. A su escrito, adjuntó la resolución dictada.<sup>6</sup>
12. En auto de 2 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial negó el pedido de revocatoria e indicó que la JCPDP “excedió en demasía el término concedido para el cumplimiento de lo ordenado”. En contra de esta decisión, el GAD de Pasaje solicitó que se declare la nulidad y la JCPDP interpuso apelación.
13. En auto de 9 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial negó los pedidos de nulidad y apelación.
14. El 13 de diciembre de 2021, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón de envío del expediente a la Corte Constitucional.

---

<sup>5</sup> La Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional únicamente la providencia de 25 de noviembre de 2021, en la que realizó una narración de los antecedentes de la causa y las actuaciones judiciales –insistencias a la JCPDP– para que se dé el cumplimiento de la sentencia en el término legal concedido.

<sup>6</sup> Además, se indicó que dicha resolución fue apelada por parte de JCVC. En fase de apelación de resoluciones de la junta cantonal de protección de derechos. En dicho proceso de apelación, el 28 de enero de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pasaje decidió aceptar el recurso interpuesto, revocó la resolución impugnada y dispuso la inmediata recuperación de los niños para que estén bajo el cuidado de la madre, y el allanamiento del domicilio del padre para el cumplimiento de lo anterior. De dicha resolución judicial se interpuso recurso de apelación y, de hecho, lo cual fue negado en auto de 14 de febrero de 2022.

## **2. Competencia**

- 15.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

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

### **3.1. Argumentos de la accionante**

- 16.** La accionante pretende que se disponga el cumplimiento de la sentencia constitucional y, como fundamentos de su pretensión, manifiesta que la misma fue incumplida ya que a pesar de haber transcurrido los quince días que el juez otorgó –a su juicio, el término venció el 4 de noviembre de 2021–, la JCPDP no dictó la resolución administrativa que correspondía. En consecuencia, se seguiría vulnerando sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica por lo que solicita “se ejecuten las sanciones” respectivas y que se notifique a la Fiscalía General del Estado para el inicio de las acciones penales por presumirse el cometimiento del delito de incumplimiento de órdenes legítimas de autoridad competente.

### **3.2. Informe de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pasaje**

- 17.** El 25 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial indicó que se realizó varias insistencias a la JCPDP para que cumpla con la sentencia emitida, que “desconoce las razones que tuvieron para no cumplir con lo ordenado dentro del término legal concedido” y declaró el incumplimiento de la decisión judicial. Además, dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional.

### **3.3. GAD de Pasaje**

- 18.** El 27 de junio de 2023, el GAD de Pasaje ingresó escritos en los que relató los antecedentes de la causa y las actuaciones realizadas para dar cumplimiento con la sentencia constitucional. Además, señaló que se cumplió con el artículo 243 del Código de la Niñez y Adolescencia que establece que los procedimientos administrativos no podrán durar más de treinta días hábiles. En consecuencia, alegó que se había dado cumplimiento integral de la sentencia constitucional.

#### 4. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

19. La sentencia de 11 de octubre de 2021 dispuso lo siguiente:

se declara parcialmente con lugar la acción de protección presentada por la señora [JCVC] [...] y por consiguiente se declara que en la misma existió vulneración a los derechos constitucionales como lo son: a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76.3, 76 numeral 7 literal 1), artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, *retrotrayendo en consecuencia el proceso administrativo a la inhibición que realizó la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Cantón Pasaje, a fin de que continúen con el conocimiento del procedimiento administrativo*, quienes por haber excedido el término previsto en el artículo 243 del Código de la Niñez y Adolescencia, deberán *en el término máximo de quince días convocar a la audiencia y resolver el procedimiento administrativo conforme a lo previsto en los artículos 237 y siguientes del citado cuerpo legal, observando en la tramitación y resolución todos y cada uno de los principios y garantías básicas que rigen el debido proceso*, a fin de que las partes puedan ejercer sus derechos. Con relación a la medida de protección dispuesta, será la misma Junta Cantonal de Protección de Derechos, quien una vez que cumpla el procedimiento previsto en la ley, se pronuncie respecto a su aplicación y efectividad. Como reparación integral la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Cantón Pasaje, no podrá nunca más cometer este tipo de errores en ningún procedimiento administrativo; así mismo ordenarán el seguimiento de la medida de protección conforme lo establece el artículo 219 del CONA e informarán a éste Juez el cumplimiento de lo ordenado [énfasis añadido].

#### 5. Consideraciones previas

20. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional [...]”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.<sup>7</sup>

21. Por su parte, el artículo 96 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) determina que:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

---

<sup>7</sup> LOGJCC. Artículo 21 “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, *en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados*, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento [énfasis añadido].
- 22.** La Corte observa que el presente caso fue planteado el 18 de noviembre de 2021 (ver párrafo 9 *supra*) por la accionante, tras las insistencias realizadas en escritos de 15 de octubre y 9 de noviembre de 2021 (ver párrafos 3 y 7 *supra*) para la ejecución de la sentencia de la acción de protección. Anterior a la presentación de la acción de incumplimiento, el 12 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo indicó a la Unidad Judicial en su informe de seguimiento que la JCPDP no cumplió con la sentencia constitucional (ver párrafo 8 *supra*).
- 23.** En cambio, posterior a la presentación de la acción de incumplimiento, el 25 de noviembre de 2021 la Unidad Judicial declaró el incumplimiento de la sentencia y dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional “conjuntamente con este informe” (ver párrafo 10 *supra*), en el que señaló que desconocía las razones que tuvo la JCPDP para no cumplir con lo ordenado dentro del término legal concedido (ver párrafo 17 *supra*). El 26 de noviembre de 2021 la JCPDP informó al juez executor que cumplió con la sentencia dictada y solicitó la revocatoria del auto de 25 de noviembre de 2021, mismo que fue negado el 2 de diciembre de 2021 (ver párrafos 11 y 12 *supra*). El 13 de diciembre de 2021, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón de envío del expediente a la Corte Constitucional (ver párrafo 14 *supra*).
- 24.** En atención a lo anterior, esta Corte identifica que: (i) la actora de la acción de protección promovió el cumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021 ante la judicatura de ejecución; y, (ii) ante la falta de cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de acción de protección dentro del término establecido, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con el informe que expone las razones del incumplimiento alegado. En tal virtud, se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la CRSPCCC para analizar el fondo de la acción incoada.
- 25.** Sin perjuicio de lo anterior, la Corte recuerda que en la sentencia 38-19-IS/22 se indicó que “los jueces de instancia cuentan con varias facultades encaminadas al cumplimiento de su decisión constitucional, por lo que, únicamente cuando los medios empleados no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento para que la Corte

Constitucional asuma la competencia en la ejecución del fallo”.<sup>8</sup> En el caso concreto, se observa que el juez ejecutor, en su informe (detallado en la sección 3.2 *ut supra*), tan solo expresó de modo genérico que ha realizado las acciones necesarias para que se cumpla integralmente la sentencia; y, manifestó que efectivamente la sentencia se encontraba incumplida por la JCPDP al no haberse dictado la resolución dentro del término establecido.

26. Además, se constata que, si bien la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente a la Corte antes de que se ponga en su conocimiento el cumplimiento de la medida de reparación por parte de la JCPDP, no solicitó previamente a ambas partes procesales información sobre el cumplimiento de la medida e inclusive posteriormente, decidió remitir el expediente a la Corte Constitucional luego de que se informó que se ha dado cumplimiento con la sentencia al emitir la resolución administrativa.
27. Por tanto, esta Corte recuerda que, frente al informe de incumplimiento de la sentencia emitido por la Defensoría del Pueblo, el juez ejecutor tenía la obligación de dar seguimiento y disponer medidas que conlleven a la ejecución de la sentencia con base en el artículo 21 de la LOGJCC o inclusive llamar la atención a la JCPDP por haber cumplido la sentencia constitucional de manera tardía. En consecuencia, la Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial, por remitir el expediente constitucional ante el pedido realizado por la parte actora de la acción de protección, de forma inmediata, sin justificar que amerite el inicio de un nuevo proceso ante este Organismo y sin emplear las medidas disponibles para los jueces ejecutores para asegurar el cumplimiento íntegro de la sentencia constitucional.

## 6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

28. La accionante señala que la JCPDP ha incumplido la sentencia de la Unidad Judicial, por cuanto no se emitió la resolución administrativa dentro de la causa puesta en conocimiento de la JCPDP, por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La entidad obligada cumplió la sentencia de la Unidad Judicial emitida en el proceso de acción de protección?**

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48. En dicha sentencia, la Corte estableció que los jueces ejecutores cuentan, por ejemplo, con facultades propias del seguimiento de la fase de ejecución, pueden delegar el seguimiento de la ejecución de la sentencia a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal local o nacional de protección de derechos y pueden aplicar medidas correctivas, coercitivas y sancionatorias.

- 29.** Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento de la sentencia de 11 de octubre de 2021 se debe examinar, en primer lugar, el contenido de su parte dispositiva (ver párrafo 19 *supra*).
- 30.** Conforme a la cita señalada, la sentencia contiene como medida que la JCPDP resuelva el proceso administrativo en el término máximo de quince días, cumpliendo con las garantías del debido proceso y se pronuncie respecto a la aplicación y efectividad de la medida de protección otorgada.
- 31.** Así, respecto del cumplimiento de la medida, del expediente de ejecución este Organismo verifica que la parte accionada en cumplimiento a la sentencia constitucional informó a la Unidad Judicial, el 26 de noviembre de 2021, que emitió la resolución administrativa<sup>9</sup> el 18 de noviembre de 2021 y fue notificada al día siguiente, es decir el 19 del mismo mes y año.
- 32.** En dicha resolución se constata que la JCPDP realizó un recuento de los antecedentes del caso, citó la normativa que le otorga competencia para conocer y resolver el caso, señaló los argumentos expuestos por las partes, detalló las pruebas presentadas, analizó la aplicación y efectividad de la medida de protección dictada. Como resultado, resolvió aceptar parcialmente el parte policial analizado y ratificó la orden de cuidado dictada.<sup>10</sup> Por tanto, la medida de reparación dictada fue cumplida por parte de la entidad accionada.
- 33.** No obstante, si bien en el expediente del proceso de ejecución se verifica que efectivamente se emitió la resolución administrativa dentro del proceso de maltrato físico y psicológico denunciado por OHEE, esta Corte estima pertinente pronunciarse con respecto al retardo en la emisión de la resolución administrativa debido a que la Unidad Judicial otorgó un término máximo de quince días.
- 34.** Del expediente de ejecución y del informe de seguimiento presentado por la Defensoría del Pueblo,<sup>11</sup> esta Magistratura advierte que la entidad accionada llevó a cabo gestiones encaminadas a dar cumplimiento a la medida de reparación en análisis entre el 12 y 29

---

<sup>9</sup> Hojas 479 a la 487 del quinto cuerpo del expediente de la Unidad Judicial.

<sup>10</sup> En la resolución administrativa se ratificó la medida de protección de orden de cuidado de los niños a favor de OHEE; y, se dispuso que “se propicie el acercamiento afectivo entre [los niños] y su madre por tanto, se generará espacios para que los mismos interactúen” y que se oficie a la Secretaria de Derechos Humanos Zonal 7 para que se inicie con la intervención terapéutica de los niños y sus padres para afianzar los vínculos familiares “al amparo de lo establecido en el art. 217 numeral 1 y 4 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia”. Por último, se dispuso que dicha institución remita un informe a la JCPDP “a manera de seguimiento”.

<sup>11</sup> Hojas 453 y 454 del quinto cuerpo del expediente de la Unidad Judicial.

de octubre de 2021. De lo tramitado, se identifica que existió un diferimiento de audiencia debido a que el abogado de OHEE presentó un certificado médico justificando su ausencia.

- 35.** Asimismo, en escrito de 7 de diciembre de 2021, la JCPDP informa a la Unidad Judicial que la causa se retrasó por “circunstancias de fuerza mayor como la enfermedad de un miembro de la Junta por el lapso de una semana (se adjunta copias de los certificados médicos), así como calamidades domésticas que han suscitado a los miembros de la Junta de forma imprevista, por lo que tuvieron que ausentarse de su puesto de trabajo”.<sup>12</sup>
- 36.** Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida, deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento y ii) falta de justificación para el retardo. Bajo este panorama, respecto al primer elemento, se verifica que existió un retardo en el cumplimiento de la sentencia. No obstante, respecto al segundo elemento, este Organismo verifica que existe una justificación para el retraso de la ejecución de la sentencia por parte de la JCPDP.
- 37.** En consideración al análisis antes mencionado, se concluye que la entidad accionada cumplió con la medida de reparación ordenada en la sentencia de la Unidad Judicial. Sin embargo, este Organismo advierte que ello ocurrió después de un mes de la emisión del fallo, y no dentro del término de quince días que se concedió para el efecto. Al respecto, aunque la Corte estima que las gestiones administrativas y judiciales que la entidad accionada llevó a cabo podrían justificar una demora razonable en el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia constitucional, se verifica que el cumplimiento de la medida analizada fue tardío.
- 38.** En consecuencia, esta Corte estima pertinente realizar un llamado de atención a la Junta Cantonal de Protección de los Derechos de Pasaje por el cumplimiento tardío de la sentencia constitucional y recordarle que las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales deben ser cumplidas en el término establecido en las sentencias constitucionales y, en ausencia de este, de forma inmediata.<sup>13</sup> Así, el cumplimiento de la medida ordenada en la sentencia dictada el 11 de octubre de 2021 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pasaje debía ocurrir dentro de los quince días siguientes a su notificación, y no dentro de aproximadamente un mes como ocurrió en la especie.

---

<sup>12</sup> Hojas 549, 550 y 553 del sexto cuerpo del expediente de la Unidad Judicial.

<sup>13</sup> LOGJCC, artículo 162; y CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46.

## 7. Decisión

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

1. *Aceptar parcialmente* la acción de incumplimiento 131-21-IS.
2. *Declarar* el cumplimiento tardío de la medida de reparación dispuesta en la sentencia de 11 de octubre de 2021, por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pasaje.
3. *Realizar* un llamado de atención a:
  - a. Los jueces de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Pasaje que tuvieron a cargo la acción de protección referente a esta causa, por remitir la acción a esta Corte de forma inmediata, sin haber requerido previamente información a la entidad accionada sobre la medida de reparación dictada en la sentencia de 11 de octubre de 2021 y haber iniciado un nuevo proceso ante esta Corte sin emplear las medidas disponibles para los jueces ejecutores para asegurar el cumplimiento íntegro de la sentencia constitucional.
  - b. La Junta Cantonal de Protección de los Derechos de Pasaje ya que el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en procesos de garantías jurisdiccionales debe ocurrir de forma oportuna y en estricta observancia del término dispuesto en la decisión judicial.
4. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
5. Notifíquese, publíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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



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

13121IS-5a9a4



**Caso Nro. 131-21-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia 1349-18-EP/23**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

### **CASO 1349-18-EP**

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

### **SENTENCIA 1349-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito emitida en el marco de un proceso de defensa del consumidor. Este Organismo concluye que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva puesto que existió un retraso de casi dos años en la emisión de la sentencia de segunda instancia. Asimismo, la Corte encontró que no hubo vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y tramite propio.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 22 de junio de 2016, María José Jaramillo Rivera ("**María Jaramillo**" o "**accionante**"), presentó una demanda de contravenciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor ("**LODC**") en contra del veterinario Juan Carlos Molina Herrera ("**Juan Molina**") en su calidad de propietario de la Clínica Veterinaria Brasil.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La causa fue signada con el número 17151-2016-00455. María Jaramillo indicó en la demanda que formulaba la acusación particular en contra del veterinario Juan Molina debido a que, su perro de raza *golden retriever* de 10 años llamado Joaquín fue atendido en varias ocasiones en la Clínica Veterinaria Brasil. Relató que, en 2014 el perro fue sometido a un procedimiento de esterilización y que, el 5 de abril de 2016, ingresó en la mentada clínica para una profilaxis dental. En esa ocasión, María Jaramillo indicó que el veterinario Juan Molina extrajo sin su consentimiento, un tumor del hocico del animal. El 20 de abril de 2016, el animal volvió a la clínica por los resultados de la biopsia del tumor y para recibir atención por una tos recurrente, ante la cual Juan Molina prescribió un jarabe. Todas estas actuaciones, de acuerdo con María Jaramillo, señalaron que Juan Molina

[...] no puso el cuidado adecuado, inobservando lo previsto en el art. 27 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y art. 52 y 54 de la Constitución de la República del Ecuador, pues no realizó de manera eficiente, efectiva y profesional el procedimiento de esterilización de mi mascota lo que le produjo severas afectaciones (sic) en su salud; no atendió de manera eficiente y profesional y con el cuidado debido su compleción (sic) pulmonar lo que ocasionó incluso su internamiento y no practicó eficientemente y sin mi autorización la extracción de focos cancerígenos en el hocico del animal lo que provocó un deterioro de su salud por un lado y la incurrancia de mi parte en nuevos gastos y tratamiento por esa ineficiente atención, causandome (sic) un perjuicio de considerables proporciones (Las mayúsculas y negritas del original han sido eliminadas).

Por lo anterior, solicitó que Juan Molina sea condenado al pago de USD 1.000 por los gastos incurridos, USD 2.000 por el cometimiento de una infracción general de acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica

2. El 7 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del cantón Quito de la Provincia de Pichincha declaró con lugar la acusación presentada por María Jaramillo en contra de Juan Molina,<sup>2</sup> quien interpuso apelación de esta decisión el 12 de septiembre de 2016.
3. El 22 de septiembre de 2016, la accionante presentó un escrito mediante el cual se adhirió a la apelación interpuesta por Juan Molina.<sup>3</sup>
4. El 17 de octubre de 2016, la accionante solicitó a la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) que se realice una audiencia para que se escuchen sus argumentos relacionados a la apelación.
5. El 27 de octubre de 2016, el juez Jordan Fredy Gregorio San Martín (“**Fredy San Martín**”) de la Unidad Judicial celebró la audiencia solicitada.<sup>4</sup>
6. El 30 de noviembre de 2016, el 30 de agosto de 2017<sup>5</sup> y el 23 de febrero de 2018,<sup>6</sup> la accionante solicitó, mediante escritos, que la Unidad Judicial emita la sentencia en su caso. El primer escrito fue recibido por el juez Patricio Gonzalo Baño Palomino (“**Patricio Baño Palomino**”) el cual avocó conocimiento del caso el 29 de marzo de

---

de Defensa del Consumidor, una multa de USD 1.000 por el servicio defectuoso y una indemnización no menor a USD 5.000 por daños y perjuicios de acuerdo con el artículo 75 de la misma ley.

<sup>2</sup> El juez indicó que: “De esta manera, se ha procedido a valorar la prueba aportada por la acusadora, y se ha comprobado el cometimiento de la infracción acusada”. Por lo anterior, condenó a Juan Molina al pago de una multa de USD 100 de acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, USD 1.562,50 como pago por daños y perjuicios y fijó los honorarios del abogado defensor en USD 150.

<sup>3</sup> En su adhesión, la accionante indicó que en la sentencia de primera instancia no se resolvió un pedido de que se condene al acusado a la devolución de los valores que canceló por los procedimientos, que el monto establecido como multa era mínimo y correspondía un monto mayor y que se debía establecer una cantidad mayor en el rubro de daños y perjuicios dado que la cantidad no los resarcía.

<sup>4</sup> En la audiencia, el juez no dictó sentencia ni indicó de forma oral su decisión. De la grabación de la audiencia que consta en el expediente constitucional el juez indicó que: “Habiendo sido escuchadas las partes en la presente audiencia oral pública el suscrito juez se pronunciará oportunamente y dictará la sentencia correspondiente” y dio por terminada la audiencia.

<sup>5</sup> En su escrito, la accionante señaló: “Yo, María José Jaramillo Rivera, en el juicio 17151-2016-00455 ante usted comparezco y solicito: Que atento al estado de la causa se digne pronunciar sentencia.”. (énfasis del original omitido)

<sup>6</sup> En su escrito, la accionante señaló:

Señora Jueza, por espacio de varios meses insistí al señor Juez que conocía de la causa que emita su sentencia, no habiendo sido atendida, siendo que este retardo en la administración de justicia me ha causado un grave daño. Comedidamente le solicito se digne dictar sentencia y en base de los méritos procesales que evidencian la mala práctica profesional en la que incurrió el Dr. Juan Carlos Molina Herrera se le condene a la devolución de los valores cancelados por mi persona referidos a al ineficiente atención profesional prestada a mi mascota; a la máxima multa prevista en la ley en la suma de un mil dólares americanos; a la suspensión de su ejercicio profesional por un período no menor a 90 días y a una indemnización no menor a cinco mil dólares americanos por los perjuicios que su mala práctica me ha causado (énfasis del original omitido).

2017 por encontrarse legalmente encargado de la Unidad Judicial de acuerdo con la acción de personal 2474-DP17-2017-VS. Los otros dos escritos fueron agregados al expediente por la jueza Ana Guerrón Castillo (“**Ana Guerrón**”) quien asumió la judicatura de forma posterior.<sup>7</sup>

7. El 6 de marzo de 2018, la jueza Ana Guerrón, emitió una providencia en la cual, en atención a la solicitud de la accionante de 23 de febrero de 2018, llamó a audiencia para el 6 de abril de 2018. Dicha audiencia se llevó a cabo en la fecha indicada por el juez encargado, Geovanny Freire Coloma dada la ausencia de la jueza Ana Guerrón.<sup>8</sup>
8. El 17 de abril de 2018, el juez encargado de la Unidad Judicial aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primera instancia.<sup>9</sup>
9. El 17 de mayo de 2018, María Jaramillo presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de abril de 2018. La causa fue signada con el número *1349-18-EP*.
10. El 2 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional solicitó a la accionante que aclare y complete su demanda.<sup>10</sup>
11. El 27 de julio de 2018, la accionante presentó un escrito en el cual completó y aclaró lo solicitado por la Sala de Admisión.

---

<sup>7</sup> El 28 de septiembre de 2017 la causa fue sorteada a la jueza Ana Guerrón Castillo, quien asumió la judicatura por ausencia definitiva del juez titular, y después de Patricio Baño Palomino, quien estuvo encargado de la judicatura después del juez Fredy San Martín.

<sup>8</sup> La jueza indicó:

Agréguese al proceso el escrito de fecha de 23 de febrero del 2018, presentado por la accionante señora MARÍA JOSE JARAMILLO RIVERA, el mismo que es puesto en mi conocimiento por medio de secretaria en esta fecha. En atención al mismo, en virtud a los principios de inmediación, debida diligencia y oralidad, con el objeto de que sean escuchadas las partes procesales según la solicitud constante a fs. 86 del proceso y por cuanto ésta Autoridad avocó conocimiento de la causa con fecha 20 de febrero de 2018, se señala para el día 06 DE ABRIL DEL 2018. A LAS 09H00, a fin que tenga la audiencia de estrados.

<sup>9</sup> El juez Geovanny Freire Coloma, encargado de la Unidad Judicial, consideró que no había suficientes elementos que constituyan prueba técnica que otorguen certeza y permitan destruir el estado de inocencia: “... esta autoridad, acepta el recurso de apelación y revoca la sentencia venia (sic) en grado, ratificando el estado de inocencia del señor Juan Carlos Molina Herrera, por falta de elementos que puedan constituir prueba técnica que otorguen certeza y permitan destruir el estado de inocencia”.

<sup>10</sup> La Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza solicitó a la accionante que complete y aclare su demanda sobre: i) el agotamiento de recursos, señalamiento de la judicatura de la que emana la decisión impugnada y, ii) si la violación sucedió durante el proceso y el momento en el que se alegó frente a la jueza o juez que conoció la causa. El 25 de julio de 2018, el auto fue notificado a la accionante.

12. El 20 de agosto de 2018, la Sala de Admisión emitió un auto mediante el cual admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.<sup>11</sup>
13. El 22 de marzo de 2022, la causa 1349-18-EP fue sorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, de acuerdo con el orden cronológico de sustanciación de las causas, avocó conocimiento del caso el 10 de enero de 2023, y solicitó al juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito que presente su informe de descargo debidamente motivado.
14. El 14 de marzo de 2023, la jueza ponente solicitó mediante providencia a la Unidad Judicial que, en el término de cinco días, remita la grabación de la audiencia de 6 de abril de 2018.
15. El 25 de abril de 2023, la jueza ponente solicitó por segunda ocasión a la Unidad Judicial que, en el término de tres días, remita la grabación de la audiencia de 6 de abril de 2018.
16. El 23 de mayo de 2023, el secretario de la Unidad Judicial remitió la grabación de la audiencia de 6 de abril de 2018.

## 2. Competencia

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

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos de la accionante

18. La accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de defensa y la motivación, el derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> La Sala de Admisión que decidió sobre la admisibilidad en el caso estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Pamela Martínez Loayza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

<sup>12</sup> CRE, artículos 82, 76, numeral 7, literal a), 76, numeral 7, literal l), 66, numeral 4 y 75.

- 19.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la accionante indica que el juez de la Unidad Judicial no tomó en cuenta la:

[...] abundante evidencia probatoria que consta en el proceso y que evidenció la mala práctica profesional del acusado y en un burdo afán de beneficiarle le declara inocente bajo el argumento falaz de que no existen argumentos técnicos que anoten su culpabilidad, cuando se ha evidenciado procesalmente como bien lo analiza el Juez de primera instancia que se probó que mi mascota fue sometida a una cirugía de esterilización realizada de manera inadecuada; que el profesional sin mi autorización extrajo un tumor del hocico de mi mascota pues no existe un documento de autorización para intervenir quirúrgicamente a mi mascota; por ende este profesional no puso el cuidado debido y no prestó sus servicios de manera eficiente. Pese a ello el señor juez lo absuelve (énfasis del original ha sido omitido).

- 20.** En su escrito de aclaración indicó que con dicha actuación:

[...] existe una flagrante violación a este principio que debe ser protegido irremediablemente pues la seguridad jurídica señora Jueza establece la necesidad de crear un sistema jurídico válido, eficaz y que evite dañar a las personas, para que tengamos una garantía de certeza con operadores judiciales (sic) competentes en la tutela jurídica de nuestros derechos.

- 21.** Con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la accionante alega que se vulnera dicho derecho dado que la Unidad Judicial: 1. Dictó su sentencia casi dos años después y, 2. Llamó a audiencia para tomar su decisión:

Al presentar la adhesión al recurso de apelación el Juez Penal debió someterse a normas de debido proceso y observar irrestrictamente los procedimientos dando fundamentalmente celeridad al caso y no lo hace pues casi a los dos años de dictada la sentencia de primera instancia (violando el principio de celeridad) se inventa un procedimiento, convoca a una audiencia no prevista en la ley y luego resuelve en perjuicio de mis intereses absolviendo al acusado.

- 22.** En su escrito de aclaración, la accionante indica que lo anterior es importante dado que: “[...] el debido proceso asegura la adecuada defensa de los derechos que permiten que se cumplan con las etapas de los procesos y las actuaciones judiciales deben observar estas etapas”.

- 23.** En lo que respecta al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indica que en la decisión impugnada:

[...] simplemente se declara la inocencia del acusado que, a criterio del juez, no existen evidencias (sic) elementos que puedan constituir prueba técnica, sin el correcto análisis jurídico que sustente dicha decisión, entendiéndose éste como el discernimiento y justificación normativa, en hechos y principios que sustenten la decisión de la autoridad judicial. Lo cual evidencia una falta de motivación y de aplicación de los artículos

referentes a la materia laboral dispuestos tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor es decir, falta evidente de aplicación de normas de derecho sustanciales a los hechos invocados por nuestra parte.

24. Adicionalmente, indicó en su escrito de aclaración que “El referido juez no motiva de forma clara, concreta y completa su sentencia se limita a declarar inocente al acusado, indicando que no existen evidencias que puedan constituir prueba técnica. No realiza entonces un análisis jurídico que sustente su decisión lo cual evidencia una falta de motivación” (énfasis del original omitido).
25. Sobre el derecho a la igualdad, la accionante indica que: “[...] se puede determinar con claridad absoluta que el juez de la Unidad Judicial Penal, no aplicó el principio de igualdad, pues declara la inocencia del acusado sin considerar las evidencias que si (sic) fueron consideradas por el Juez A Quo, (sic) por lo cual el principio de igualdad en ésta (sic) situación semejante recibió un trato distinto, lo cual es una flagrante vulneración al principio de igualdad en perjuicio de nuestros derechos constitucionales [...]”. De igual manera, en su escrito de aclaración, repite el mismo argumento relacionado a que el juez de la Unidad Judicial no consideró las evidencias a diferencia de lo estimado por el juez de primera instancia.
26. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva la accionante indica que ella presentó su adhesión al recurso de apelación con miras a que se rectifique una sentencia “diminuta” que, aunque condenaba al demandado “no lo hizo en la real dimensión de sus actuaciones”. Indica que en la sentencia impugnada “[...] no solo se me quita lo que el Juez A-Quo reconoció sino que se declara la inocencia del acusado beneficiándole en perjuicio de mis intereses,, (sic) con lo cual es evidente que existe una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva [...]”.
27. La accionante solicita que la Corte deje sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial.

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

28. A pesar de que la Jueza ponente requirió hasta por dos ocasiones el informe de descargo, hasta la presente fecha, la Unidad Judicial no lo ha remitido. Lo único que fue puesto en conocimiento de esta Corte es el CD que contiene la grabación de la audiencia.

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

29. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de

las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.<sup>13</sup>

30. Sobre lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterativa que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, el accionante debe formular argumentos completos, en los que se pueda identificar: (i) una tesis sobre cuál es el derecho vulnerado; (ii) una base fáctica, que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que viola derechos; y, (iii) una justificación jurídica, que demuestre por qué la acción u omisión de la autoridad judicial vulnera el derecho de forma directa e inmediata.<sup>14</sup>
31. Sobre el cargo presentado respecto a la seguridad jurídica que consta en los párrafos 19 y 20 *supra*, la accionante solamente demuestra su disconformidad con la valoración de la prueba por parte de la Unidad Judicial, ya que, a su criterio, existía suficiente prueba para determinar que el veterinario Juan Molina realizó un mal servicio. Adicionalmente, la accionante pretende que este Organismo realice un examen de mérito, el cual está reservado para procesos que emanan de garantías jurisdiccionales, de acuerdo con la sentencia 176-14-EP/19. Por lo anterior, esta Corte no formulará un problema jurídico con respecto a estos argumentos.
32. En relación al cargo indicado en el párrafo 21 *supra*, relacionado con el derecho a la defensa, la accionante considera, por un lado, que la Unidad Judicial tardó dos años en emitir la sentencia de apelación en su caso y por otro, que la audiencia convocada por la Unidad Judicial (sin especificar si se refería a la primera o a la segunda audiencia) vulneró dicho derecho debido a que no se cumplió con las etapas del proceso y las actuaciones judiciales que se deben observar en dichas etapas.
33. En este sentido, este Organismo en atención a las facultades concedidas por la CRE y la LOGJCC y en aplicación a lo establecido en el artículo 4 numeral 13 de dicho cuerpo legal, considera que para responder los cargos de manera más adecuada y específica es pertinente hacer un análisis por un lado, al derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al plazo razonable tomando en cuenta el hecho de que la judicatura se tardó casi dos años en emitir una sentencia en este caso y por otro mediante el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, contenida en el artículo 76 numeral 3 de la CRE sobre la alegación que se concentra en que se realizó una audiencia que no debía.

---

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

<sup>14</sup> Id., párr. 18.

34. En consideración de lo anterior, esta Corte se plantea los siguientes problemas jurídicos:
- A. ¿La sentencia dictada por la Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haber sido emitida dos años después de haber sido interpuesto el recurso de apelación?
  - B. ¿La sentencia dictada por la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso al haberse llamado a dos audiencias para resolver la causa?
35. Sobre el cargo relacionado al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en los párrafos 23 y 24 *supra*, la accionante esgrime argumentos dirigidos hacia su inconformidad con la decisión tomada por la Unidad Judicial. En este sentido, en la medida en que dicho argumento se refiere a la verificación de la corrección o incorrección del análisis realizado por las judicaturas, este Organismo no se pronunciará respecto al mismo.
36. Una situación similar se observa en los cargos relacionados al derecho a la igualdad y no discriminación y tutela judicial efectiva, contenidos en los párrafos 25 y 26 *supra*, en tanto que sus argumentos se concentran en su desacuerdo con la decisión del juez de la Unidad Judicial, el cual declaró la inocencia del procesado y con lo anterior, eliminó las medidas dictadas por el juez de primera instancia, lo cual, a su criterio benefició al demandado en perjuicio de sus intereses. Por lo anterior, este Organismo se abstiene de formular un problema jurídico relacionado con estos derechos a la luz de los cargos de la accionante.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. Primer problema jurídico: ¿La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haber sido emitida dos años después de haber sido interpuesta la apelación?

37. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la CRE, en el cual se establece que: “[...] toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses”. Esta Corte ha determinado que la tutela judicial efectiva puede concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión y adicionalmente ha indicado que el derecho al plazo razonable podría ser analizado

como un derecho autónomo o como elemento transversal de la tutela judicial efectiva.<sup>15</sup>

- 38.** Asimismo, esta Corte ha indicado que “[...] no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración del plazo razonable pues corresponde hacer un análisis caso a caso atendiendo a sus particularidades en función de los criterios que ha desarrollado esta Corte”.<sup>16</sup>
- 39.** De esta forma, la jurisprudencia de este Organismo ha establecido que para analizar la posible vulneración del plazo razonable se deben tener en cuenta los siguientes parámetros: i) complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.<sup>17</sup>
- 40.** La accionante alegó que la judicatura se tardó casi dos años en emitir la sentencia, lo cual habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al plazo razonable. Así, es importante notar que, de acuerdo con los antecedentes procesales en el caso in examine la apelación se presentó el 12 de septiembre de 2016 y la audiencia se llevó a cabo el 27 de octubre de 2016. A partir de ese momento, la causa estuvo pendiente de la emisión de la sentencia lo cual sucedió el 17 de abril de 2018. Por lo anterior, este Organismo analizará si, el tiempo transcurrido entre la realización de la audiencia y la emisión de la sentencia configura o no una vulneración al plazo razonable.

### ***Complejidad del asunto***

- 41.** En relación con la complejidad del asunto, esta Magistratura ha determinado que se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.<sup>18</sup>
- 42.** En atención a lo anterior, este Organismo observa que el caso no tenía un número significativo de pruebas ya que las partes adjuntaron los exámenes médicos realizados al perro, las recetas para la adquisición de medicinas y las facturas de los gastos incurridos. Por su lado, el veterinario Juan Molina presentó un testigo en la

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrs.110 y 126; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 47.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63, sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 51.

audiencia y varios diplomas y certificados de cursos y estudios realizados en especialidades veterinarias.

43. Asimismo, no existió una pluralidad de sujetos procesales ni víctimas y el recurso era ordinario de apelación.
44. En el caso sub judice, se observa que, el 27 de octubre de 2016, el juez Fredy San Martín celebró la primera audiencia, en la cual comparecieron las partes y presentaron sus argumentos. Dicha audiencia terminó en menos de una hora y el juez indicó que dictaría su sentencia en el momento oportuno,<sup>19</sup> y omitió el indicar su decisión de forma oral en la audiencia.
45. Por lo anterior, esta Corte no encuentra algún elemento que evidencie que el caso haya estado revestido de una complejidad que justifique que la decisión haya sido emitida un año siete meses después de celebrada la primera audiencia.

#### ***Actividad procesal del interesado***

46. Con respecto a la actividad procesal del interesado, la Corte ha indicado que este criterio se orienta a verificar si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso.<sup>20</sup>
47. Este Organismo observa, de los recaudos procesales, que la accionante, quien se adhirió a la apelación presentada por Juan Molina, solicitó la audiencia el 17 de octubre de 2016, asistió a la misma y presentó los argumentos que motivaron su adhesión al recurso de apelación. Adicionalmente, tal como se indica en el párrafo 6 *supra*, la actora solicitó en tres ocasiones que se dicte sentencia.
48. Por lo anterior esta Corte no observa que la accionante haya incurrido en actuaciones dirigidas a entorpecer y por ende, dilatar el proceso. Es más, del expediente se desprende que la accionante activamente solicitó que la judicatura dicte sentencia en su caso.

#### ***Conducta de las autoridades judiciales***

---

<sup>19</sup> Primera audiencia, minuto 32'06.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55, CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

- 49.** Sobre el parámetro de la conducta de las autoridades judiciales, esta Corte observa que, de acuerdo con los antecedentes procesales, el juez Fredy San Martín celebró una audiencia el 27 de octubre de 2016 y no dictó sentencia de forma oral ni escrita.
- 50.** Después de la misma, de los recaudos procesales se observa que los diferentes jueces que han laborado en la Unidad Judicial<sup>21</sup> se limitaron a añadir al expediente los varios escritos presentados por las partes. Recién el 20 de febrero de 2018, la jueza Ana Guerrón Castillo avocó conocimiento del caso y el 6 de marzo de 2018 señaló una nueva fecha de audiencia para el 6 de abril de 2018, que culminó con la sentencia dictada por el juez encargado, Geovanny Freire Coloma, el 17 de abril de 2018. Es decir, la causa estuvo pendiente solamente de la emisión de la sentencia por un año y siete meses.
- 51.** De lo anterior se desprende que los jueces Fredy San Martín y Patricio Baño no actuaron con diligencia en relación con la causa, al incurrir en la prohibición establecida en el artículo 103 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).<sup>22</sup> Los únicos jueces que demostraron dicha diligencia fueron la jueza Ana Guerrón y el juez encargado Geovanny Freire Coloma quien realizó la audiencia convocada por la jueza titular y dictó sentencia en once días.
- 52.** En atención a lo anterior, esta Corte recuerda a los jueces que ya se ha pronunciado en otras ocasiones con respecto a que el cambio de personal en las judicaturas “sin que exista de por medio otra circunstancia extraordinaria, no obstan ni eximen de la responsabilidad que tienen los órganos jurisdiccionales (...)”.<sup>23</sup>

### *Afectación generada en la situación jurídica de las partes*

- 53.** Con respecto a la afectación generada en la situación jurídica de las partes, las mismas tuvieron que esperar casi dos años para recibir una respuesta a su recurso de apelación. Esto demoró su posibilidad de tener una decisión escrita en un plazo razonable y, de estimarlo necesario interponer los recursos o acciones que les asistía.
- 54.** En atención a lo analizado, este Organismo concluye que no es aceptable que, sin justificación alguna, el juez Fredy San Martín no haya dictado sentencia ni de forma oral ni escrita y que el juez Patricio Baño haya permitido que pasen un año y siete

<sup>21</sup> Tal como se relata en los párrafos 5, 6 y 7 *supra*.

<sup>22</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento 544, 9 de marzo de 2009: “Art. 103.- Prohibiciones. - Es prohibido a las servidoras y servidores de la Función Judicial: (...) 3. Retardar o denegar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que esté obligado;”

<sup>23</sup> CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 58.

meses para dictar una sentencia puesto que desde la culminación de la audiencia correspondía emitir una sentencia. Esto, a pesar de las insistencias de la accionante.

55. Por lo anterior, esta Magistratura considera que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el plazo razonable, debido a que existió una demora injustificada en la emisión de la sentencia dado que, a partir de la realización en la audiencia por el juez Fredy San Martín, ni él ni el juez Patricio Baño Palomino atendieron la causa. Dicha demora injustificada no incluye las actuaciones de la jueza Ana Guerrón y el juez Geovanny Freire Coloma, quienes tomaron acciones conducentes a la emisión de una decisión en la causa.
56. Ahora bien, de la revisión de la información que consta en el Registro Civil, este Organismo tiene conocimiento de que el juez Fredy San Martín falleció. Por lo anterior, esta Corte considera oportuno llamar la atención del juez Patricio Baño que atendió la causa, previo a la jueza Ana Guerrón, dado que el juez incurrió en una demora injustificada en su tramitación y resolución durante los casi dos años que el caso estuvo pendiente de sentencia. Este llamado de atención no se aplicará a la jueza Ana Guerrón y al juez encargado Geovanny Freire Coloma, quienes tomaron acciones para continuar con el trámite de la causa. Por lo que, de acuerdo con el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde a esta Magistratura informar de las actuaciones judiciales al Consejo de la Judicatura, para que adopten las decisiones a las que hubiere lugar, con respecto a los jueces señalados.

**5.2.Segundo problema jurídico: ¿La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso al haberse llamado a dos audiencias para resolver la causa?**

57. La Constitución establece en su artículo 76 numeral 3 que en todo proceso: “Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.
58. Con respecto a lo anterior, la Corte ha establecido que esta garantía por sí sola no configura supuestos de violación al debido proceso como principio, sino que contienen una remisión a reglas de trámite que se encuentran en la legislación procesal. Así, la vulneración tiene dos requisitos: i) la violación de alguna regla de trámite y ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> CCE, sentencia 1423-17-EP/23, 30 de noviembre de 2022, párr. 31, CCE, sentencia 2229-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 16.

- 59.** La accionante alegó en su demanda que la audiencia convocada por la Unidad Judicial vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del trámite propio dado que el llamamiento a las mismas evitó que se cumpla con las etapas de los procesos y las actuaciones judiciales que se deben observar en los mismos.
- 60.** Por lo anterior, corresponde a esta Corte revisar si el llamamiento a las audiencias que se dieron por la Unidad Judicial vulneró alguna regla de trámite y, de encontrarse la violación, si la misma resultó en el socavamiento del principio del debido proceso.
- 61.** La LODC, en su artículo 86 prescribe que:

Art. 86.- Recurso de apelación. - De la sentencia que dicte el juez de contravenciones se podrá interponer el recurso de apelación dentro del término de tres días, contados a partir de la notificación con el fallo. Dicho recurso será presentado ante el juez de contravenciones quien lo remitirá al respectivo juez de lo penal. La sentencia que dicte el juez de lo penal, causará ejecutoria.

- 62.** Adicionalmente, el mismo cuerpo legal indica que:

Art. 95.- En todo lo no previsto en esta Ley, en lo relativo al Procedimiento para el juzgamiento de las infracciones aquí determinadas, se estará a lo que dispone el Código de Procedimiento Civil.

- 63.** Por lo anterior, este Organismo constata que, el procedimiento establecido en la norma con relación a la apelación en un proceso iniciado por una cuestión de defensa del consumidor establece que, de la sentencia dictada en primera instancia se puede interponer una apelación la cual debe ser resuelta por el juez penal. En las cuestiones procesales, la norma remite al CPC, el cual fue derogado por el COGEP.<sup>25</sup>
- 64.** Las normas comunes en el Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), específicamente con respecto a la audiencia que se realiza para fundamentar el recurso de apelación, indican que:

Art. 260.- Audiencia y resolución. Recibido el expediente, el tribunal convocará a audiencia en el término de quince días, confirme con las reglas generales de las audiencias previstas en este Código [...].

---

<sup>25</sup> El COGEP entró en vigencia el 22 de mayo de 2016, un año después de su publicación en el Registro Oficial. La demanda fue iniciada el 22 de junio de 2016, por lo que se aplica en este caso la disposición reformativa primera en la que se sustituye “Código de Procedimiento Civil” por COGEP en las normas pertinentes. De igual manera, las reformas al COIP que incluyeron en el artículo 641 que regula el procedimiento expedito a los temas de defensa del consumidor, entraron en vigencia el 21 de junio de 2020, por lo que no se aplican en este caso.

- 65.** Adicionalmente, el COFJ en concordancia con los artículos 9 y 103 numeral 14, establece que las y los jueces deben ser imparciales y se permite la realización de audiencias siempre y cuando se notificación a la otra parte.
- 66.** Por lo anterior, aunque no se observa que en la ley especial se establecía la obligación de llamar a una audiencia para fundamentar el recurso de apelación tampoco existía una prohibición para hacerlo. De igual manera, la legislación procesal vigente y supletoria estableció un sistema oral y las normas comunes de la apelación en el COGEP indicaban la celebración de una audiencia en esta fase. Todo lo anterior indica que el juez podía llamar a una audiencia para fundamentar el recurso de apelación.

#### *Análisis con respecto a la primera audiencia*

- 67.** Tomando en cuenta lo anterior, respecto a la primera audiencia, esta Corte observa que la misma fue solicitada expresamente por la accionante y que el juez estaba facultado para convocarla. Por lo tanto, este Organismo no encuentra que haya existido una vulneración a una regla de trámite.
- 68.** Consecuentemente, tampoco se comprueba que se haya socavado el debido proceso como principio con la realización de esta primera audiencia.

#### *Análisis con respecto a la segunda audiencia*

- 69.** Por otro lado, en relación con la segunda audiencia esta Corte encuentra que la misma fue convocada por la jueza Ana Guerrón Castillo en atención a la solicitud de 17 de octubre de 2016, y en “virtud a los principios de inmediatez, debida diligencia y oralidad, con el objeto de que sean escuchadas las partes procesales”[...]. En dicha providencia, la jueza no se refirió de forma alguna a la primera audiencia realizada por el juez Fredy Gregorio Jordan San Martín.
- 70.** De igual manera, de los recaudos procesales este Organismo ha constatado que la accionante asistió con su defensa técnica a la audiencia convocada y en ningún momento presentó un argumento particular dirigido a impugnar o demostrar su contundente oposición a la celebración de esta. Es más, la defensa técnica volvió a exponer las razones de su adhesión a la apelación, las cuales había expresado en la primera audiencia.
- 71.** En estricto sentido, el juez Fredy San Martín debería haber dictado sentencia de forma oral en la audiencia. Si esto hubiese sucedido, de acuerdo con la resolución 18-2017 de la Corte Nacional de Justicia, la jueza Ana Guerrón podría haber reducido

a escrito dicha decisión. Sin embargo, al no existir un pronunciamiento por parte del juez, la convocatoria de la segunda audiencia era indispensable para salvaguardar el principio de inmediación.

72. Por lo anterior esta Corte observa que, aunque se llevó a cabo una segunda audiencia que no estaba prevista en el ordenamiento jurídico, la misma no vulneró una regla de trámite, ya que se llevó a cabo para salvaguardar el principio de inmediación, debida diligencia y oralidad con el objetivo de escuchar a las partes. Adicionalmente, la jueza Ana Guerrón podía llamar a una audiencia amparada no solo en los anteriores principios, sino que también estaba facultada para hacerlo de acuerdo a la normativa del COFJ citada en el párrafo 65 y la resolución de la Corte Nacional de Justicia citada en el párrafo 71.
73. Este Organismo observa que la audiencia fue celebrada por el juez encargado Geovanny Freire Coloma, quien once días después emitió su sentencia. Dado que no se vulneró una regla de trámite, tampoco se desprende que la segunda audiencia haya resultado en un socavamiento del debido proceso entendido como principio.
74. Por lo anterior, no se observa una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y trámite propio en la realización de la primera y segunda audiencia por parte de los jueces Fredy San Martín y Ana Guerrón. El primero actuó dentro de sus competencias y la normativa aplicable le permitía llamar a una audiencia para llegar a su decisión. La segunda llamó a audiencia para emitir su decisión dado que el juez Fredy San Martín no emitió pronunciamiento alguno ni por escrito ni de forma oral.

## **6. Reparación y consideraciones adicionales**

75. Finalmente, esta Corte ha determinado que la reparación integral debe ser adecuada y acorde a las circunstancias del caso.<sup>26</sup>
76. La accionante solicitó que se elimine la sentencia de segunda instancia y que se ordene la emisión de una nueva sentencia por parte de la Unidad Judicial.
77. Este Organismo ha encontrado la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en el irrespeto al plazo razonable para emitir la decisión por parte de los jueces Fredy San Martín y Patricio Baño Palomino. Sin embargo, se constata que la jueza Ana Guerrón y el juez Geovanny Freire Coloma actuaron con diligencia y emitieron una sentencia el 17 de abril de 2018. En la misma, la Corte no ha encontrado una

---

<sup>26</sup> CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 77.

vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y trámite propio. Por lo anterior, esta Corte no considera pertinente revocar la decisión impugnada.

- 78.** Sin embargo, esta Magistratura sí encuentra que el retraso en la emisión de una decisión en este caso no fue justificado por Fredy San Martín y Patricio Baño Palomino que lo manejaron antes de la jueza Ana Guerrón y del juez Geovanny Coloma Freire, por lo que se reitera lo indicado en el párrafo 56 con respecto a informar al Consejo de la Judicatura sobre dichas actuaciones judiciales para que se adopten las decisiones que dicho organismo considere pertinente.
- 79.** Adicionalmente, la accionante incurrió en gastos judiciales como resultado de la demora en la emisión de la sentencia, ya que del expediente se desprende que en tres ocasiones ingresó escritos para solicitar que se dicte sentencia. De la revisión del proceso se desprende que en primera instancia, el juez estipuló el pago de USD 150 en razón de honorarios profesionales para su abogado patrocinador. Dicho valor no fue cancelado en tanto que la sentencia de apelación revocó la sentencia de primera instancia en su totalidad. Dado que existieron dos instancias, esta Corte considera que el Consejo de la Judicatura deberá cancelar el monto de USD 300 a la accionante por los gastos judiciales incurridos en el proceso por la demora injustificada en la emisión de la sentencia en la causa. Esto, sin perjuicio de que dicha entidad pueda ejercer las acciones de repetición que le amparan contra los servidores públicos que sean responsables.
- 80.** Finalmente, no deja de llamar la atención a este Organismo que se solicitó en dos ocasiones a la Unidad Judicial que remita la grabación de la segunda audiencia y que dicha judicatura, se tardó casi tres meses en enviar el CD con la grabación de la audiencia. Esta Corte considera importante recordar a los operadores de justicia que la remisión de los expedientes a la Corte Constitucional, cuando la ciudadanía presenta acciones, debe contener el expediente completo y que las respuestas a las solicitudes de esta Magistratura deben cumplirse de manera celeridad.

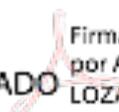
## **7. Decisión**

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

- 1.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección *1349-18-EP*.

2. Declarar que la actuación de los jueces de la Unidad Judicial previo a la jueza Ana Guerrón y al juez encargado Geovanny Freire Coloma, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haberse irrespetado el plazo razonable en la emisión de una decisión oral y escrita en la sentencia de apelación en el marco del proceso número 17151-2016-00455.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - i. Que la emisión de esta sentencia constituya en sí misma una medida de satisfacción.
  - ii. Que de acuerdo con el párrafo 79 de esta decisión, el Consejo de la Judicatura cancele el valor de USD 300 en el término de 30 días a la accionante, por los gastos judiciales incurridos por la demora en la resolución en la causa.
  - iii. Que de acuerdo con el párrafo 56 de esta sentencia, se informe al Consejo de la Judicatura de las actuaciones del juez Patricio Baño Palomino que intervino en la causa número 17151-2016-00455 después del juez Fredy San Martín y previo a la jueza Ana Guerrón y el juez encargado Geovanny Freire Coloma para que adopten las decisiones a las que hubiere a lugar por no respetar el plazo razonable en la emisión de la decisión que debía resolver la apelación planteada por la demandante. A efecto del ejercicio de la potestad disciplinaria de tal organismo, téngase en cuenta esta sentencia.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

134918EP-5a9a3



**Caso Nro. 1349-18-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 1574-18-EP/23**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

## **CASO 1574-18-EP**

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

### **SENTENCIA 1574-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de un proceso laboral para el pago de valores estipulados en el Décimo Segundo Contrato Colectivo con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. Este Organismo no encontró vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al verificar que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación fáctica suficiente.

## **1. Antecedentes y procedimiento**

### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 28 de octubre de 2009, Juan Marcelino Jiménez Almeida (+) ("**Juan Jiménez**") presentó una demanda laboral en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil ("**GADMG**").<sup>1</sup>
2. El 13 de septiembre de 2011, el Juzgado Octavo de Trabajo del Guayas declaró sin lugar la demanda por haber prescrito la acción. Frente a esta decisión, Juan Jiménez (+) interpuso recurso de apelación.
3. El 23 de julio de 2014, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Corte Provincial**"), aceptó parcialmente el recurso, reformó la sentencia subida en grado y declaró parcialmente con lugar la demanda en cuanto al derecho del actor a percibir los valores correspondientes a la bonificación complementaria. Frente a esta decisión, el GADMG interpuso un recurso de casación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En su demanda, Juan Marcelino Jiménez Almeida (+) solicitó que, en sentencia, se condene a la entidad demandada a reconocer los valores estipulados en el Décimo Segundo Contrato Colectivo, suscrito el 7 de octubre de 1991, así como las indemnizaciones y bonificaciones respectivas. La causa fue signada con el número 09358-2009-1121.

<sup>2</sup> La causa en la Corte Provincial fue signada con el número 09132-2012-0285.

4. El 23 de mayo de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) casó la sentencia de segunda instancia y declaró prescrito el derecho de Juan Jiménez (+) a percibir la bonificación complementaria establecida en la cláusula décima sexta del Décimo Segundo Contrato Colectivo de Trabajo.<sup>3</sup>

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 13 de junio de 2018, Rosario Pique Alvarado, cónyuge sobreviviente de Juan Jiménez (+) (“**accionante**”)<sup>4</sup> presentó una acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia emitida el 23 de mayo de 2018 por la Corte Nacional.
6. El 17 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número 574-18-EP.<sup>5</sup>
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
8. El 27 de enero de 2023, de acuerdo al orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y requirió a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que, en el término de 5 días, presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
9. El 3 de febrero de 2023, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe solicitado.

## 2. Competencia

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

---

<sup>3</sup> La causa en la Corte Nacional fue signada con el número 17731-2015-0088.

<sup>4</sup> Según consta en el certificado de defunción incorporado en el proceso, Juan Jiménez falleció el 25 de diciembre de 2017. Expediente de la Corte Nacional, foja 33.

<sup>5</sup> El Tribunal de Admisión estuvo conformado por el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce.

### 3. Fundamentos de la acción

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

11. La accionante alega que la sentencia impugnada vulneró los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la irrenunciabilidad de derechos, a la intangibilidad de derechos, a la atención prioritaria, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica.<sup>6</sup> Como pretensión, la accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia de 23 de mayo de 2018 y se disponga el pago de haberes laborales dejados de percibir por su cónyuge fallecido.
12. Para sustentar sus alegaciones, la accionante menciona que los jueces de la Corte Nacional violaron los derechos constitucionales de su cónyuge al establecer que el derecho a la bonificación complementaria había prescrito. Señala que:

la sentencia de casación [vulneró] los derechos al debido proceso, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, [el] principio de administración de justicia, [...] al derecho al trabajo por cuanto declararon prescrito el derecho de la parte accionante, Juan Marcelino Jiménez Almeida a recibir bonificación complementaria establecida en la cláusula décima sexta del Décimo Segundo Contrato Colectivo de trabajo celebrado entre la M.I Municipalidad de Guayaquil y el Comité Único de los Trabajadores.

13. La accionante argumenta que

la INTAGIBILIDAD [de derechos] va mucho más allá pues su protección abarca no solo a los derechos de una forma subjetiva, sino desde una óptica objetiva, enfatizando que ni aún la ley puede menoscabar o contrariar derechos que han sido conferidos o reconocidos a los trabajadores, éstos son los llamados derechos adquiridos, que nace de la ley, de la costumbre o del pacto colectivo laboral, en este caso el derecho al PAGO DE BONIFICACIONES COMPLEMENTARIAS es la que permite al señor JUAN MARCELINO JIMÉNEZ ALMEIDA acudir ante las autoridades correspondientes para hacer prevalecer el derecho que el (sic) objetiva y subjetivamente le fue denegada, al no haberse valorado totalmente las pruebas presentadas en el proceso y las cuales fueron OMITIDAS por los señores jueces de la [Corte Nacional].

#### 3.2. Posición de parte accionada

14. El 3 de febrero de 2023, la Corte Nacional presentó su informe de descargo en el que manifestó que:

---

<sup>6</sup> Consagrados en los artículos 33, 34, 35, 75, 76 y 82 de la CRE.

la sentencia de la Sala Laboral de la Corte Nacional, no vulnera la tutela judicial efectiva en relación a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, puesto que, si bien los trabajadores gozan de esta protección, no pueden renunciar, ni ser colocados en una situación de menoscabo de sus derechos, el Código del Trabajo, en los artículos 635 y 637 CT, establece un tiempo para ejercitar sus derechos y el no hacerlo, trae como consecuencia la prescripción.

Nótese que por la naturaleza del derecho a la jubilación, la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución de 5 de julio de 1989, estableció la imprescriptibilidad del derecho del trabajador, que hubiere prestado sus servicios por 25 años o más, en forma continuada o interrumpidamente, a la jubilación patronal referida en el artículo 221, actual 216 del Código del Trabajo. Declarando únicamente dicha Resolución, la imprescriptibilidad de la jubilación patronal regulada en el artículo 216 del Código del Trabajo, no así, bonificaciones o beneficios laborales establecidos en el contrato colectivo, aún en el evento de que aquellos sean cancelados como un rubro adicional a quienes tienen la condición de jubilados.

#### **4. Análisis constitucional**

##### **4.1. Formulación del problema jurídico**

- 15.** Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOJGCC, 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.
- 16.** La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)<sup>7</sup> que permitan a la Corte analizar la violación de derechos.
- 17.** La accionante alega la vulneración de los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la atención prioritaria, la irrenunciabilidad de derechos, la intangibilidad de derechos, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica (ver párrafo 11 *supra*). Sin embargo, se limita a mencionarlos, sin desarrollar una base fáctica tendiente a identificar qué acción u omisión de la judicatura vulnera sus derechos. Tampoco se evidencia en el argumento una justificación jurídica que demuestre cómo la acción u omisión de la judicatura violenta sus derechos. Por tal motivo, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte no formula un problema jurídico al respecto.<sup>8</sup>
- 18.** Por otra parte, la accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso (tesis) señalando que la Corte Nacional no consideró la prueba aportada en el proceso

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr.18.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr.21.

(base fáctica). Ahora bien, pese a que el argumento cuenta con una tesis y una base fáctica, esta Magistratura no observa en el argumento una justificación jurídica que demuestre cómo la acción de la judicatura vulnera su derecho. Dicho esto, haciendo un esfuerzo razonable esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

*¿La sentencia emitida el 23 de mayo de 2018 por la Corte Nacional vulnera el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación, al contener una fundamentación fáctica insuficiente?*

#### **4.2. Resolución del problema jurídico**

- 19.** La CRE, en el artículo 76(7)(l), establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos”.
- 20.** La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.<sup>9</sup>
- 21.** Respecto a la fundamentación fáctica suficiente, esta no se agota con la sola enunciación de los hechos. Al contrario, debe existir un análisis de las pruebas en relación a la causa.<sup>10</sup>
- 22.** Adicionalmente, esta Corte ha señalado que:

en el caso de sentencias de casación, esta Corte considera que, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos; salvo que, conforme lo dispuesto en los artículos 268 y 273 del Código Orgánico General de Procesos [o Ley de Casación, según corresponda], la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados en el caso en concreto.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61, sentencia 1499-17-EP/22, de 22 de junio de 2022, párr. 31, sentencia 2376-17-EP/22, de 16 de noviembre de 2022, párr. 27; sentencia 3169-17-EP/22, de 14 de diciembre de 2022, párr. 39.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2

<sup>11</sup> CCE, sentencia 442-17-EP/22, de 28 de abril de 2022, párr. 23.

- 23.** Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que “[s]i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera”.<sup>12</sup> Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de la decisión judicial impugnada.
- 24.** En el presente caso, la accionante señala que la Corte Nacional no consideró la prueba aportada en el proceso.
- 25.** Ahora bien, esta Corte Constitucional observa que la sentencia impugnada está compuesta por ocho considerandos. En el primero se realiza un recuento de los antecedentes del recurso. En el segundo se determina la jurisdicción y competencia de la Corte Nacional para resolver el recurso. En el tercero se determina la validez procesal de la causa. En el cuarto se realizan consideraciones respecto a la casación. En el quinto se realizan consideraciones respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En el considerando sexto, analiza el recurso de casación propuesto por el GADMG. Menciona que el fundamento del recurso de casación es la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, es decir, un vicio *in iudicando*.
- 26.** En el considerando séptimo, la Corte Nacional analiza el cargo expuesto por el GADMG en el recurso de casación. Al respecto señala que en el recurso de casación se alegó que la Corte Provincial infringió los artículos 635 y 637 del Código del Trabajo y el artículo 19 de la Ley de Casación, al momento de considerar a la bonificación complementaria a la jubilación como imprescriptible.
- 27.** Después de esto, la Corte Nacional menciona que “[e]n la especie, los precedentes jurisprudenciales citados por la parte recurrente, como no aplicados, son concordantes al establecer que las bonificaciones contractuales complementarias a la jubilación patronal son prescriptibles, y que no forman parte de la jubilación patronal a la cual se refiere el artículo 216 del Código del Trabajo”.
- 28.** Posterior a esto, señala que de los artículos 635 y 637 del Código del Trabajo se infiere que las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años, tomando como fecha de inicio de dicho plazo, la fecha de terminación de la relación laboral.
- 29.** Argumenta que el trabajador terminó su relación laboral con el GADMG en agosto de 1992, mientras que la demanda se interpuso en 2009 y la citación de la demanda se dio

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 29.

en 2010. Es decir, transcurrieron 17 años 7 meses desde la terminación de la relación laboral.

30. Al respecto, la Corte Nacional señala que “la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución de 5 de julio de 1989, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 233, de 14 de julio de 1989, declaró como imprescriptible el derecho a la jubilación patronal en los términos prescritos en el artículo 216 del Código del Trabajo”, sin que las bonificaciones complementarias producto de la contratación colectiva formen parte del método para el cálculo de la jubilación patronal. Finaliza mencionando que “la naturaleza de imprescriptibilidad no ampara a [las bonificaciones complementarias], por lo tanto, en la especie, dado el tiempo transcurrido se encuentran prescritas”.
31. De esta forma, la Corte Nacional, en el considerando octavo resuelve casar la sentencia subida en grado y declarar prescrito el derecho de Juan Jiménez (+) a recibir la bonificación complementaria establecida en la cláusula décima sexta del Décimo Segundo Contrato Colectivo de trabajo celebrado entre el GADMG y el Comité Especial Único de los Trabajadores.
32. Esta Corte Constitucional observa que la fundamentación fáctica de la sentencia es suficiente. Esta Magistratura observa que la argumentación de la sentencia no se agota con la sola enunciación de los hechos. Al contrario, la Corte Nacional fundamenta su decisión en función a los hechos del caso, considerando que el trabajador terminó su relación laboral con el GADMG en el año 1992 y que su demanda se presentó en el año 2009 y la citación de la demanda se realizó en el año 2010, conforme consta en los párrafos 29 y 30 *supra*. Cabe recordar que, conforme lo mencionado en el párrafo 22 *supra*, la Corte Nacional, al casar la sentencia, justamente podía analizar los hechos del caso y prueba presentada en el caso.<sup>13</sup>
33. En tal virtud, esta Corte Constitucional observa que la sentencia impugnada cuenta con una motivación fáctica suficiente, sin encontrar que se vulnere el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante. Cabe destacar que a esta Corte no le corresponde verificar la corrección o incorrección de la decisión, sino que la sentencia se encuentre suficientemente motivada, conforme se señaló en los párrafos 21 y 22 *supra*.

---

<sup>13</sup> Adicionalmente, la Corte Nacional sustenta su análisis en lo dispuesto en los artículos 216 del Código del Trabajo (respecto a la imprescriptibilidad de la jubilación patronal) y los artículos 635 y 637 del mismo Código (respecto a la prescripción de las acciones laborales). Con base en estas normas y la Resolución de 5 de julio de 1989, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 233, de 14 de julio de 1989, llegó a la conclusión de que las bonificaciones complementarias, que no tienen relación con la jubilación patronal, prescriben por el paso del tiempo. Por lo tanto, la Corte Nacional arriba a la conclusión de que el derecho de Juan Marcelino Jiménez Almeida (+) había prescrito por el paso del tiempo.

34. Sin perjuicio de lo mencionado, esta Corte observa que la Corte Nacional ha dado tratos diversos a la prescripción de obligaciones relacionadas con la jubilación patronal y las bonificaciones adicionales constantes normas infra constitucionales, como en este caso un contrato colectivo.<sup>14</sup> Al respecto, a este Organismo no le corresponde determinar cuál es la más adecuada en el marco de una acción extraordinaria de protección. Aquello le compete a la Corte Nacional que, en el ámbito de sus competencias de interpretación legal, se refiera a la prescripción de dichos haberes laborales.

## 5. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección *1574-18-EP*.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Exhortar y notificar a la Corte Nacional de Justicia, para que, en el ámbito de sus competencias de interpretación legal, se refiera a la prescripción de las bonificaciones adicionales constantes normas infra constitucionales, como los contratos colectivos, en atención a lo planteado en el párrafo 34 *supra*.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>14</sup> Esta Corte observa que en la causa 09352-2003-0442 analizada dentro de la sentencia 751-14-EP/20, la Corte Nacional ratificó una sentencia en la que se consideró que la bonificación complementaria establecida en el Décimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo no prescribía. De igual manera, dentro del recurso de casación 0126- 2011, analizado en la sentencia 295-15-SEP-CC, la Corte Nacional mantuvo un análisis similar. No obstante, en el proceso 507-2009, analizado en la sentencia 102-15-SEP-CC, se determinó que dicho beneficio si prescribía.

**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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

157418EP-5a9a2



**Caso Nro. 1574-18-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 2352-18-EP/23**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

## **CASO 2352-18-EP**

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

### **SENTENCIA 2352-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primer y segundo nivel, y del auto de inadmisión del recurso de casación emitido en un proceso penal. En este caso, la Corte acepta parcialmente la acción, al encontrar que se inadmitió el recurso de casación sin audiencia, circunstancia que se subsume a los parámetros jurisprudenciales desarrollados en la sentencia 8-19-IN/21 y aplicados en las sentencias 1679-17-EP/22, 2778-16-EP/22 y 2125-17-EP/22, en las cuales se declaró la vulneración del derecho a recurrir, por establecer obstáculos irrazonables al inadmitir el recurso de casación penal sin convocar a audiencia.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 23 de julio de 2018, José Gabriel Zúñiga Arreaga (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de: (i) la sentencia de 19 de noviembre de 2016, emitida por la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes del cantón Guayaquil, provincia del Guayas; (ii) la sentencia de 10 de agosto de 2017, emitida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; y (iii) del auto de inadmisión del recurso de casación de 25 de junio de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen organizado de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un proceso penal. La acción extraordinaria de protección fue signada con el 2352-18-EP, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El 30 de mayo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaria y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, admitió a trámite la causa signada con el número 2352-18-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. 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 mediante providencia de 15 de junio de 2023, avocó conocimiento de la causa y dispuso que las autoridades judiciales accionadas remitan los informes de descargo correspondientes.

2. El 19 de noviembre de 2016, el juez la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes del cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**juez de la Unidad Judicial**”), mediante procedimiento directo, dictó sentencia en la que declaró la culpabilidad de José Gabriel Zúñiga Arreaga , Rubén Antonio Palma Castro, Joe Watthan Pico Macías y Orlando Xavier Jiménez Franco como autores directos del delito de robo tipificado en el art. 189 incisos 2 y 5 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), imponiéndoles la pena privativa de libertad de 8 años y 4 meses.<sup>2</sup> Inconformes con el fallo, los procesados interpusieron recursos de apelación.
3. El 10 de agosto de 2017, la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación interpuesto y ratificó la sentencia subida en grado.<sup>3</sup> De esta sentencia, los procesados Orlando Xavier Jiménez

---

<sup>2</sup> Asimismo, el juez de la Unidad Judicial dispuso a cada procesado, el pago de 10 salarios básicos unificados del trabajador en general por concepto de multa y como reparación integral a la víctima: Consejo de la Judicatura, la cantidad de USD \$1.334,00. El proceso fue signado con el 09281-2016-05753.

<sup>3</sup> La Sala de la Corte Provincial respecto a la alegación del accionante de que no tenía que haberse sustanciado la causa penal en procedimiento directo, sino por la vía ordinaria, con base en lo dispuesto en el art. 640 numeral 2 del COIP sostuvo que el procedimiento directo procedía en los siguientes casos:

a) En los delitos sancionados con pena máxima privativa de libertad de cinco años y sean de carácter flagrante y b) En los delitos contra la propiedad cuyo monto no exceda de los treinta salarios básicos unificados del trabajador en general y que sea flagrante,...(la distinción entre estos dos casos) estriba en el primer caso, que la aplicación del procedimiento directo está dirigido hacia los delitos cuya pena máxima sea de hasta cinco años, y frente al segundo caso, se estipula que la aplicabilidad del procedimiento directo procede al tratarse de los delitos contra la propiedad cuyo monto no exceda de los treinta salarios básicos unificados del trabajador... el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en sesión ordinaria de 3 de junio de 2015, conoció la consulta planteada ‘si habiéndose iniciado un procesamiento como directo puede pasar a tramitarse como abreviado y qué pasaría en este supuesto si el Juez no acepta el acuerdo que se le presente’ dentro de esta consulta conocida mediante Oficio No. 741-SG-SLL-2015, de fecha 5 de junio del 2015, en su parte medular señala: ‘Este procedimiento está regulado en el artículo 640 del COIP, y entre sus características y trámite encontramos lo siguiente: a) La aplicación del procedimiento directo procede en casos de delitos flagrantes, siempre y cuando su pena privativa de libertad sea máximo de cinco años. b) También para delitos flagrantes contra la propiedad, cuyo monto no exceda de treinta salarios básicos unificados del trabajador en general...’ señala en un punto que: ‘En la actualidad, conforme al salario básico unificado determinado para el año 2015, el monto ascendería a 10.620 USD’ es decir, hace una distinción entre los casos dados en el numeral 2 del artículo 640 del Código Orgánico Integral Penal... De acuerdo al salario básico unificado determinado para el año 2016, el monto ascendería a 10.980 USD, y de la revisión del proceso, se observa que en el testimonio del Cbo S. de Policía Luis Robles Escobar, perito criminalístico frente a una de las interrogantes que se le ha formulado, ha dicho: ‘[...] ¿En cuánto está evaluado las evidencias? R.- Un valor razonable de \$5.300 no son valores exactos. P.- ¿En qué se funda para dar esos valores? R.- En los fundamentos de las normas internacionales de evaluó respecto a su año o a su uso...’ Por lo que a criterio de este Tribunal de alzada, el monto de los objetos sustraídos no supera los treinta salarios básicos unificados del trabajador, y por consiguiente, es correcta la tramitación del procedimiento directo que se ha realizado en esta causa.

Franco, Joe Watthan Pico Macías y el accionante José Gabriel Zúñiga Arreaga, interpusieron recursos de casación.

4. El 25 de junio de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, con base en la Resolución No. 10-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite los recursos de casación interpuestos.

## **2. Competencia**

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

## **3. Argumentos de las partes**

### **a) Fundamentos y pretensión del accionante**

6. El accionante pretende que se admita a trámite la acción presentada y se declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE); al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE), al juez competente y observancia del trámite propio de cada procedimiento (arts. 76.3 y 76.7 de la CRE), a la motivación (art. 76.7.1 de la CRE) y al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), los cuales indica, “(...) han sido vulnerados permanentemente desde la audiencia de calificación de flagrancia y de formulación de cargos; audiencia de procedimiento directo; audiencia del recurso de apelación a la sentencia de procedimiento directo; e inadmisión del recurso de casación”. Como reparación solicita se retrotraiga el proceso al inicio de la instrucción fiscal y se lo tramite mediante procedimiento ordinario.
7. En relación con las alegadas vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva y las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, juez competente y observancia del trámite propio de cada procedimiento, el accionante señala que:

[...] debí ser procesado mediante el PROCEDIMIENTO ORDINARIO e iniciar una INSTRUCCIÓN FISCAL, con una duración de 30 DÍAS, según lo establecido en la

excepción 2 del Art. 592 del Código Orgánico Integral Penal, lo que tiene sindéresis con el VOTO SALVADO del Juez de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Dr. Manuel Ulises Torres Soto, quien en la Resolución del Recurso de Apelación, esbozó que no se me podía procesar mediante el PROCEDIMIENTO DIRECTO, porque es solo para DELITOS que tienen como pena privativa de libertad no mayores a 5 años, (numeral 2 del Art. 640 del Código Orgánico Integral Penal) (sic).

8. Respecto a la garantía de la motivación el accionante indica que la falta de motivación y encuadramiento legal, fue únicamente evidenciado en el VOTO SALVADO del juez provincial. Así refiere que:

[...] la mala aplicación de la Norma Procesal Penal es evidente al darse Audiencia de Calificación Flagrancia y de Formulación de Cargos, con un PROCEDIMIENTO DIRECTO el cual es incongruente al sentenciarse con una pena de 8 años y 4 meses, siendo una pena desproporcionada que no cabe en este tipo de procedimiento conforme lo contempla el Art. 640 del Código Orgánico Integral Penal - COIP.

9. En relación con el derecho a la seguridad jurídica el accionante sostiene que:

[I]a Garantía al Debido Proceso permite el desarrollo de un Juicio Justo. Un proceso justo es el apegado a la normativa legal, y al ser mal procesado irrespetando las normas contenidas en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Integral Penal - COIP, donde se establece el procedimiento determinado y principios procesales inherentes a una contienda específica[...]En tanto se cumplan las reglas del debido proceso, es decir que una causa sea llevada conforme a los procedimientos establecidos en las leyes, existirá una resolución judicial conforme a derecho y sin visos de arbitrariedad.

10. El accionante agrega que la violación de sus derechos se produjo a lo largo del proceso: al momento de dictarse la sentencia de primer nivel mediante procedimiento directo, inobservando lo establecido en la CRE y el COIP; en la sentencia de mayoría de segundo nivel, en donde solo el voto salvado declaró la nulidad del proceso desde la audiencia de calificación flagrancia y de formulación de cargos e indicó que la etapa de instrucción fiscal debía ser de 30 días en procedimiento ordinario por tener el delito juzgado una pena mayor a 5 años, así como en casación. En ese sentido indica que las vulneraciones a los derechos alegados los hizo conocer a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, a través del recurso de casación, sin embargo, fue inadmitido.

## **b) Contestación a la demanda por parte de las autoridades accionadas**

### **b.1 Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes del cantón Guayaquil, provincia del Guayas**

11. Mediante escrito de 23 de junio de 2023, Tatiana Ximena Avellan Espinoza, jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes del cantón Guayaquil, manifiesta que debido a la obscuridad del inciso segundo del art. 640 del COIP, distintos juzgadores elevaron en consulta dicha norma ante la Corte Nacional de Justicia, la cual mediante resolución 10-2018 de fecha 12 de septiembre del 2018, esto es, con posterioridad a la emisión de la sentencia de primer nivel impugnada, absolvió estas consultas sosteniendo que para la aplicación del procedimiento directo en delitos contra la propiedad deben concurrir dos presupuestos: 1.- La pena máxima sea de hasta cinco años de privación de libertad; y, 2.- El monto del perjuicio ocasionado no exceda de treinta salarios básicos unificados del trabajador en general, “(...) además resuelven que este criterio o resolución será aplicable recién a partir del 12 de septiembre del 2018, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial”.
12. Por lo que concluye que actuó, “(...) garantizando la tutela judicial efectiva de los derechos del accionante; observando estrictamente el debido proceso, el cual se llevó adelante con cumplimiento de todas las formalidades y garantías procesales; y, la seguridad jurídica, pues, todas las circunstancias del juzgamiento fueron adecuadas a las normas y procedimientos vigentes”.

#### **b.2 Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

13. Mediante escrito de 19 de junio de 2023, Adriana Lidia Solorzano Mendoza y Guillermo Pedro Valarezo Coello, jueces provinciales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas manifiestan que el accionante en su demanda no presentó cargos en contra de la sentencia de segundo nivel. Que además, con base en el art. 640 del COIP la Sala entendió que procede el procedimiento directo, “i) en delitos calificados como flagrantes con una pena privativa de la libertad de máximo cinco años: y, ii) en delitos contra el derecho de propiedad (requisito 1) cuyo monto del perjuicio causado no sobre pase de 30 salarios básicos del trabajador en general (requisito 2) y que sean calificados como flagrantes (requisito 3)”. Añade que en la causa penal el monto de los bienes sustraídos tenía un valor aproximado de USD \$ 5,300.00, por lo que era aplicable dicho procedimiento.
14. Agregan que la Corte Nacional de Justicia se ha pronunciado en el mismo sentido mediante la absolución de consulta 1103-P-CNJ-2018 de fecha 13 de septiembre del 2018, en la cual, para establecer el procedimiento correspondiente para juzgar a una persona procesada, no debe tenerse en consideración circunstancias atenuantes ni agravantes sino únicamente la pena en abstracto del tipo penal susceptible a procedimiento directo.

### **b.3 Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia**

15. A pesar de haber sido debidamente notificadas, las autoridades judiciales demandadas no presentaron su informe de descargo.

#### **4. Cuestión previa**

16. En su demanda, el accionante alega la vulneración de derechos en varias decisiones emitidas dentro del proceso penal referido previamente, incluido el auto de inadmisión de su recurso de casación emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional de Justicia**”). Anteriormente, este Organismo ha analizado a la luz del derecho a recurrir la inadmisión de recursos de casación en materia penal sin que se convoque a audiencia de fundamentación.<sup>4</sup>
17. Sobre la inadmisión del recurso de casación sin convocar a audiencia, esta Corte mediante control abstracto de constitucionalidad expidió la sentencia 8-19-IN/21, en la que declaró que la resolución 10-2015 emitida por la Corte Nacional de Justicia, el 05 de julio de 2015, y publicada en el Registro Oficial 563, el 12 de agosto de 2015 es inconstitucional. Para el efecto, señaló:

[...] esta Corte ha podido comprobar que dichas resoluciones (que sirvieron para justificar la jurisprudencia vinculante) constituyeron autos interlocutorios que resolvieron la inadmisión del recurso de casación interpuesto; y que por tanto no cumplían con el primer requisito que la CRE ha establecido para la procedencia de este tipo de resoluciones de jurisprudencia vinculante, a saber, que la reiteración de criterio se encuentre expresada en sentencia...<sup>5</sup>

18. Se agregó que tales autos, “... fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión- no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ver CCE, sentencias 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022; 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022 y 2125-17-EP/22, 22 de julio de 2022; entre otras.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 8-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 69.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 71.

- 19.** Además, la Corte determinó que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían, "...hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre éstos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales".<sup>7</sup>
- 20.** En observancia a los parámetros jurisprudenciales desarrollados en la sentencia 8-19-IN/21 y aplicados en las sentencias 1679-17-EP/22, 2778-16-EP/22 y 2125-17-EP/22,<sup>8</sup> en casos concretos, la Corte Constitucional consideró:
- (i) la falta de convocatoria a la audiencia para la fundamentación del recurso de casación penal y la consecuente inadmisión del mismo, con base en la resolución 10-2015 declarada inconstitucional, es un obstáculo irrazonable para ejercer el derecho a recurrir establecido en el art. 76.7.m de la CRE; y,
  - (ii) la demanda de la acción extraordinaria de protección debe estar pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN/21 de 20 de diciembre de 2021.
- 21.** Por lo tanto, esta Corte analizará si esta acción extraordinaria de protección se subsume en los presupuestos de la sentencia 8-19-IN/21, y si, como consecuencia de ello, se ha vulnerado algún derecho constitucional del accionante. Si se constatará que el caso en análisis se subsume en los presupuestos identificados en la sentencia antes mencionada, no sería necesario un examen detallado de los cargos formulados por el accionante.

## 5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 22.** El accionante impugna el auto de inadmisión del recurso de casación, debido a que, pese a que acusó como cargo casacional la vulneración de sus derechos al debido proceso por haber sido juzgado mediante procedimiento directo en lugar del procedimiento ordinario, la Sala de la Corte Nacional de Justicia inadmitió su recurso. Por lo que conforme se ha efectuado en casos anteriores, esta Corte analizará si se subsume en la sentencia 8-19-IN/21.<sup>9</sup> Teniendo en cuenta, además, que los órganos superiores están llamados a corregir

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, Decisión, numeral 1.

<sup>8</sup> CCE, sentencias 1679-17-EP/22, 06 de julio de 2022; 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022 y 2125-17-EP/22, 27 de julio de 2022.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo: sentencia 2128-16-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 41; sentencia 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 19; sentencia 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022, párrs. 22 en adelante; sentencia 2061-20-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 24; sentencia 1708-20-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr.28; sentencia 2369-21-EP, 19 de diciembre de 2022, párr. 18, sentencia 2072-21-EP/22, 19 de diciembre de 2022, párr. 16; y, sentencia 470-19-EP de 24 de mayo de 2023, párr. 15.

vulneraciones al debido proceso ocasionadas en las instancias inferiores y a aplicar los remedios procesales que el sistema jurídico prevé para la corrección legal y su posible enmienda. Como consecuencia de ello, podrían dejar sin efecto las sentencias de instancia y reemplazarlas. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico:

**¿La Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante por haber inadmitido su recurso de casación sin haber convocado previamente a la audiencia de fundamentación?**

23. En la respuesta jurídica al presente problema se verificará si la negativa a la casación no contó con una audiencia conforme los presupuestos establecidos en el párrafo 20 *ut supra*. En relación con el presupuesto de falta de convocatoria a audiencia para la fundamentación del mismo previo al auto de admisión, se observa que el 25 de junio de 2018, la Sala de la Corte Nacional sorteada avocó conocimiento y en el mismo auto inadmitió el recurso extraordinario de casación presentado por el accionante entre otros procesados.
24. Así, en el considerando “5. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE CASACIÓN”, con base en la resolución 10-2015, la CNJ sostuvo que el escrito de interposición del recurso de casación para que sea admitido deberá contener: a) una norma jurídica específica que considere vulnerada impugnada; b) una causal específica de aquellas contenidas en el artículo 656 del Código Orgánico Integral Penal (principio de taxatividad); y c) la argumentación jurídica que dote de sustento al cargo de casación; lo cual se logrará al:
- a) Determinar la parte específica de la sentencia impugnada, en la cual se encuentra el error de derecho; b) Confrontar el razonamiento del juzgador, sobre la aplicación o interpretación de una norma jurídica que se considera ha provocado un error de derecho, con aquella aplicación o interpretación que estima el recurrente se debería haber realizado; y, c) Explicar la influencia que ha tenido el error de derecho, sobre la parte dispositiva de la sentencia impugnada (principio de trascendencia).
25. En ese contexto, la Sala de la Corte Nacional en relación con los cargos casacionales acusados por el accionante<sup>10</sup> señaló que, "(...) al ser un recurso de casación, escueto e

---

<sup>10</sup> El accionante específicamente entre los cargos casacionales acusados en contra de la sentencia de mayoría de segundo nivel sostuvo:

La mala aplicación de la Norma Procesal Penal es evidente al darse la audiencia de formulación de cargos e inicio de instrucción fiscal, con un procedimiento directo el cual es incongruente al sentenciarse con una pena de 8 años y 4 meses, siendo una pena desproporcionada que no cabe en este tipo de procedimiento conforme lo contempla el Art. 640 del Código Orgánico Integral Penal - COIP y como garantía al debido proceso contemplado en el Numeral 3 del Art. 76 de la Constitución de la

impreciso, por incumplir con la naturaleza extraordinaria y limitada de este recurso, se inadmite a trámite las pretensiones desarrolladas por el recurrente José Gabriel Zúñiga Arreaga, por falta de sustento legal”.

26. En este caso, la Sala de la Corte Nacional con base en la resolución 10-2015, sin convocar a audiencia, inadmitió el recurso de casación interpuesto por considerar que este recurso no reunía los requisitos mínimos exigidos en el COIP.
27. Respecto al presupuesto (ii) señalado en el párrafo 20, la presente acción extraordinaria de protección se encontraba pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN/21 en el registro oficial, lo que ocurrió el 14 de febrero de 2022.
28. Con las consideraciones anteriores, se verifica que el presente caso se subsume a los parámetros jurisprudenciales desarrollados en la sentencia 8-19-IN/21 y aplicada en las sentencias 1679-17-EP/22, 2778-16-EP/22 y 2125-17-EP/22. En consecuencia, se concluye que el auto de inadmisión del recurso de casación configuró un obstáculo irrazonable que impidió el ejercicio del derecho a recurrir del accionante.
29. Esta Corte no considera necesario analizar los demás cargos planteados por el accionante, al ser parte de los cargos acusados en el recurso de casación interpuesto por el accionante, por tanto, objeto de examen de la sentencia de casación que dicte la Sala de la Corte Nacional, como efecto del reenvío que corresponde aplicar en este caso, como medida de reparación.
30. Finalmente, en función de las atribuciones de la Sala de la Corte Nacional y el trámite del recurso de casación establecido en el COIP,<sup>11</sup> la Sala de la Corte Nacional de Justicia en la audiencia oral, pública y contradictoria, luego de escuchar los fundamentos y pretensiones del casacionista, ahora accionante, deberá determinar si el recurso

---

República del Ecuador, debiendo haber sido aplicado el procedimiento ordinario de 30 días de duración de la instrucción fiscal(...), por lo que el Juez de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su VOTO SALVADO de la Resolución en el recurso de apelación declara la nulidad del proceso desde la audiencia de calificación flagrancia y de formulación de cargos, (...) por lo que solicito (...), valoricen bajo su análisis y buen criterio jurídico el voto salvado del Dr. Manuel Ulises Torres Soto[...] por existir claras violaciones a la Ley en la sentencia que se ha dado en mi contra, haciéndome responsable del tipo penal delictivo que contempla el delito de robo a bienes públicos, que se encuentra tipificado en el Art. 189, inciso 2 y 5, siendo mal aplicado este tipo penal en la sentencia, ya que es evidente que el delito de robo que se me acusa no se materializó y más no se dio su consumación[...].

<sup>11</sup> COIP, artículo 657(5) y (6) “5. Si se estima procedente el recurso, se pronunciará sentencia enmendando la violación a la ley. De estimar improcedente, se declarará así en sentencia” y “6. Si se observa que la sentencia ha violado la ley, aunque la fundamentación del recurrente sea equivocada, de oficio se la admitirá”.

interpuesto por aquel es o no procedente, para lo cual deberá resolver todos los cargos acusados, entre ellos, analizar si se ha violado o no la ley en la tramitación de la causa.

## 6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 2352-18-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la defensa, en la garantía de recurrir del accionante José Gabriel Zúñiga Arreaga.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - a. Dejar sin efecto el auto de 25 de junio de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, únicamente respecto al accionante José Gabriel Zúñiga Arreaga.
  - b. Disponer que, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, resuelva el recurso de casación interpuesto por José Gabriel Zúñiga Arreaga, de conformidad con la Constitución de la República y el trámite previsto en el Código Orgánico Integral Penal.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado**  
**Juez:** Enrique Herrería Bonnet

## SENTENCIA 2352-18-EP/23

### VOTO SALVADO

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 19 de julio de 2023, aprobó la sentencia 2352-18-EP/23 (“**decisión de mayoría**”), la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el señor José Gabriel Zúñiga Arreaga en contra de la sentencia de 19 de noviembre de 2016, la sentencia de 10 de agosto de 2017 y el auto de inadmisión del recurso de casación de 25 de junio de 2018, decisiones dictadas en el proceso penal 09281-2016-05753 (“**decisiones impugnadas**”).
2. A partir de la línea argumentativa adoptada en casos anteriores, en la decisión de mayoría se aceptó parcialmente la demanda por evidenciar que la causa “se subsume a los parámetros jurisprudenciales desarrollados en la sentencia 8-19-IN y acumulado/21 y aplicada en las sentencias 1679-17-EP/22, 2778-16-EP/22 y 2125-17-EP/22. En consecuencia, se concluye que el auto de inadmisión del recurso de casación configuró un obstáculo irrazonable que impidió el ejercicio del derecho a recurrir del accionante”.
3. Respetando las consideraciones realizadas en la decisión de mayoría, me permito disentir de la formulación del segundo problema jurídico y de los argumentos desarrollados en el mismo porque se aplica un criterio utilizado en decisiones en las que he presentado diversos votos salvados. Para su conocimiento, las sentencias 1373-19-EP/23, 596-18-EP/23, 2957-17-EP/22, 470-19-EP/23 y 1-21-EP/23.
4. Bajo este contexto, procederé a exponer mis consideraciones.

#### 1. Consideraciones

5. En este orden de ideas, estimo que el examen que propone la decisión de mayoría menoscaba la naturaleza de la acción extraordinaria de protección y vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de la parte accionada, es decir de las autoridades judiciales que emitieron la decisión analizada.

##### 1.1. De la acción extraordinaria de protección

6. Para la comprensión del presente voto salvado resulta importante recalcar que la justicia constitucional se sustenta en diversos principios procesales. Por la forma de resolución de la causa *in examine*, es oportuno señalar que el principio establecido en el artículo 4, número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que el proceso inicia con la presentación de la demanda, y en el mismo sentido las reglas: **(i)** *en eat iudex ultra petita partium*; **(ii)** *iudex iudicare debet iusta allegata et probata partium*; **(iii)** *iudex ex consciencia iudicare debet immo secundum allegata*; y **(iv)** *iudex non potest pertransire, quod principaliter in iudicio proponitur*, indican que el juez no puede resolver más allá de lo que las partes han propuesto y solicitado en la demanda.
7. En virtud del objeto de la acción extraordinaria de protección, el legislador ha previsto en lo principal que, la demanda debe contener estrictamente: **(1)** la constancia de que la sentencia o auto este ejecutoriada; **(2)** el señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional; y **(3)** la identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial, pues con base en esa información y una vez que se haya superado la fase de admisión, el juez constitucional determinará los problemas jurídicos que le permitan resolver las pretensiones de la demanda.
8. Si bien los jueces al conocer una acción extraordinaria de protección pueden subsanar los errores de derecho a través de la reconducción del argumento a la norma que consideren pertinente, no podrán sustentar su resolución en hechos que no han sido alegados expresamente, pues ocasionarían dos problemas constitucionales: **(a)** la decisión incurriría en el vicio de incongruencia procesal y violaría el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante ; y **(b)** la resolución de hechos no determinados en la demanda vulneraría el derecho a la defensa de la parte accionada pues si el accionante impugna determinadas actuaciones judiciales el juez tiene derecho a defenderse en igualdad de condiciones y a replicar estos argumentos; en suma, a ejercer su derecho de contradicción.
9. Una vez dicho esto, es oportuno detallar los argumentos de la demanda propuestos en contra de las decisiones impugnadas.

## **1.2. Del contenido de la demanda**

10. Respecto de las decisiones impugnadas el accionante presentó los siguientes argumentos:

Tabla 1

DERECHO IDENTIFICADO	ARGUMENTO
<b>Tutela judicial efectiva y el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, juez competente y observancia del trámite propio de cada procedimiento</b>	“debí ser procesado mediante el PROCEDIMIENTO ORDINARIO e iniciar una INSTRUCCIÓN FISCAL, con una duración de 30 DÍAS, según lo establecido en la excepción 2 del Art. 592 del Código Orgánico Integral Penal <sup>4</sup> , lo que tiene sindéresis con el VOTO SALVADO del Juez de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Dr. Manuel Ulises Torres Soto, quien en la Resolución del Recurso de Apelación, esbozo que no se me podía procesar mediante el PROCEDIMIENTO DIRECTO, porque es solo para DELITOS que tiene como pena privativa de libertad no mayores a 5 años (sic), (Numeral 2 del Art. 640 del Código Orgánico Integral Penal)”.
<b>Debido proceso en la garantía de la motivación</b>	“la mala aplicación de la Norma Procesal Penal es evidente al darse Audiencia de Calificación Flagrancia y de Formulación de Cargos, con un PROCEDIMIENTO DIRECTO el cual es incongruente al sentenciarse con una pena de 8 años y 4 meses, siendo una pena desproporcionada que no cabe en este tipo de procedimiento conforme lo contempla el Art. 640 del Código Orgánico Integral Penal — COIP”.
<b>Seguridad jurídica</b>	“[I]a Garantía al Debido Proceso permite el desarrollo de un Juicio Justo. Un proceso justo es el apegado a la normativa legal, y al ser mal procesado irrespetando las normas contenidas en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Integral Penal — COIP, donde se establece el procedimiento determinado y principios procesales inherentes a una contienda específica (...) En tanto se cumplan las reglas del debido proceso, es decir que una causa sea llevada conforme a los procedimientos establecidos en las leyes, existirá una resolución judicial conforme a derecho y sin visos de arbitrariedad”.

**Fuente:** Cuadro elaborado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

11. De la lectura integral de los argumentos contenidos en la demanda y resumidos en el cuadro *ut supra*, no se desprende una alegación dirigida a una presunta vulneración a la garantía de recurrir por la falta de convocatoria a la audiencia de fundamentación del recurso de casación. Por lo que, se constata que la decisión de mayoría formuló el

problema jurídico sin que exista una propuesta fáctica que permita su estructuración a través de la garantía de recurrir el fallo.

12. A mi criterio, la formulación y resolución del problema jurídico ocasiona tres aspectos críticos sobre la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, a saber: **(1)** resolver sobre argumentos no propuestos en la demanda genera un estado de indefensión en la parte accionada; **(2)** permitir que la Corte Constitucional analice a su mejor criterio los hechos que considere pertinentes aun cuando no estén determinados en la demanda incentiva a la inseguridad jurídica y orilla a que la acción extraordinaria de protección se convierta en una instancia que fiscalice el proceso judicial; y **(3)** menoscaba el derecho de los accionantes pues no ofrece una respuesta sobre los argumentos propuestos en la demanda.
13. Al contrario de lo examinado en la decisión de mayoría, la sentencia únicamente debió analizar la presunta vulneración de los derechos alegados en la demanda y a partir de ello, determinar si existió o no violación en las decisiones impugnadas.
14. Por las consideraciones desarrolladas, disiento del análisis jurídico a través del cual se declaró la violación del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo pues su examen demuestra una notable arbitrariedad al momento de analizar y resolver los cargos de una demanda de acción extraordinaria de protección, al punto que vacía de contenido disposiciones constitucionales y legales que claramente regulan esta garantía y que a su vez menoscaban derechos constitucionales de la parte accionada.

## 2. Conclusión

15. En conclusión, la demanda debió ser resuelta en estricto apego a su contenido, pues con ello se daría respuesta a los argumentos propuestos por el accionante y se hubiera evitado que se desnaturalice la acción extraordinaria de protección.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET



Firmado  
digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2023.08.02  
15:07:25 -05'00'

Enrique Herrera Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2352-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 01 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 11:46; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

235218EP-5b0ac



**Caso Nro. 2352-18-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia 3102-18-EP/23**  
**Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

Quito, D.M., 19 de julio de 2023.

## **CASO 3102-18-EP**

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

### **SENTENCIA 3102-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza una sentencia de apelación de una acción de protección. En atención a los cargos formulados, la Corte encuentra que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación toda vez que determinó la existencia de otras vías de impugnación antes de realizar un análisis sobre la vulneración de los derechos alegados, con base en la naturaleza de las resoluciones impugnadas en la acción de protección.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 29 de junio de 2018, Patricio Fernando Villavicencio Aguilar, Israel Peralta Cumbajín y Mariano Fabrizio Jácome Viera (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección contra la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“**SENESCYT**”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 17250-2018-00054.
2. En sentencia de 7 de agosto de 2018, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito resolvió aceptar la acción de protección presentada, declaró la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, y como medidas de reparación dispuso el reconocimiento y registro de los títulos académicos de los accionantes. Respecto de esta decisión, la SENESCYT interpuso recurso de apelación.
3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala de la Corte Provincial**”), mediante sentencia de 25 de octubre de 2018, aceptó el recurso de apelación y argumentó que los accionantes tuvieron la oportunidad de completar los requisitos exigidos para el registro de sus títulos académicos conforme el artículo 7 de la

---

<sup>1</sup> A través de la acción de protección, los accionantes alegaron la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, integridad física, trabajo, y al debido proceso en sus garantías de defensa y motivación, por la falta de reconocimiento y registro de sus títulos académicos de “Doctor o PhD” obtenidos en la Universidad Academia Interregional de Gerencia Personal (MAUP) en Kyiv, Ucrania, por parte de la SENESCYT.

Codificación del Reglamento sobre Títulos y Grados Académicos obtenidos en Instituciones Extranjeras, dictado por el Consejo de Educación Superior.

4. El 19 de noviembre de 2018 los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 25 de octubre de 2018 de la Sala de la Corte Provincial. Mediante sorteo de 16 de abril de 2019, la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. La acción fue admitida a trámite el 15 de mayo de 2019 por el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
5. Conforme al orden cronológico de sustanciación de causas, el 16 de mayo de 2023 la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, avocó conocimiento del presente caso y requirió a la Sala de la Corte Provincial que presente su informe de descargo. El 25 de mayo de 2023 la judicatura dio cumplimiento al requerimiento de la jueza sustanciadora.

## **2. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

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

### **3.1. Argumentos de la parte accionante**

7. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la tutela judicial efectiva, al principio de legalidad, al debido proceso en su garantía de motivación, y a la seguridad jurídica; reconocidos en los artículos 11, numeral 2, 75, 76, numerales 3 y 7, literal l), y 82 de la Constitución. Como pretensión, plantean que se deje sin efecto la sentencia impugnada, y que se disponga las medidas de reparación necesarias.
8. En lo principal, los accionantes señalan que fueron parte de un grupo de doce personas quienes solicitaron el registro de los títulos académicos de doctor en Filosofía de la Universidad Academia Interregional de Gerencia Personal en Kyiv, Ucrania, ante la SENESCYT. Sin embargo, dicha entidad resolvió aprobar el registro de siete títulos y rechazar el registro de cinco, sin mayor fundamentación, pese a haber presentado la misma documentación de respaldo y al mismo tiempo que el resto de solicitantes.

9. En las secciones IV y V de la demanda, los accionantes alegan la vulneración del principio de legalidad y de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Citan el contenido de los artículos respectivos, así como extractos de sentencias de la Corte Constitucional que se refieren a los mismos, y concluyen solicitando que “se anule la decisión recurrida, así como se declare la inconstitucionalidad de la decisión inmotivada establecida por la [Sala de la Corte Provincial de Justicia]”.
10. Con respecto a la garantía de motivación, en las secciones III y VII de la demanda, los accionantes manifiestan que la judicatura accionada no realizó un análisis adecuado de la violación de derechos constitucionales alegados como vulnerados, lo que le llevó a concluir que la vía de reclamo debía ser la administrativa, aun cuando en el caso en particular no existen actos administrativos que fueran impugnables en dicha vía, pues -a juicio de los accionantes- los jueces de la Sala de la Corte Provincial “desconocen la diferencia entre un acto de simple administración y un acto administrativo”.

### **3.2. Argumentos de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

11. En su informe motivado, las juezas Jannet Coronel Barrezueta y María Mercedes Lema señalaron que de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada no se pueden “identificar razones que pongan de manifiesto la vulneración a estos derechos, sino lo que fue materia de la demanda de acción de protección”. Añaden que la acción extraordinaria de protección no es un recurso de impugnación, y que “la pretensión de que los jueces de la Corte Constitucional realicen una revisión de los hechos que motivaron la acción de protección, como claramente consta expuesto en el texto de la demanda, en principio, no se ajusta al objeto de la acción extraordinaria de protección”. Por lo tanto, concluyen que la sentencia impugnada no vulnera los derechos constitucionales alegados.

## **4. Planteamiento del problema jurídico**

12. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Adicionalmente, sobre los cargos formulados en la demanda, cabe precisar que, de conformidad con el párrafo 18 de la sentencia citada, la parte accionante tiene la obligación de formular cargos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que permitan a este

13. En cuanto a la supuesta vulneración del principio de legalidad y de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva (párrafo 9 *ut supra*), los accionantes se limitan a referirse al contenido de los artículos respectivos, sin identificar qué acción u omisión de la Sala de la Corte Provincial habría vulnerado de forma directa e inmediata los derechos alegados. Por tanto, estos cargos no están mínimamente completos y la Corte no se plantea un problema jurídico al respecto.<sup>3</sup>
14. Con respecto al cargo expuesto en el párrafo 10 *ut supra*, sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación, los accionantes arguyen que no se realizó un adecuado análisis de la violación de los derechos constitucionales alegados, pues cuando la Sala de la Corte Provincial concluye que la vía de impugnación es la administrativa, desconoció que en su caso no existen actos administrativos que fueran impugnables por dicha vía. Por lo tanto, si bien el cargo expuesto refleja la inconformidad de los accionantes con la decisión impugnada, haciendo un esfuerzo razonable,<sup>4</sup> la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de 25 de octubre de 2018 de la Sala de la Corte Provincial cumple con los elementos de una motivación suficiente de una sentencia de garantías jurisdiccionales?
15. Finalmente, el cargo expuesto en el párrafo 8 *ut supra* se refiere a la presunta vulneración principio de igualdad y no discriminación de los accionantes toda vez que la SENESCYT habría registrado únicamente siete de los doce títulos de doctor en Filosofía provenientes de la Universidad Academia Interregional de Gerencia Personal en Kyiv, pese a que en todas las solicitudes se presentó la misma documentación de respaldo.
16. Al respecto, este Organismo recuerda que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente de la decisión judicial impugnada,<sup>5</sup> pues no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Únicamente, de forma excepcional y de oficio, la Corte Constitucional puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales cuando se verifiquen los siguientes presupuestos: (i) que la

---

Organismo analizar la presunta violación de derechos. Solamente en el caso de no encontrar un argumento completo, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

<sup>3</sup> Id., párr. 18.

<sup>4</sup> Id., párr. 21.

<sup>5</sup> CCE, sentencias 1162-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 61 y 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del proceso; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla -al menos- con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.<sup>6</sup>

17. Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, solamente si se encuentra una vulneración a la garantía de la motivación (en atención al problema jurídico planteado en el párrafo 14 *ut supra*), y si la Corte lo considera pertinente, se procederá a verificar el cumplimiento de los mencionados presupuestos para la procedencia del control de mérito para responder el cargo resumido en el párrafo 8 *ut supra*.

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. ¿La sentencia de 25 de octubre de 2018 de la Sala de la Corte Provincial cumple con los elementos de una motivación suficiente de una sentencia de garantías jurisdiccionales?

18. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce a la garantía de motivación de la siguiente forma: “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”.
19. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces (i) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y (iii) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.<sup>7</sup> Esta estructura mínimamente completa constituye el criterio rector a la luz del cual deben examinarse los cargos relacionados con la alegada vulneración de la garantía de motivación.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-60.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párrs. 57 a 61. Adicionalmente, con respecto al estándar reforzado de la garantía de motivación en casos de garantías jurisdiccionales, ver: CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 103; y CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

- 20.** En el caso que nos ocupa, la sentencia impugnada repasa el contenido de la demanda de acción de protección, así como de las actuaciones procesales en primera instancia. Posteriormente, se refiere a la finalidad, objeto y alcance de la acción de protección, y en la sección quinta de la sentencia, se plantea el siguiente problema jurídico: “¿La acción de protección deducida por los legitimados activos se refiere a asuntos de mera legalidad o corresponde a vulneración de derechos constitucionales?”. Para la resolución del problema jurídico propuesto, la Sala de la Corte Provincial divide su análisis en tres secciones sobre: la garantía de la motivación (sección 5.1); el principio de igualdad y no discriminación (sección 5.2); y los derechos a la seguridad jurídica, libertad, defensa y trabajo (sección 5.3).
- 21.** En la sección 5.1 de la sentencia impugnada, la judicatura accionada se refiere a las resoluciones de la SENESCYT objeto de la acción de protección, y que los accionantes las califican como actos de poder público arbitrarios e inmotivados. Al respecto, la Sala de la Corte Provincial manifiesta que en las resoluciones impugnadas se dispuso a los accionantes que reingresen la documentación de las solicitudes de registro

(...) adjuntando un certificado que especifique los horarios de clases y número de horas *in situ* por crédito, emitido por Inter Regional Academy of Personnel Management de Ucrania, debidamente legalizado; y adicionalmente, el record migratorio, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana correspondiente al periodo en el cual cada ciudadano cursó sus estudios.

- 22.** Sobre esta base, la sentencia de apelación sostiene que en el ordenamiento jurídico existe la vía administrativa y judicial correspondiente para impugnar un acto emitido por autoridad administrativa. Argumenta que por este motivo “la acción de protección deja fuera de su alcance los casos en que existen recursos judiciales y administrativos que permitan a las personas obtener la protección del derecho que consideran vulnerado”; y cita los artículos 173 de la Constitución y 42, numeral 4 de la LOGJCC, así como la sentencia 001-10-PJO-CC.
- 23.** A continuación, la judicatura accionada señala que los accionantes han alegado que las resoluciones impugnadas vulneran la motivación, y añade que se trata de una garantía “que requiere de análisis para determinar la legitimidad o legalidad de los actos administrativos con los cuales no están de acuerdo los legitimados activos; que el caso [sic], las autoridades administrativas competentes de la SENESCYT, solicitan el cumplimiento de ciertos requisitos”.

**24.** En virtud de lo expuesto, esta Corte encuentra que la Sala de la Corte Provincial concluyó que las resoluciones impugnadas en la acción de protección tienen una vía de impugnación distinta a la de garantías jurisdiccionales por el solo hecho de ser “actos emitidos por autoridad administrativa”. Sin embargo, la judicatura accionada llegó a esta conclusión sin haber analizado la presunta vulneración a la garantía de motivación de las resoluciones en cuestión, por lo que se verifica que la sentencia de 25 de octubre de 2018 incumple con el tercer elemento de una motivación suficiente, es decir, con la verificación de la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales.

**25.** Por otro lado, en la sección 5.2 sobre el principio de igualdad y no discriminación, la sentencia impugnada expone su contenido, y cita los artículos 126, 133 y 134 de la Ley Orgánica de Educación Superior, y los artículos 7, 8 y 17 de la Codificación del Reglamento sobre títulos y grados académicos obtenidos en instituciones extranjeras, que se refieren a la facultad de la SENESCYT de reconocer e inscribir los títulos obtenidos en el extranjero y la posibilidad de solicitar documentación complementaria para determinar la autenticidad del título extranjero. De este modo, la Sala de la Corte Provincial sostiene:

(d) e lo señalado se concluye que la SENESCYT, exigió el cumplimiento de requisitos para continuar con el trámite previo al reconocimiento de títulos profesionales obtenidos en instituciones de educación superior del extranjero, de manera que no se violentó la garantía del derecho a la igualdad, pues sobre esta garantía la Constitución de la República en el numeral 3 del artículo 11, determina que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad, lo que no es aplicable en el caso que se analiza.

**26.** Finalmente, en la sección 5.3 de la sentencia impugnada se realiza un análisis de los derechos a la seguridad jurídica, integridad física, defensa y trabajo. En primer lugar, en cuanto a la alegación sobre la vulneración del derecho a la defensa por parte de la SENESCYT, la judicatura accionada argumenta que “no les fue negado a los legitimados activos; por el contrario, en el proceso administrativo se les ha dado la oportunidad de que cumplan con los requisitos que el caso requiere para registrar sus títulos”. Por otro lado, con respecto a los cargos sobre los derechos al trabajo y a la integridad física, la Sala de la Corte Provincial expone que los accionantes no han demostrado de qué manera se han vulnerado tales derechos.

**27.** En consecuencia, la Sala de la Corte Provincial concluye:

Por lo expuesto y considerando que el problema jurídico planteado en el presente caso, no existe violación a derechos y garantías constitucionales; pues cuando se acusa vulneración de normas constitucionales, no es suficiente alegar indicando que se ha violado principios o

normas constitucionales o legales, sino que debe precisar y concretar en qué forma se produjo el equívoco, (...) no se evidencia transgresión a las garantías constitucionales, tanto más si se toma en cuenta que la petición expresa de los legitimados activos, es que la (SENESCYT) registre y eleve a su portal electrónico (...) la información de sus títulos para que consten y formen parte del SNIESE, está encaminada al reconocimiento de un derecho sin el cumplimiento de requisitos exigidos por la SENESCYT establecidos en normativa vigente, lo que no puede ser determinada por vía constitucional.

28. Por lo tanto, si bien en las secciones 5.2 y 5.3 de la sentencia de apelación la judicatura accionada realizó un análisis sobre la existencia de la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, integridad física, defensa y trabajo, tal como se expuso en los párrafos 21 a 24 *ut supra*, no existió un pronunciamiento sobre la presunta vulneración de la garantía de la motivación, sino que se concluyó que existe una vía ordinaria de impugnación de las resoluciones de la SENESCYT. En consecuencia, la sentencia de 25 de octubre de 2018 vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
29. Por último, respecto a la solicitud de los accionantes de realizar un control de mérito (párrafos 15 a 17 *ut supra*), dada la excepcionalidad de este control, la Corte considera que no corresponde el análisis de los hechos que dieron lugar a la acción de protección de origen, pues no se configuran todos los presupuestos para este control.

## 6. Decisión

30. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
  1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 3102-18-EP.
  2. *Declarar* la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia dictada el 25 de octubre de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
  3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 25 de octubre de 2018.
  4. *Disponer* que, previo sorteo, otra conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conozca el recurso de apelación interpuesto en la presente causa y dicte la sentencia que corresponda.

**31.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión jurisdiccional ordinaria de 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce por uso de una licencian por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

310218EP-5ac1a



**Caso Nro. 3102-18-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Sentencia 784-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de julio de 2023

### **CASO 784-17-EP**

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

#### **SENTENCIA 784-17-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de un proceso de cobro de honorarios profesionales, al determinar que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica al resolver un recurso de apelación inexistente en el ordenamiento jurídico y porque aplicó jurisprudencia constitucional que al momento de resolución de la causa había sido revertida de forma implícita.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 21 de junio de 2013, José Luis Chica Valencia (“**actor**”) inició un juicio verbal sumario pretendiendo el cobro de honorarios profesionales, por concepto de representación extrajudicial en un proceso de liquidación de sociedad conyugal que presuntamente le adeudaba Ángela Jacqueline Salazar Franco (“**demandada**”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 13303-2013-0305.
2. El 29 de agosto de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la demanda.<sup>2</sup> Frente a esta decisión: (i) el actor interpuso recurso de apelación<sup>3</sup> y (ii) la demandada interpuso recurso de ampliación. El recurso de ampliación fue negado, pero la Unidad Judicial procedió a aclarar la sentencia en auto de 13 de septiembre de 2016.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> De acuerdo con la demanda, el pago de los honorarios se acordó que sería de un 7% del valor total de los bienes que se lograra adjudicar. La cuantía del proceso se fijó en USD 30000,00.

<sup>2</sup> La judicatura reconoció que el pago debía efectuarse por “la participación en la redacción de la minuta que contiene la Escritura Pública de Liquidación de la Sociedad Conyugal, se niega el pago de los intereses por no tratarse de una deuda liquidada, clara y de plazo vencido”. Ordenó el pago de USD 732,00.

<sup>3</sup> Se interpuso con fecha 01 de septiembre de 2016.

<sup>4</sup> Se aclaró en este sentido: “al respecto se considera que efectivamente por un lapsus no se mencionó en la parte Resolutiva de la aludida sentencia, lo referente a la cantidad de dinero que el accionante reconoce en el libelo de su demanda, haber recibido de la parte accionada, en el mes de enero del 2013, esto es, la cantidad de QUINIENTOS CON 00/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (USD\$500,00), (sic) a través de un depósito que se le hizo a su cuenta corriente No. 3156562204 que tiene aperturada en el Banco Pichincha C.A., tal como se describe a fs. 44 de los autos, por lo que corresponde realizar la aclaración respecto de aquello, en el sentido que como en efecto se dispuso que la parte

3. El 02 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación.<sup>5</sup> De esta decisión, la demandada interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue rechazado el 16 de febrero de 2017.
4. El 16 de marzo de 2017, Ángela Jacqueline Salazar Franco (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 02 de febrero de 2017 y el auto de 16 de febrero de 2017, decisiones emitidas por la Sala Provincial.
5. El 04 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda, que una vez sorteada el 31 de mayo de 2017 correspondió al conocimiento de la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo efectuado el 12 noviembre de 2019, le correspondió su sustanciación. En tal virtud, con fecha 22 de abril de 2022 avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la judicatura accionada.
7. El 17 de junio de 2022 y el 11 de mayo de 2023, la accionante presentó escritos en los que solicitó un pronunciamiento del Pleno de la Corte Constitucional.

## 2. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y

---

demandada señora Angela Jacqueline Salazar Franco, cancele al accionante la cantidad de SETECIENTOS TREINTA DOS 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, (USD\$732,00), por concepto de honorarios profesionales, de los cuales se descontarán los QUINIENTOS CON 00/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD\$500,00), que ya el accionante manifiesta haber recibido en calidad de depósito por la demandada; no se considera la cantidad de dinero señalada en la certificación de artículos de MAXICAR, de fs. 60 de los autos, por cuanto la misma a mi criterio, carece de valor probatorio; habiendo sido una certificación conferida por la misma accionada, por lo que por expresa disposición del Art. 281 del Código de Procedimiento Civil, por el presente no se amplía la sentencia aludida, sino que se aclara, atendiendo lo solicitado por la parte accionada”.

<sup>5</sup> Reformó la sentencia en lo siguiente:

dispone que la demandada señora ANGELA JACQUELINE SALAZAR FRANCO, paguen (sic) inmediatamente al actor Ab. JOSÉ LUIS CHICA VALENCIA, la suma de \$ 16.335.24 (dieciséis mil trescientos treinta y cinco con 24/100 dólares americanos) por concepto de Honorarios Profesionales. Se dispone asimismo el pago de los intereses a la tasa permitida por la Ley, calculados a partir del mes de diciembre del año 2012. Con costas. De conformidad a lo previsto en el Art. 42 de la Ley de Federación de Abogados del Ecuador vigente, en la cantidad de \$ 817,00 (ochocientos diecisiete dólares americanos) se regulan los honorarios profesionales por el trabajo realizado en este juicio, de los cuales se realizará el respectivo descuento para el Colegio de Abogados de Manabí (...).

resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE o Constitución**”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

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

#### **3.1. Pretensión y fundamentos de la acción**

9. En su demanda, la accionante señala que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 Constitución); al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76. 1 Constitución); de observancia del trámite propio (art. 76. 3 Constitución); de motivación (art. 76. 7.1 Constitución); y, a la seguridad jurídica (art. 82 Constitución). Asimismo, identifica que se transgredieron los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación (art. 11. 2 Constitución); de aplicación directa de la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 11.3 Constitución); de prohibición de restricción de derechos (art. 11. 4 Constitución); de respetar y hacer respetar los derechos (art. 11. 9 Constitución); y, de la administración de la justicia con sujeción a la Constitución y a la ley (art. 172 Constitución). Por lo que, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.

10. Concretamente, señala que la sentencia impugnada

fue dictada de manera ilegal e inconstitucional, debiendo haber devuelto el proceso al inferior debido a que este trámite el juicio Verbal Sumario por supuesto cobro de Honorarios profesionales, no es susceptible de recurso de apelación alguno, esta acción se ejecutoria con la resolución del juez de primer nivel, de conformidad con lo determinado en el Art. 847 del Código de Procedimiento Civil (...).

#### **3.2. Fundamentos de la Sala Provincial**

11. Pese a que la judicatura accionada fue notificada con el auto de avoco conocimiento el 22 de abril de 2022 no presentó el correspondiente informe de descargo.

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

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de

las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>6</sup>

13. En relación con la presunta afectación de los principios de aplicación de derechos antes señalados y de la administración de la justicia con sujeción a la Constitución y a la ley, esta Corte ya ha determinado que los cargos sobre vulneraciones de principios que no estén vinculados a derechos constitucionales no pueden ser analizados a través de acciones extraordinarias de protección.<sup>7</sup> Por lo que, en virtud de que no existen argumentos en este sentido, esta Magistratura no se pronunciará respecto de ellos. Así también, luego de un esfuerzo razonable para identificar cargos, no se examinará el auto de aclaración y ampliación de 16 de febrero de 2017 dado que no existen argumentos formulados en contra de este.
14. Por otro lado, la accionante aduce una vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, observancia del trámite propio y motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica y principios constitucionales (igualdad y no discriminación, aplicación directa de la Constitución, respetar y hacer respetar los derechos con sujeción a la Constitución mencionados) por el mismo cargo, esto es, la inobservancia de la ley respecto de que las sentencias dictadas en el marco de los juicios por cobro de honorarios profesionales no son susceptibles de recurso de apelación. En consecuencia, por tratarse de un cargo relativo a la posible inobservancia de normas previas, claras y públicas, para evitar la reiteración argumentativa, esta Corte estima apropiado resolver sus alegaciones, exclusivamente, a través del derecho a la seguridad jurídica a través del siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar un recurso de apelación dentro de un proceso de cobro de honorarios profesionales?

#### **4.1. Resolución del problema jurídico**

---

<sup>6</sup> De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

<sup>7</sup> CCE, sentencias 742-13-EP/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 29; 1035-12- EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 12; y, 1408-14-EP/20, 29 de julio de 2020, párr. 23.

**¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar un recurso de apelación dentro de un proceso de cobro de honorarios profesionales?**

- 15.** El artículo 82 de la Constitución establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
- 16.** Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>8</sup>
- 17.** Este Organismo ha señalado que, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios preceptos constitucionales.<sup>9</sup> También ha señalado que

la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Por lo expuesto, en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.<sup>10</sup>

- 18.** En este caso, la accionante afirma que la judicatura accionada vulneró su derecho a la seguridad jurídica puesto que resolvió un recurso de apelación que era inexistente en la legislación vigente al momento que inició dicho proceso judicial.
- 19.** Revisada la sentencia impugnada, se observa que la judicatura accionada determinó que el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia dictada, en el marco del juicio de cobro de honorarios profesionales, resultaba procedente por las siguientes razones:

---

<sup>8</sup> CCE, sentencias 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20 y 431-13-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 31.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45 y sentencia 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

[c]onforme lo ha sostenido esta Sala de Civil en innumerables fallos, respecto de la procedencia de la apelación de las sentencias expedidas dentro de los juicios por cobros de honorarios, existe jurisprudencia emitida por la anterior Corte Constitucional Para el Período de Transición y la actual Corte Constitucional del Ecuador, entre la que se evidencia la sentencia N.º 0402-10-EP, del 24 de julio del 2012, dentro del CASO N.º 0402-10-EP, que establece, entre otras cosas, que: ‘el segundo inciso del artículo 847 del Código de Procedimiento Civil, impide a la actora la presentación de un recurso de apelación del juicio de honorarios que planteó en la vía verbal sumaria y dentro del cual se discuten derechos; por lo que, dicha norma le obstaculiza el derecho a obtener una revisión por parte de otro juez de la resolución que presuntamente le afecta, vulnerando de esta manera el debido proceso y específicamente el adecuado ejercicio de su derecho a la defensa y de su derecho a la doble instancia’, ordenando que la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sustancie el correspondiente recurso de alzada, si bien es una sentencia de carácter inter pares, no es menos cierto que ha sentado un precedente jurisprudencial del máximo organismo de control constitucional que plantea una línea interpretativa de la vigencia y validez del segundo inciso del artículo 847 del Código procesal Civil; sin que exista posteriormente otra sentencia que modifique esa línea interpretativa, o que se haya pronunciado en sentido contrario a la sentencia antes mencionada. Por consiguiente, al ser la Corte Constitucional del Ecuador, el máximo órgano de interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, de conformidad a los (sic) previsto en el artículo 429 y 436 Numeral 1, en concordancia con el artículo 170 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sus resoluciones sientan precedentes jurisprudenciales que deben ser valorados por quienes administran justicia, y evitan que en lo posterior, causas análogas tengan que ser revocadas o anuladas vía acciones constitucionales, por no seguir la línea jurisprudencial del máximo órgano constitucional. Como en la causa sub iudice, el juicio que sigue el Dr. JOSE LUIS CHICA VALENCIA en contra SALAZAR FRANCO ANGELA JACQUELINE, tiene analogía estricta con el caso resuelto por la Corte Constitucional en la SENTENCIA N.º 246-12-SEP-CC, CASO N.º 0402-10-EP, antes mencionada, este Tribunal considera que es procedente que la presente causa sea considerada apelable y en consecuencia, se resolverá la apelación presentada por el recurrente, en mérito de los autos.

20. Del extracto citado tenemos que los jueces de la Sala Provincial estimaron procedente -para el caso concreto- la interposición del recurso de apelación en virtud de: (i) sentencias previas expedidas por la misma Sala Provincial -precedentes auto-vinculantes- y (ii) del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC, de fecha 24 de julio de 2012.
21. En virtud de ello, para poder dar respuesta al problema jurídico, corresponde que este Organismo Constitucional determine si la aplicación de la sentencia 246-12-SEP-CC y la invocación de fallos previos expedidos por la Corte Provincial -precedentes auto-vinculantes- afectó la previsibilidad de las partes procesales del ordenamiento jurídico vigente.

#### **4.1.1. Sobre la aplicación del criterio jurisprudencial contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC**

- 22.** Por mandato constitucional y legal,<sup>11</sup> los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional son vinculantes para la propia Corte y para todas las autoridades jurisdiccionales. Por lo que, corresponde dilucidar si la sentencia 246-12-SEP-CC contiene un precedente constitucional en sentido estricto que debía ser aplicado por el juez para la resolución de la causa en cuestión.
- 23.** Al respecto, este Organismo Constitucional ha determinado que, para calificar la existencia de un precedente constitucional, en sentido estricto,<sup>12</sup> se debe identificar: (i) el núcleo de la ratio decidendi: la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión y (ii) si, la creación de dicha regla de precedente es producto de la interpretación que el decisor hace del ordenamiento jurídico con miras a resolver el caso concreto y no meramente tomada del derecho preexistente.<sup>13</sup>
- 24.** En este caso, el criterio jurisprudencial que fue aplicado por la autoridad judicial accionada establece que el artículo 847 del CPC,<sup>14</sup> “impide a la actora la presentación de un recurso de apelación del juicio de honorarios que planteó en la vía verbal sumaria y dentro del cual se discuten derechos; por lo que, dicha norma le obstaculiza el derecho a obtener una revisión por parte de otro juez de la resolución que presuntamente le afecta, vulnerando de esta manera el debido proceso y específicamente el adecuado ejercicio de su derecho a la defensa y su derecho a la doble instancia”.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Constitución, art. 436 numeral 1 y LOGJCC, art. 2 numeral 3.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23-24. En esta decisión se definió que:

23. Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra I), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la ratio decidendi, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse obiter dicta). Y, dentro de la ratio decidendi, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla).

24. Ahora bien, cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estamos ante una regla de precedente.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23 y 24.

<sup>14</sup> El artículo 847 del CPC prescribía que:

Art. 847.- Al suscitarse controversia entre el abogado y su cliente, por pago de honorarios, oír a la jueza o el juez, en cuaderno separado y en juicio verbal sumario, a la parte contra quien se dirija la reclamación. Si hubiere hechos justificables, concederá seis días para la prueba, y fallará aplicando el Art. 2021 del Código Civil. *La resolución que pronuncie no será susceptible de recurso de apelación*, ni del de hecho y se ejecutará por apremio (énfasis fuera del original).

<sup>15</sup> CCE, sentencia 246-12-SEP-CC, 24 de julio de 2012, pp. 12-13.

- 25.** De lo anterior se desprende que la sentencia 246-12-SEP-CC sí contiene una regla de precedente dado que la Corte Constitucional interpretó que en los juicios de honorarios profesionales la aplicación del artículo 847 del CPC transgrede la garantía de recurrir el fallo al impedir a las partes el acceso a la revisión de un tribunal superior y, aquello fue subsumido a los hechos del caso para declarar la vulneración de esta garantía del debido proceso.
- 26.** Sin perjuicio de ello, una vez verificada la jurisprudencia de esta Corte, se ha encontrado que el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC fue revertido en causas posteriores. Así: **(a)** En la sentencia 146-16-SEP-CC, de 04 de mayo de 2016, la Corte determinó que la sentencia que rechazó, por improcedente, un recurso de apelación, en el marco de un juicio de honorarios profesionales, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva puesto que se evidenció que, “las autoridades jurisdiccionales (...), resolvieron el caso puesto en su conocimiento, en atención a sus competencias y atribuciones, así como también en observancia a los principios rectores de la administración de justicia, al igual que a las garantías propias del derecho al debido proceso”.<sup>16</sup> Posteriormente, **(b)** en la sentencia 56-17-SEP-CC, de 08 de marzo de 2017, se determinó que los autos que negaron la concesión del recurso de apelación por parte de un juez civil “no representa en absoluto una trasgresión a la garantía de recurrir de los fallos y resoluciones; por el contrario, se verifica que el juez a quo ha actuado en estricta aplicación del trámite propio al procedimiento que se encontraba bajo su conocimiento, esto es de la normas procesales que regulaban el proceso por pago de honorarios profesionales”.<sup>17</sup> En consecuencia, a partir de estos y de otros varios fallos constitucionales a lo largo de los años,<sup>18</sup> se ha consolidado un precedente jurisprudencial contrario al citado por la Sala Provincial, alusivo a que, precisamente en observancia y aplicación del ordenamiento jurídico, la denegación del recurso de apelación en juicios de honorarios profesionales no vulnera derechos constitucionales.
- 27.** En adición, en la **(c)** sentencia 352-14-EP/20 -correspondiente a un caso en el que una judicatura aceptó un recurso de hecho y de apelación en un juicio de cobro de honorarios profesionales- la Corte Constitucional señaló, expresamente, que “al haber concedido y resuelto un recurso inexistente en el marco normativo sin fundamento constitucional e inobservando lo establecido en el artículo 847 del CPC,

---

<sup>16</sup> CCE, sentencia 146-16-SEP-CC, 04 de mayo de 2016, pp. 13 y 14.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 56-17-SEP-CC, 08 de marzo de 2017, p. 19.

<sup>18</sup> Este Organismo ha sido constante en señalar que el juicio verbal sumario que resuelve el cobro de honorarios profesionales es de única instancia. Al respecto, véase por ejemplo las sentencias: 446-13-EP/20, 533-17-EP/21 y 1558-15-EP/21.

los juzgadores han vulnerado la previsibilidad del ordenamiento jurídico en perjuicio del hoy accionante”.<sup>19</sup> Razón por la cual, bajo los argumentos ya detallados, también se configuró un precedente constitucional respecto a que existe la vulneración del derecho a la seguridad jurídica cuando se concede un recurso de apelación dictado en el contexto de un juicio de honorarios profesionales.

- 28.** Ahora bien, evidenciado el cambio en la jurisprudencia de esta Corte, resulta necesario acotar que, pese a que por mandato del artículo 2.3 de la LOGJCC, es obligatorio revertir los precedentes de manera explícita y argumentada,<sup>20</sup> existen casos, como este, en los que se omitió aquello y se configuró una *reversión implícita*. Para determinar que esto ha sucedido es preciso que la reversión haya sido indiscutible, esto es, que **(i)** se haya contradicho el precedente en decisiones emitidas con posterioridad y que **(ii)** dicho cambio se haya consolidado en futuras decisiones, manteniéndose una nueva línea jurisprudencial que pueda ser demostrada y debidamente fundamentada.
- 29.** Esto se verifica con claridad en este caso. Después de la expedición de la sentencia 246-12-SEP-CC, de 24 de julio de 2012, no existe otra sentencia con la misma ratio decidendi. Al contrario, como quedó establecido, a partir de la sentencia 146-16-SEP-CC, de 04 de mayo de 2016, se contradujo el criterio contenido en ella y a partir de ahí se consolidó una línea jurisprudencial en el sentido contrario, esto es, **(i)** que el derecho a recurrir no es absoluto y que es el legislador es competente para diseñar los medios impugnatorios dentro de los procesos judiciales, por lo que, la inexistencia de un recurso no vulnera dicha garantía del debido proceso y **(ii)** que el hecho de conceder un recurso de apelación no previsto en el ordenamiento jurídico para un juicio de honorarios profesionales, vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
- 30.** En definitiva, por lo antes expuesto, al evidenciarse que el precedente contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC fue revertido y no se encontraba vigente al momento de resolver el recurso de apelación en cuestión, el 02 de febrero de 2017, no correspondía a los jueces de la Sala Provincial observar y aplicar dicha sentencia. Además, es preciso advertir que la sentencia emitida por los jueces de la Sala Provincial no evaluó el impacto en la libertad de configuración legislativa que si fue correctamente observado en las sentencias posteriores de esta Corte Constitucional, como se ha evidenciado en los párrafos precedentes. Por lo que, la aplicación de un

---

<sup>19</sup> CCE, sentencia 352-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 24.

<sup>20</sup> LOGJCC, art. 2.- Principios de la justicia constitucional. - Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: (...) 3. Obligatoriedad del precedente constitucional. - (...) *La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia* (énfasis añadido).

precedente que fue revertido y la inobservancia de la sentencia 146-16-SEP-CC por parte de los jueces de la Sala Provincial vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica de la accionante.

#### **4.1.2. Sobre la aplicación de fallos de la Sala Provincial y su auto-vinculatoriedad**

- 31.** Por otro lado, esta Corte ya ha determinado que, por regla general, las sentencias expedidas por los tribunales de las salas provinciales no generan precedentes jurisprudenciales hetero - vinculantes, pues la cualidad de vinculantes solo la tienen los fallos de triple reiteración de la Corte Nacional de Justicia y las sentencias dictadas por este Organismo Constitucional.<sup>21</sup>
- 32.** De igual forma, este Organismo ha sostenido que una sentencia dictada por una sala provincial configura un precedente judicial auto-vinculante cuando “*el fundamento (centralmente, la ratio decidendi)* en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo (...)”<sup>22</sup> (énfasis añadido).
- 33.** En virtud de lo anterior, esta Magistratura Constitucional considera necesario precisar que la aplicación de precedentes auto-vinculantes por parte de las judicaturas no puede ser entendida de forma automática y en abstracto, tal y como se pudo observar en el presente caso, en el cual la judicatura accionada se limitó a hacer alusión a que existen fallos anteriores en los que se concedieron recursos de apelación en procesos de cobro de honorarios profesionales. Por el contrario, cuando los jueces argumenten que están vinculados a precedentes auto-vinculantes sobre el mismo marco fáctico y puntos de derecho en cuestión, al momento de motivar sus decisiones al menos deben: **(i)** explicitar de manera específica la sentencia que contiene el precedente invocado, **(ii)** identificar una subsunción en el precedente y **(iii)** ratificar que se trata de la misma conformación de jueces.
- 34.** Así las cosas, en el caso *in examine* los jueces de la Corte Provincial fundamentaron su decisión de examinar el recurso de apelación -dentro de un juicio de honorarios profesionales- bajo el argumento de que habían procedido de la misma forma que “en innumerables fallos”. No obstante, revisada la sentencia impugnada, se tiene que los jueces de la Sala Provincial no cumplen con enunciar ninguno de los requisitos citados en el párrafo previo para motivar su decisión. Visto este escenario, es importante recordar que la aplicación de precedentes auto-vinculantes no puede

---

<sup>21</sup> CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párrs. 17-19.

<sup>22</sup> Ibid., párr. 19.

significar, de ninguna forma, la elusión o inobservancia de la legislación previa, clara, pública y aplicable al caso concreto ni de la jurisprudencia de este Organismo Constitucional.

- 35.** En suma, correspondiendo a esta Corte resolver la causa al tenor de sus propios precedentes, se encuentra que la sentencia bajo análisis, al conocer y resolver el recurso de apelación, **(i)** inobservó la norma clara, previa, pública y vigente a la época, que era aplicable al caso concreto (artículo 847 del Código de Procedimiento Civil); **(ii)** aplicó un precedente jurisprudencial que fue revertido implícitamente y, paralelamente, inobservó un precedente jurisprudencial vigente en cuanto a la inexistencia del recurso de apelación en el marco de juicios de honorarios profesionales; y, **(iii)** alegó la existencia de precedentes auto-vinculantes de forma abstracta, sin justificar que estas decisiones habían sido dictadas por los mismos jueces que conformaron el tribunal de la Sala Provincial que emitió la decisión judicial, hoy impugnada.<sup>23</sup> Sobre este último punto, es preciso recordar que aunque las sentencias de las salas provinciales no constituyen precedentes jurisprudenciales hetero – vinculantes estas deben contener una coherencia decisional.
- 36.** Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional advierte que se ha generado la siguiente regla jurisprudencial:

Si, **(i)** en el conocimiento de un juicio de honorarios profesionales, **(ii)** se concede un recurso de apelación [*supuesto de hecho*], entonces se vulnera el derecho a la seguridad jurídica al concederse un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico [*consecuencia jurídica*]. (énfasis añadido)

- 37.** De modo que, en el caso concreto se evidencia que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

#### **4.2. Reparación integral**

- 38.** La Constitución del Ecuador, en su artículo 86 numeral 3, establece que de existir una violación de derechos constitucionales se procederá a la reparación integral, misma que según ha establecido esta Corte, debe ser adecuada y acorde a las circunstancias de cada caso concreto.
- 39.** En este caso en particular, se ha verificado que la sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica. No obstante, esta Corte estima que ordenar un reenvío

---

<sup>23</sup> CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párrs. 18 y 19 y sentencia 1251-18-EP/23 de 28 de junio de 2023, párr.29.

a la Corte Provincial de Manabí resulta inoficioso, pues -como ya quedó establecido- la ley vigente al momento de inicio del proceso judicial no preveía el recurso de apelación para este tipo de procesos. Así, teniendo en cuenta que esta Corte Constitucional ha determinado que cuando “la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, [pues en ese caso] el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado”,<sup>24</sup> resulta innecesario un nuevo pronunciamiento de la Sala Provincial y, por tanto, corresponde únicamente dejar sin efecto la sentencia de apelación y en firme la sentencia de primera instancia.

- 40.** Por último, dado que del expediente constitucional se verifica que esta causa se encuentra en proceso de ejecución,<sup>25</sup> y que mediante escritos de fechas 17 de junio de 2022 y 11 de mayo de 2023 respectivamente, la accionante ha indicado que el inmueble donde vive se encuentra en un proceso de embargo y remate por el valor adeudado por concepto de honorarios profesionales adeudados, esta Corte estima necesario dejar claro que al quedar sin efecto la sentencia de apelación, aquello implica que también quedan sin efecto todas las providencias y diligencias efectuadas con posterioridad a la misma, incluyendo las emitidas en el proceso de ejecución de la sentencia.

## 5. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección 784-17-EP.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.
- 3.** Como medidas de reparación se dispone:
  - a.** Dejar sin efecto la sentencia de apelación dictada el 02 de febrero de 2017 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Manabí, aquello implica también que quedan sin efecto todas las providencias y diligencias efectuadas con posterioridad a la misma.

---

<sup>24</sup> CCE, sentencia 843-14-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 56.

<sup>25</sup> La accionante presentó un escrito indicando que su vivienda está próxima a rematarse y del sistema SATJE se ha verificado que está pendiente la determinación del valor del predio a rematar.

- b. Dejar en firme la sentencia dictada el 29 de agosto de 2016 dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo.
  - c. Como garantía de no repetición se ordena al Consejo de la Judicatura:

    - i. Publicar la presente sentencia en su sitio web institucional durante tres meses consecutivos contados desde su notificación. El Consejo de la Judicatura deberá informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida en el término de 10 días contado a partir del vencimiento del plazo señalado.
    - ii. Difundir esta sentencia por correo electrónico a todos los jueces y juezas a nivel nacional. Para efectos de la verificación de su cumplimiento, el Consejo de la Judicatura deberá presentar constancia de su envío en el término de 10 días contados desde la notificación de esta sentencia.
4. Notifíquese, devuélvase cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 19 de julio de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Daniela Salazar Marín

## SENTENCIA 784-17-EP/23

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto concurrente respecto de la sentencia 784-17-EP/23, emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el miércoles 19 de julio de 2023 (la “**sentencia**”).
2. Aunque coincido con la decisión de aceptar la acción en tanto considero que se afectó el trámite propio del juicio de honorarios al concederse el recurso de apelación, no estoy de acuerdo con que la violación de derechos se haya declarado a partir de imputar a los jueces demandados una vulneración de la seguridad jurídica generada por el incumplimiento de un precedente de esta Corte.
3. Como se reconoce en la sentencia sobre la cual formulo este voto, la decisión impugnada se emitió fundamentada en el precedente que se encontraba contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC, que establecía que en los juicios de honorarios sí debía considerarse precedente el recurso de apelación. Aunque la línea jurisprudencial de la Corte había cambiado con posterioridad a esta decisión, hasta la emisión de la sentencia 784-17-EP/23, el precedente contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC no había sido revertido de forma expresa y argumentada, conforme lo exige el artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC.
4. La sentencia 784-17-EP/23 reconoce que este es el caso y el precedente no se había revertido de forma explícita. Sin embargo, concluye que sí se habría configurado una violación a la seguridad jurídica por incumplimiento de precedentes basada en el siguiente razonamiento:

Ahora bien, evidenciado el cambio en la jurisprudencia de esta Corte, resulta necesario acotar que, pese a que por mandato del artículo 2.3 de la LOGJCC, es obligatorio revertir los precedentes de manera explícita y argumentada,<sup>1</sup> existen casos, como este, en los que se

---

<sup>1</sup> LOGJCC, art. 2.- Principios de la justicia constitucional. - Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: (...) 3. Obligatoriedad del precedente constitucional. - (...) *La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia* (énfasis añadido).

omitió aquello y se configuró una *reversión implícita*. Para determinar que esto ha sucedido es preciso que la reversión haya sido indiscutible, esto es, que **(i)** se haya contradicho el precedente en decisiones emitidas con posterioridad y que **(ii)** dicho cambio se haya consolidado en futuras decisiones, manteniéndose una nueva línea jurisprudencial que pueda ser demostrada y debidamente fundamentada.

Esto se verifica con claridad en este caso. Después de la expedición de la sentencia 246-12-SEP-CC, de 24 de julio de 2012, no existe otra sentencia con la misma *ratio decidendi*. Al contrario, como quedó establecido, a partir de la sentencia No. 146-16-SEP-CC, de 04 de mayo de 2016, se contradujo el criterio contenido en ella y a partir de ahí se consolidó una línea jurisprudencial en el sentido contrario, esto es, **(i)** que el derecho a recurrir no es absoluto y que es el legislador es competente para diseñar los medios impugnatorios dentro de los procesos judiciales, por lo que, la inexistencia de un recurso no vulnera dicha garantía del debido proceso y **(ii)** que el hecho de conceder un recurso de apelación no previsto en el ordenamiento jurídico para un juicio de honorarios profesionales, vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

En definitiva, por lo antes expuesto, al evidenciarse que el precedente contenido en la sentencia 246-12-SEP-CC fue revertido y no se encontraba vigente al momento de resolver el recurso de apelación en cuestión, el 02 de febrero de 2017, no correspondía a los jueces de la Sala Provincial observar y aplicar dicha sentencia. Además, es preciso advertir que la sentencia emitida por los jueces de la Sala Provincial no evaluó el impacto en la libertad de configuración legislativa que si fue correctamente observado en las sentencias posteriores de esta Corte Constitucional, como se ha evidenciado en los párrafos precedentes. *Por lo que, la aplicación de un precedente que fue revertido y la inobservancia de la sentencia 146-16-SEP-CC por parte de los jueces de la Sala Provincial vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica de la accionante* (énfasis añadido).

5. En mi opinión, es adecuado que la Corte reconozca que, en la práctica, han ocurrido separaciones no explícitas de precedentes de este Organismo, que no cumplieron los requisitos fijados en el artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC. Sin embargo, este reconocimiento debe darse para clarificar el derecho vigente y otorgar certeza a las autoridades judiciales, pero si no existió una reversión explícita y argumentada, no se cumplieron los requisitos establecidos en la ley para que el precedente pierda su fuerza normativa, por lo que no considero que se pueda imputar una vulneración a la seguridad jurídica a los jueces que actuaron conforme un precedente que solo en la práctica dejó de aplicarse de forma implícita.
6. La identificación de un alejamiento implícito debe exigir un grado de auto restricción de la Corte. De ahí que, solo una vez que haya existido una reversión explícita de un precedente, como en este caso lo ha realizado esta Corte a través de la sentencia 748-17-EP/23, podría imputarse a los jueces una vulneración a la seguridad jurídica por inobservar el nuevo precedente, en tanto la Corte habrá cumplido los requisitos legales para que el precedente anterior pierda vigencia normativa.

7. En mi criterio, en ausencia de una reversión explícita, no debería imputarse una vulneración a la seguridad jurídica a jueces que legítimamente actuaron con base en una decisión que, a primera vista, podría aparecer como vinculante para ellos.

**DANIELA  
SALAZAR MARIN** Digitally signed by  
DANIELA SALAZAR MARIN  
Date: 2023.08.02 11:42:25  
-05'00'

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 784-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 1 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 11:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

078417EP-5b0ac



**Caso Nro. 0784-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 30-18-IN/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 02 de agosto de 2023

### CASO 30-18-IN

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

### SENTENCIA 30-18-IN/23

**Resumen:** Presunta inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Décimo Octava del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y (ii) los artículos 1.1 y 3 del Decreto Ejecutivo 257 de 17 de diciembre de 2017. Se desestima la acción presentada, puesto que el Decreto Ejecutivo ha perdido vigencia, y la Disposición Transitoria Décimo Octava del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ha respetado el principio de reserva de ley orgánica y no ha violentado el artículo 262 de la CRE.

#### 1. Antecedentes

1. El 27 de junio de 2018, Ernesto Noboa Bejarano, en representación de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (la “**entidad accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de (i) la Disposición Transitoria Décimo Octava del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**disposición transitoria de COOTAD**”), y (ii) los artículos 1.1 y 3 del Decreto Ejecutivo 257 de 17 de diciembre de 2017, mediante el cual se reformó el Decreto Ejecutivo 439 del 27 de agosto de 2014 que creó la empresa pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP (“**artículos del decreto ejecutivo**”). La causa fue signada como 30-18-IN.
2. El 12 de julio de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaiza, admitió a trámite la demanda propuesta.
3. La Asamblea Nacional<sup>1</sup> y la Presidencia de la República<sup>2</sup> comparecieron al proceso y presentaron los informes que les fueron requeridos en el auto de admisión.
4. Lucas Omar Triviño Zambrano<sup>3</sup> y la Sociedad de Beneficencia de Señoras de Guayaquil<sup>4</sup> presentaron escritos de *amicus curiae*.

<sup>1</sup> Expediente. Fs. 28.

<sup>2</sup> Expediente. Fs. 42.

<sup>3</sup> Expediente Fs. 65.

<sup>4</sup> Expediente. Fs. 80.

5. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez fue designada como sustanciadora de la presente causa.
6. El 26 de noviembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

## **2. Competencia**

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

## **3. Actos normativos impugnados**

8. De conformidad con lo señalado expresamente en el acápite segundo de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la entidad accionante identifica los siguientes dos actos normativos como el objeto de su acción:

### **8.1. Disposición transitoria del COOTAD:**

Décimo octava.- Ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales.- Hasta que se constituyan las regiones autónomas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.

### **8.2. Artículos del decreto ejecutivo:**

Art. Único.- Reformar el Decreto Ejecutivo 439 del 27 de agosto de 2014, en los siguientes artículos:

- 1.- Insertar los siguientes numerales a partir del numeral 4) del artículo 2:

- ‘- 5. Operar y explotar lotería y juegos similares, sin fines de lucro, en beneficio del deporte nacional.
- 6. Establecer convenios con universidades, colegios, institutos y cualquier otra institución de educación y formación, para el uso y aprovechamiento de los Centros de Entrenamiento y Deportivos a cargo del CEAREP.
- 7. Realizar toda clase de acuerdos, convenios, actos o contratos, debiéndose sujetar a las normas jurídicas específicas que los regulen y a las normas que rigen el giro del negocio de la empresa’.

[...]

3. Insertar al final del artículo 4 el siguiente inciso: «La Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP, podrá realizar las acciones administrativas necesarias para el establecimiento y explotación de lotería y otros juegos similares en beneficio del deporte nacional, y deberá priorizar el uso de canales electrónicos y no podrán tener fines de lucro.

#### **4. Alegaciones de las partes**

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

9. Como pretensión, la entidad accionante peticiona “la declaración de inconstitucionalidad de la Transitoria Décimo Octava del COOTAD y de los artículos 1.1 y 3 del DE 257, como norma conexas, disponiendo su expulsión del ordenamiento jurídico”<sup>5</sup>. En este orden, afirma que las normas impugnadas contravienen los artículos 132.4, 133.3, 133.4, 147.1, 147.5, 147.13, 226, 260 y 425 de la CRE, y expone en su construcción argumentativa las siguientes razones:

##### **Sobre los artículos del decreto ejecutivo**

- 9.1. En lo que atañe a los artículos del decreto ejecutivo, inicia revisando el “contexto normativo” en el que se emitieron y señala:

A través del texto incorporado en el DE 257, se pretende crear una lotería sin recurrir a normas de rango legal. Como establece taxativamente el artículo 147.13 CRE ello sólo es posible sin contravenirlas, ni alterarlas, es decir, un texto no puede ser arbitrario o abusar del derecho que es lo que aduanalmente, se deduce y queda articulado de forma inmediata con el principio de jerarquía normativa que impone el artículo 425 CRE.

Por un lado, el Código Civil (Codificación 2005-010) en su artículo 1482 considera los juegos de azar como de contenido ilícito, por lo que no pueden ser objeto de una regulación administrativa, al existir ley imperativa prohibitiva.

En segundo lugar, los juegos de azar están prohibidos en el Ecuador en virtud del art. 1 del Decreto 130, de 30 de diciembre de 1937, RO 217, de 9 de junio (norma con rango de ley), exceptuándose, únicamente, los autorizados en dicha norma (es decir, la Lotería de Beneficencia Municipal de Guayaquil y las Rifas de Juguetes y otros artículos en las fiestas cívicas, de Navidad y Año Nuevo). Previamente, la Ley de 18 de agosto de 1894 había quitado la calidad de objeto ilícito, modificando lo dispuesto en este punto en el Código Civil, a la lotería atribuida a la Sociedad de Beneficencia de Señoras de Guayaquil, posteriormente, Junta.

Además, por la simple lectura de los preceptos citados, todos ellos en vigor, existe norma imperativa que prohíbe los juegos de azar y se comprueba la necesidad de aprobar

---

<sup>5</sup> Expediente. Fs. 13.

mediante ley la creación de otros como el incluido en la Ley Constitutiva de la Empresa Nacional de Pronósticos Deportivos, RO 511, de 23 de enero de 1978.

### 9.2. Luego, aborda los artículos 147.5 y 147.13 de la CRE e indica lo siguiente:

Como ya se advirtió, los considerandos del DE 257, más allá de una genérica invocación de la obligación de los poderes públicos de promover los derechos (lo que, obviamente, no constituye una norma de atribución competencial, sino una obligación de los poderes públicos), se limita a citar el art. 147.5 CRE.

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

(...)

5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

De la mera lectura del artículo se colige que lo que se otorga a la Presidencia es:

1) la capacidad de dictar decretos necesarios. ¿De dónde proviene esa necesidad? Justamente, de la existencia de una ley o norma constitucional que establezca la existencia, competencia y funciones de la correspondiente administración pública, de lo cual el régimen competencial establecido en la propia Constitución es el marco de acción.

2) La capacidad de dictar decretos de "integración, organización, regulación y control", es decir, no se le otorga la capacidad de determinar cuáles son las administraciones existentes, ni qué competencias tiene cada administración, sino sólo la de establecer cómo se integran, organizan, regulan y controlan.

Además, conforme establece el 147.13 de la CRE, el Presidente deberá '[e]xpedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas'.

No existe, por tanto, norma constitucional alguna que permita a un Decreto Ejecutivo encomendar 'acciones administrativas' (consistentes, en este caso, en dictar normas con carácter general y obligatorio y realizar los demás actos jurídicos necesarios para el establecimiento y operación de una lotería) a una administración y, menos aún, a una empresa pública.

Por tanto, para que el DE no haya sido dictado manifiestamente fuera de la competencia de la Función Ejecutiva, lo que lo haría inconstitucional, hay que entender que este DE desarrolla alguna norma con rango de ley.

### 9.3. Asimismo, expone una aparente contradicción entre los artículos del decreto ejecutivo y la Ley Orgánica de Empresas Públicas:

Pues bien, la LOEP, sólo autoriza a las EP a la aprobación por parte del gerente de 'reglamentos internos' (art. 11.8) y al Directorio la del Reglamento de Funcionamiento del Directorio (art. 9.8) [sic]. Además, la LOEP se refiere en diferentes artículos a la 'normativa interna' de la Empresa.

Es decir, en ningún lugar de la LOEP se faculta a las EPs a dictar reglamentos externos o generales, ni a realizar ninguna otra ‘actividad administrativa’ de las que serían necesarias para poner en marcha un servicio (público) de lotería.

Así pues, ni las EPs pueden realizar dichas ‘acciones administrativas’, que serían ilegales al carecer de habilitación en una ley, ni un DE puede conferírselas (sino sólo una ley), por lo que debemos entender que el DE 257 está dictado, en lo relativo a sus artículos 1.1 y 3, *ultra vires*, por lo que resulta inconstitucional.

¿Ha creado la LOEP una excepción a la prohibición de los juegos de azar? Una última cuestión que debemos abordar en el presente marco analítico es si la LOEP ha creado una excepción a la prohibición de juegos de azar, haciéndolos lícitos como mecanismos de financiación de las EPs.

[...]

Lo que la LOEP no hace es convertir en lícitos aquellos mecanismos prohibidos y que no menciona expresamente. La interpretación contraria es absurda. Si la expresión ‘formas de financiamiento que estime convenientes’ no quiere decir ‘lícitas o no prohibidas’, entonces se podría financiar con el narcotráfico, la trata de blancas o el tráfico de órganos. En conclusión, si el marco normativo en el que se desenvuelve el DE 257 es el que alega en sus considerandos (art. 147.5 CE y LOEP), entonces, el DE 257 es inconstitucional e ilegal porque contraviene norma imperativa de rango superior y es, igualmente, inconstitucional e ilegal por haber atribuido, *ultra vires*, competencias a una EP que la ley (y menos aún la CRE) no le concede. Más específicamente deberíamos afirmar que claramente es inconstitucional por haber alterado el sistema constitucional de distribución de competencias del poder público. Adicionalmente, por si no fuera poco, la LOEP no ha modificado la ilicitud de las loterías, al no haberse pronunciado sobre ellas.

#### 9.4. Finalmente, asevera que los artículos del decreto ejecutivo serían ilegales de una forma inmediata e inconstitucionales de manera mediata:

Expuesto más analíticamente: 1) la CRE no prohíbe las loterías; 2) La CRE no crea una reserva de ley en materia de creación de loterías; 3) Es la decisión del legislador de normar con rango de ley los juegos de azar estableciendo su prohibición, la que provoca que, desde ese momento y mientras esas normas sigan en vigor, sólo mediante otras leyes se puedan establecer excepciones o modificaciones a la prohibición (y a sus excepciones). Es decir, se ha congelado el rango legal; 4) Porque hay congelación del rango son ilegales (e inconstitucionales) cuantas normas sin rango legal traten de alterar la prohibición del juego o de crear, modificar o extinguir las excepciones a la prohibición fijadas también por ley; 5) El COOTAD, siendo Ley Orgánica, está en capacidad de modificar el sistema de prohibición de los juegos de azar y lo hace en dos sentidos: a) creando una excepción a la prohibición (son lícitas las loterías destinadas a generar recursos propios sólo para los gobiernos autónomos regionales); b) habilitando a esos gobiernos autónomos regionales a "organizar" loterías, consecuentemente, sin que tenga que ser por ley nacional (para cuya aprobación carecen de competencia), resultando de todo ello una deslegalización parcial y restringida de la materia, habilitando (sustancial y competencialmente) sólo a los gobiernos autónomos regionales para que dicten las normas necesarias para organizarlas.

En todo el razonamiento anterior se ha venido sosteniendo que, si el DE 257 se apoyaba en el 147.5 CRE y en la LOEP como habilitantes legales, entonces el DE 257 era ilegal e inconstitucional. Inmediatamente ilegal porque contradice norma imperativa prohibitiva de rango superior y porque está dictado *ultra vires*, fuera del ámbito de habilitación reglamentaria de la LOEP y, mediatamente, inconstitucional, porque supone una violación de las normas constitucionales de organización del sistema de fuentes y de organización competencial.

## **Sobre la disposición transitoria del COOTAD**

**9.5.** En lo referente a la presunta inconstitucionalidad de la disposición transitoria del COOTAD, empieza por afirmar:

La Transitoria Décimo Octava adolece de una radical inconstitucionalidad. Establece literalmente: ‘Hasta que se constituyan las regiones autónomas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.

Es decir, que el Gobierno nacional podrá ‘delegar’ ‘las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos’.

Esta facultad choca directamente con la CRE. En primer lugar, las competencias exclusivas de las regiones autónomas, están determinadas (en parte) por la propia CRE en su artículo 264, por lo que ningún poder constituido puede delegársela a otro nivel de gobierno, justamente, por eso, son ‘exclusivas’. Si el gobierno pudiera modificar este reparto, delegando competencias exclusivas de las regiones a, por ejemplo, los municipios, ello anularía este precepto constitucional.

En segundo lugar, el resto de las competencias exclusivas son las ‘otras que determine la ley’ (art. 264 CRE, primer inciso) y esa ‘ley’ es, según el artículo 133.3 CRE, la ley orgánica.

Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:

(...)

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

Precisamente por ello y tal como recuerda el considerando tercero, se aprobó el COOTAD con ese rango.

Pero es que, además, en tercer lugar, según el art. 133.4 CRE ‘Se requerirá de la ley en los siguientes casos:’ (...) ‘Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados’.

Es decir, que la única forma de establecer ‘competencias exclusivas’ de las que habla la Transitoria Octava es mediante la propia CRE o mediante ley orgánica, por lo que este

régimen sólo podría modificarse con instrumentos legales de igual rango. Y, en todo caso, también para las no exclusivas, se requiere (art. 133.4) de la ley, lo que igualmente vetaría el uso de un DE.

El hecho de que la Transitoria Octava termine con una cláusula de estilo ('de acuerdo con la Constitución y la ley') no salva la inconstitucionalidad del precepto. Efectivamente, no se puede otorgar al gobierno la posibilidad de modificar el reparto de competencias de acuerdo con la Constitución y la ley, porque, justamente, la Constitución y la ley lo prohíben.

Tampoco salva la constitucionalidad del precepto el hecho de que el título de la Transitoria Décimo Octava hable de 'Ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales'. Podría pensarse que estamos ante un caso particular (transitorio) del régimen del art. 279 del COOTAD:

Artículo 279.- Delegación a otros niveles de gobier [sic]

Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas. Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo. Sin embargo, no es así. En primer lugar, el artículo 279 no habla de delegar competencias, sino de delegar la GESTIÓN de sus competencias.

#### 9.6. Luego, agrega:

En segundo lugar, tal como requiere la CRE, ello debe hacerse mediante acto normativo del órgano LEGISLATIVO correspondiente (la Ley de la que habla el art. 133.4 CRE). En tercer lugar, se aclara que se hará sin 'perder la titularidad' y siempre con posibilidad de reversión.

Nada de esto aparece en la Transitoria Octava en la que se permite al gobierno (es decir, sin acto legislativo) no encargar la gestión, sino delegar la competencia, nada menos, que en el caso de aquéllas que son exclusivas...

Por último, debemos recordar que los títulos o encabezados de los capítulos o secciones de las normas no forman parte de su contenido normativo (no son normas deónticas: ni prohíben, ni obligan, ni facultan para nada), por lo que, aunque puedan tener un valor orientativo, en caso de contradicción entre lo expresado en el título del capítulo y lo que regulan los artículos se estará a lo que digan esos últimos (...). En nuestro caso, aun cuando, el título de la disposición habla de "ejercicio de competencias", el articulado se refiere a delegarlas no a encomendar su gestión con conservación de la titularidad ("las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley"; si lo delegado fuera el ejercicio, sería LO podrá delegar, si lo delegado fuera la responsabilidad, sería LA podrá delegar, siendo las competencias exclusivas, la concordancia exige LAS).

#### 9.7. Por último, afirma que en virtud del artículo 172 del COOTAD, solamente los gobiernos regionales pueden crear loterías:

El artículo 172 [del COOTAD] (que crea una excepción a la prohibición e ilicitud general de juegos de azar) establece taxativamente: 'SÓLO los gobiernos autónomos regional podrán organizar loterías'. Siendo que una EP no es un gobierno autónomo regional, nada de lo que establezca la transitoria (recordemos, cuyo fin es facilitar el llegar a esta descentralización) puede interpretarse como que una EP de la Función Ejecutiva puede 'organizar' una lotería. La contradicción entre lo dispuesto en el COOTAD y lo dispuesto en el DE 257 no puede ser más directa.

## **4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional**

**10.** Frente a los argumentos y pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad propuesta, la Asamblea Nacional expuso:

**10.1.** (...) primero es importante aclarar que las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos están determinadas en el artículo 262 de la Constitución de la República, y no en el artículo 264 como erróneamente se señala en la demanda de inconstitucionalidad, con esta aclaración me permito indicar que el criterio expuesto en el mismo párrafo respecto a '(...) por lo que ningún poder constituido puede delegársela a otro nivel de gobierno, justamente, por eso son 'exclusivas' (...)', no corresponde a nuestra realidad Constitucional, pues como es de su amplio criterio el artículo 239 de la Constitución de la República señala que el régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados se regirá por la ley correspondiente (Principio de Reserva de Ley) que establecerá un Sistema Nacional de Competencias de carácter obligatorio y progresivo, sin embargo la norma que determina las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales (Art. 262), únicamente enumera las competencias exclusivas, no determina prohibición alguna para que éstas sean delegadas y determine el Sistema Nacional de Competencias de los Gobiernos Regionales, norma que no ha sido expedida.

**10.2.** '(...) el artículo 279 de la Constitución de la República señala expresamente que los GADs podrán delegar la Gestión de sus Competencias a otros niveles de Gobierno, sin perder su titularidad; y en efecto el espíritu de esta norma es otorgar a los Gobiernos Autónomos esta facultad; facultad que no tiene ningún tipo de relación con lo determinado en la Disposición Transitoria Décimo Octava del COOTAD, pues ésta última determina que el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Regionales, hasta que éstos sean creados, continuarán bajo la Responsabilidad del Gobierno Central, y éste ejercicio, como se dejó expresado, no está impedido bajo ningún concepto que sea delegado a otros niveles de gobierno, es decir que tanto la delegación de la Gestión como la delegación del Ejercicio de la Competencia no tiene prohibición constitucional ni legal para su delegación'.

**10.3.** '(...) la Disposición Transitoria Décimo Octava del COOTAD, en ningún momento otorga facultades para alterar el Sistema de Distribución de Competencias, pues para empezar, esta disposición es de naturaleza transitoria y dispone una condición temporal, pues como señala su texto, existe hasta que se constituyan las regiones autónomas'.

## **4.3. Argumentos de la Presidencia de la República**

**11.** La Presidencia de la República manifestó las siguientes razones para defender la constitucionalidad de los actos normativos impugnados:

- 11.1.** (...) la disposición legal impugnada no solo que tiene fundamento constitucional, sino que responde a una secuencia lógica de desarrollo constitucional, y a un mandato expreso establecido en la propia Constitución de la República al dar una respuesta jurídica efectiva al ejercicio de las competencias de un nivel de gobierno autónomo, el regional, que aún no ha sido creado. Por lo tanto, gracias a la norma impugnada, los preceptos constitucionales relativos a las competencias de los gobiernos autónomos regionales no constituyen “letra muerta”, sino por el contrario, esta norma es la que establece el mecanismo de ejecución y efectividad fundamental para dar vida a la Constitución en este tema, y sobre ella no se ha demostrado inconstitucionalidad alguna.
- 11.2.** (...) la expedición del Decreto Ejecutivo No 257, no solo se enmarca dentro de las atribuciones constitucionales y legales del Presidente de la República, sino que opera en el ámbito de la Administración Pública Central y, la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento –CEAR EP., constituye parte de la Función Ejecutiva, como mecanismo de gestión, y no es un organismo ajeno, ni diferente a la misma, como erróneamente confunden los actores en la demanda. Es así que, al amparo de estas atribuciones constitucionales, las disposiciones legales transcritas en el presente acápite y el artículo 8 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, se expidió el Decreto 462 de 1 de agosto de 2019, que reorganizó los Directorios de las Empresas Públicas creadas por la Función Ejecutiva. Por consiguiente, el Decreto Ejecutivo 257 tampoco adolece de inconstitucionalidad alguna.
- 11.3.** “La demanda de inconstitucionalidad presentada por los actores claramente se basa en un argumento falaz conocido como ‘Petitio Principii’, pues lo que plantea es una supuesta inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Décima Octava del COOTAD, lo que provocaría la supuesta ilegalidad e inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 257, el cual a su vez, afirma es inconstitucional por cuanto se fundamenta en la Disposición Transitoria Décima Octava del COOTAD, que suponen los actores es inconstitucional. Es decir, ante la falta de elementos para demostrar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, se ha configurado un argumento circular que lo único que demuestra es una clara confusión entre ilegalidad e inconstitucionalidad”.

#### **4.4. Argumentos de los *amicus curiae***

##### **Luis Omar Triviño Zambrano**

**12.** En su “calidad de entrenador deportivo preocupado por el futuro del deporte ecuatoriano”, peticiona que “en sentencia debidamente motivada se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad propuesta y que, en consecuencia, se impulse la creación de loterías deportivas que beneficien a los deportistas del país”.

##### **Sociedad de Beneficencia de Señoras de Guayaquil**

13. Solicita que se “acept[e] la acción de inconstitucionalidad por el fondo de los numerales 1 y 3 del artículo único del Decreto Ejecutivo 257 del 27 de diciembre de 2017 por vulnerar el principio de democracia directa (Art. 95 CRE), principio de legalidad (Art. 226) y el resultado de la Consulta Popular publicado en el Suplemento del REGISTRO Oficial No 490 del 13 de julio de 2011”.

## 5. Cuestión previa

### 5.1. Extinción de la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP

14. La entidad accionante impugna los artículos 1.1 y 3 del Decreto Ejecutivo 257 de 17 de diciembre de 2017, mediante el cual se reformó el Decreto Ejecutivo 439 de 27 de agosto de 2014 que creó la empresa pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP.
15. El 19 de mayo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo 1055, la Presidencia de la República dispuso “la extinción de la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP”, ordenó que “[d]urante la liquidación de la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP, a su denominación se agregará la frase ‘en liquidación’, y precisó que “[c]umplido el plazo de liquidación (...), el liquidador deberá transferir a la Secretaría del Deporte todos los activos y/o pasivos, incluyendo los derechos litigiosos, de la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP en liquidación”.
16. En virtud de esto, se comprueba que el acto normativo impugnado ha perdido vigencia, por cuanto la empresa pública cuyas actividades económicas eran detalladas por los artículos 1.1 y 3 del Decreto Ejecutivo 257 de 17 de diciembre de 2017 ha sido extinta y su patrimonio ha entrado en procedimiento de liquidación.
17. Acerca de este tópico, la Corte Constitucional recuerda que inclusive en el caso de que el acto normativo impugnado haya perdido vigencia, su competencia para realizar el control constitucional abstracto del mismo se mantendría en caso de que se cumpla con alguno de los dos supuestos establecidos en los numerales 8 y 9 del artículo 76 de la LOGJCC: (i) posibilidad de producir efectos ultractivos, o (ii) existencia de unidad normativa.
18. Al respecto, este Organismo descarta la posibilidad de que los artículos 1.1 y 3 del Decreto Ejecutivo 257 de 17 de diciembre de 2017 puedan producir efectos ultractivos

en tanto que, la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP ha sido extinguida completamente, y su patrimonio se encuentra en liquidación. Sobre el procedimiento de liquidación, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, “[d]urante la liquidación el o los administradores están prohibidos de hacer nuevas operaciones relativas al objeto de la empresa”.

19. A esto cabe agregar que, el Decreto Ejecutivo 108 de 13 de julio de 2021 emitido por la Presidencia de la República, determinó que la liquidación de la Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP debía culminarse el 13 de julio de 2022, plazo que se encuentra cumplido; y, que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 491 de 12 de julio de 2022, ratificó la extinción de esta empresa pública.
20. En cuanto a la unidad normativa, dado que la norma impugnada refiere a la creación de una entidad empresarial, una vez que dicha entidad ha sido extinta, no se podría verificar una reproducción del contenido normativo ni conexión directa o indirecta con otra norma, toda vez que la entidad administrativa en referencia ha sido extinta y liquidada.
21. En mérito de los argumentos señalados, este Organismo se abstiene de realizar el control de constitucionalidad de los artículos 1.1 y 3 del Decreto Ejecutivo 257 de 17 de diciembre de 2017, y, por siguiente, no determinará ningún problema jurídico a partir de los cargos aludidos por la entidad accionante que se encuentren vinculados a este acto normativo.

## **5.2. Tópicos infraconstitucionales**

22. La entidad accionante ha argumentado que la disposición transitoria del COOTAD contravendría los artículos 172 y 279 del COOTAD (ver párr. 9.5. supra).
23. Con relación a estos argumentos, este Organismo advierte que las competencias de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional no abarcan la potestad de conocer, analizar y resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).
24. En efecto, mediante el conocimiento y resolución de acciones públicas de inconstitucionalidad, este Organismo exclusivamente persigue velar para que exista una armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y los actos normativos que emitan los diferentes órganos estatales con competencia de

configuración normativa, a fin de garantizar que no prevalezcan restricciones o limitaciones injustificadas a derechos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

25. Por consiguiente, toda vez que, a esta Corte no le corresponde revisar ni resolver posibles infracciones a textos infraconstitucionales, no se pronunciará con relación a los argumentos de la entidad accionante que versan sobre supuestas contravenciones a los artículos 172 y 279 del COOTAD.

### **5.3. Ausencia de argumentos claros y específicos sobre la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado**

26. El artículo 79.5.b. de la LOGJCC determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de demandas en las cuales los proponentes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.
27. La lógica de este requisito, obedece a que la Corte Constitucional solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se le hayan ofrecido razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad de una norma (art. 76.2 LOGJCC).
28. En lo relativo a la disposición transitoria del COOTAD, la entidad accionante en su libelo de demanda enuncia como normas constitucionales presuntamente infringidas, las contenidas en los artículos 132.4, 133.3, 133.4, 226, 260 y 262 de la CRE. Sin embargo, no en todos los casos, ha acompañado a la identificación de la norma constitucional presuntamente lesionada con un argumento mínimo que dé muestras de las razones por las cuales el acto normativo impugnado presuntamente violaría el texto constitucional.
29. De este modo, a pesar de que ha mediado una revisión integral de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte no ha podido detectar ninguna referencia, argumento o premisa a través de la cual se justifique mínimamente la presunta infracción de las normas constitucionales contenidas en los artículos 226 y 260 de la CRE. Motivo por el cual, este Organismo se ve imposibilitado de responder a estos cargos.

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

**30.** La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige a los actos normativos que son objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

**31.** Así, se comprueba que, en su demanda, la entidad accionante en varios momentos ha abordado la supuesta infracción del artículo 133.4 de la CRE, empero de una revisión detenida de sus argumentos, se ha llegado a la conclusión de que la numeración identificada por la entidad accionante no es la correcta, comprobándose un *lapsus calami*. De hecho, cuando ha transcrito el texto de la norma eventualmente contravenida, ha copiado el texto del artículo 132.4 de la CRE:

Pero es que, además, en tercer lugar, según el art. 133.4 CRE ‘Se requerirá de la ley en los siguientes casos:’ (...) ‘Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados’

Es decir, que la única forma de establecer ‘competencias exclusivas’ de las que habla la Transitoria Octava es mediante la propia CRE o mediante ley orgánica, por lo que este régimen sólo podría modificarse con instrumentos legales de igual rango. Y, en todo caso, también para las no exclusivas, se requiere (art. 133.4) de la ley, lo que igualmente vetaría el uso de un DE.

**32.** Bajo esta lógica, se analizará la constitucionalidad del acto normativo con relación al artículo 132.4 de la CRE, en lugar de una supuesta infracción del artículo 133.4 de la CRE, que erradamente enuncia la entidad accionante.

**33.** De igual forma, se advierte que, si bien la entidad accionante ha hecho referencia a una supuesta infracción del artículo 264 de la CRE –*párr. 9.5 supra*- de una lectura detenida de la argumentación expuesta se comprueba que la identificación numérica adolece de un *lapsus calami*, y que en realidad la entidad accionante ha buscado hacer alusión al artículo 262 de la CRE, atinente a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos regionales. Por ende, se analizará la presunta inconstitucionalidad de la disposición transitoria del COOTAD con relación al artículo 262 de la CRE.

**34.** En este sentido, se verifica que la entidad accionante ha cumplido con señalar un argumento completo respecto a la inconstitucionalidad de la disposición transitoria del COOTAD, puesto que afirma que los artículos 133.3 y 132.4 de la CRE determinarían que las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados solo podrían ser delegados mediante acto legislativo, lo cual se habría contravenido. Con base en este argumento, este Organismo fijará el siguiente problema jurídico: ¿La disposición transitoria del COOTAD contraviene el régimen

de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales previsto en el artículo 262 de la CRE, y el principio de reserva de ley contenido en los artículos 133.3 y 132.4 de la CRE?

## 6. Análisis constitucional

**¿La disposición transitoria del COOTAD contraviene el régimen de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales previsto en el artículo 262 de la CRE, y el principio de reserva de ley contenido en los artículos 133.3 y 132.4 de la CRE?**

**35.** Los artículos 133.3 y 132.4 de la CRE desarrollan el principio de reserva de ley con relación al régimen de descentralización territorial del Estado ecuatoriano, disponiendo que:

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

**36.** Por su parte, el artículo 262 de la CRE indica:

Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

**37.** La norma presuntamente inconstitucional establece que:

Décimo octava.- Ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales.- Hasta que se constituyan las regiones autónomas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional, el cual las podrá delegar a otros niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.

**Art. 132.4 y 262 CRE**

**38.** En este orden, no se verifica que la disposición transitoria del COOTAD asigne competencia alguna a un gobierno autónomo descentralizado (regional, provincial, cantonal, parroquial, etc.), más bien determina que el gobierno central mantendrá las competencias hasta que las regiones autónomas existan; de ahí que, *prima facie* no se comprueba que la norma verse sobre el ámbito regulatorio del artículo 132.4 de la CRE, como lo es, la asignación de competencias a niveles de descentralización territorial.

**39.** No obstante, a efectos de dar respuesta a los argumentos de la entidad accionante, quien ha mencionado que la disposición transitoria del COOTAD es inconstitucional ya que “el Gobierno nacional [no] podría ‘delegar’ ‘las *competencias exclusivas* de los gobiernos autónomos’”, y que la “única forma de establecer ‘competencias exclusivas’ de las que habla la Transitoria Octava es mediante la propia CRE o mediante ley orgánica, *por lo que este régimen sólo podría modificarse con instrumentos legales de igual rango*” (párrafo 9.5 *supra*); esta Corte advierte que, el ejercicio de las competencias gubernamentales –indistintamente del nivel de gobierno- está dirigido a cumplir con el principal deber del Estado ecuatoriano, a saber, “[g]arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (art. 3.1. CRE).

**40.** En virtud de aquello, resulta contraproducente que mientras no existan las regiones autónomas en el Ecuador, las competencias que la CRE enuncia para dichos niveles de gobierno (art. 262 CRE), no sean asumidas y atendidas por ningún órgano o ente, bajo la excusa de que son de titularidad exclusiva de un entidad territorial inexistente en el plano fáctico, toda vez que, se expondría a la ciudadanía a ser privada del goce efectivo de sus derechos vinculados a dichas competencias (transporte, alimentación, agua, etc.).

**41.** Bajo esta lógica, teniendo en cuenta que el Estado ecuatoriano todavía no ha llegado a descentralizarse territorialmente en un nivel regional, es razonable que quien

mantenga las competencias sea el ente desde el cual se descentraliza el poder, esto es, el gobierno central.

42. Por otra parte, pese a que de la disposición transitoria del COOTAD no se verifica que exista una delegación a otro nivel de gobierno autónomo descentralizado (provincial, cantonal, parroquial, etc.), en tanto que no se ha singularizado ningún gobierno autónomo como el delegado, ni enunciado las competencias exclusivas, enunciadas en el artículo 262, que se delegan, o precisado modo, condición o plazo de la supuesta delegación. A esto vale agregar que, si bien el artículo *in examine* se limita exclusivamente a disponer en un lenguaje potestativo que: “[el gobierno central] las podrá delegar a otros niveles de gobierno”; esta Corte advierte que la disposición legal impugnada condiciona dicha posible delegación a que se lo haga “de acuerdo con la Constitución y la ley”, razón por la cual no podría calificarse de inconstitucional, si expresamente se somete a las prescripciones del bloque constitucional y al orden legal.
43. En este orden, esta sumisión al bloque de constitucionalidad y al orden legal a la que la disposición transitoria del COOTAD se supedita, implica que, el mantenimiento en el gobierno central de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos regionales tenga un carácter excepcional y transitorio, hasta que concluya el proceso de regionalización del país.<sup>6</sup> Además, que, la delegación deberá respetar las prescripciones del COOTAD –ley que regula la materia-, esto es, que se delegue la gestión de la competencia sin que el delegante pierda la titularidad, se realice mediante acto normativo del delegante, se suscriba un convenio que contenga los compromisos y condiciones para la gestión de la competencia, se pueda revertirse en cualquier tiempo, entre otras consideraciones.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> COOTAD. Disposición Transitoria Tercera.- Conclusión del proceso de regionalización.- (Reformado por el num. 3 del Art. Único de la Ley s/n R.O. 804-2S, 25-VII-2016).- El plazo máximo para la conformación de regiones será de veinte años. Para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera: a) Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y este Código, podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos o prefectas dentro del plazo máximo de veinte años establecido en el presente Código. b) Una vez cumplido el plazo previsto en el literal anterior, la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República.

<sup>7</sup> COOTAD. Art. 279.-

Delegación a otros niveles de gobierno.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas. Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo. Para esta delegación las partes suscribirán un convenio que contenga los compromisos y condiciones para la gestión de la competencia. Ningún nivel de gobierno podrá delegar la

44. De esta manera, dado que el artículo 132.4 versa sobre el principio de reserva de ley, al encontrarse la disposición transitoria del COOTAD desarrollada en una ley orgánica, sin perjuicio de los argumentos antes señalados, no se contraviene dicho principio. Así tampoco se verifica que haya una infracción del artículo 262 de la CRE, en virtud de las razones repasadas.

#### **Art. 133.3 CRE**

45. Finalmente, con relación a la presunta infracción del artículo 133.3 de la CRE, se advierte que la disposición transitoria del COOTAD sí regula sobre competencias de un gobierno autónomo descentralizado, a saber, las regiones autónomas, en la medida de que ordena que hasta que se constituyan las mismas sus competencias continuarán bajo la responsabilidad del gobierno nacional. Pese a esto, se comprueba que la norma impugnada no contraviene el principio de reserva de ley orgánica establecido en el artículo 133.3 de la CRE, puesto que el COOTAD es una ley de esta naturaleza.

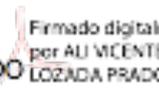
46. En mérito de lo analizado, se desestima la acción de inconstitucionalidad propuesta por la entidad accionante.

### **7. Decisión**

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 30-18-IN.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

prestación de servicios públicos que le hubiere delegado otro nivel de gobierno. Los gobiernos autónomos descentralizados podrán recibir delegaciones de servicios públicos desde el gobierno central para lo cual, este último, entregará la asignación económica necesaria para la prestación del servicio.

**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 Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 02 de agosto de 2023, sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes por uso de una licencia por vacaciones. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Juez:** Richard Ortiz Ortiz

## **SENTENCIA 30-18-IN/23**

### **VOTO CONCURRENTENTE**

#### **Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Aunque coincido con la decisión de la sentencia 30-18-IN/23, estimo oportuno realizar las siguientes consideraciones, con la finalidad de aportar al razonamiento expuesto en ella.
2. La sentencia aborda el análisis constitucional de la disposición transitoria décimo octava del COOTAD, mediante la alegada contradicción con el principio de reserva de ley contenido en los artículos 132.4 y 133.3 de la Constitución, y con el régimen de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales (“gobiernos regionales”), previsto en el artículo 262 de la Constitución.
3. En este contexto, en los párrafos 40 y 41, la sentencia refiere que las competencias gubernamentales, “indistintamente del nivel de gobierno”, están dirigidas a garantizar el goce de los derechos, por lo que es razonable que el gobierno central -ente desde el cual se descentraliza el poder- mantenga las competencias de los aun inexistentes gobiernos regionales, con el objeto de no privar el goce efectivo de estos derechos.
4. Sobre ello, considero oportuno precisar que, bajo esta lógica, la lectura constitucional que corresponde dar a la conservación de competencias de los gobiernos regionales a manos del gobierno central, mientras éstos se constituyan, deriva esencialmente del principio fundamental del Estado unitario, que caracteriza al Estado ecuatoriano, conforme el artículo 1 de la Constitución. Por esta razón, la disposición transitoria décimo octava usa la expresión “continuará bajo la responsabilidad del gobierno nacional”, ya que, en un Estado unitario, las competencias se originan desde el poder central.
5. Por otro lado, el debate sobre la reserva de ley solo se refiere a la posibilidad de que la delegación de competencias se haga mediante un acto del gobierno central. Sin embargo, la disposición impugnada del COOTAD cuando se refiere a que el “gobierno central” podrá delegar a otros niveles de gobierno las competencias exclusivas de los gobiernos regionales hasta que estos se constituyan; se debe entender, en el marco de la organización territorial del Estado, que se refiere al Estado central, y no solo a la función ejecutiva. Por esta razón, al establecer la disposición legal impugnada que el Estado central puede hacer esta delegación “de acuerdo con

la Constitución y la ley”, debe entenderse que se remite en estricto sentido a la transferencia temporal de las competencias de los gobiernos regionales a otros niveles de los gobiernos descentralizados, dentro del sistema nacional de competencias, conforme el artículo 269 de la Constitución.

6. Finalmente, considero que el argumento sobre una contradicción de la disposición del COOTAD con el principio de reserva de ley, abordado en los párrafos 44 y 45, no tiene relación con que la disposición en sí misma, que evidentemente es una norma legal de origen parlamentario, sino que alude solo con la cuestión de la forma de “delegación” de estas competencias de los gobiernos regionales retenidas por el gobierno central. Es decir, el análisis constitucional debía centrarse en el régimen territorial de distribución de competencias y la forma de su transferencia, en el contexto de la ausencia temporal de gobiernos regionales.

RICHARD  
OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Firmado digitalmente por  
RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2023.08.10  
12:22:13 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 30-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 08 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 16:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003018IN-5b94a



**Caso Nro. 0030-18-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día lunes catorce y jueves diez de agosto de dos mil veintitrés respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Dictamen 4-23-TI/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 02 de agosto de 2023

### **CASO 4-23-TI**

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

### **DICTAMEN 4-23-TI/23A**

**Resumen:** La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad de la denuncia del Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur (*South Centre*).

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur (“**Acuerdo**”) fue ratificado mediante decreto ejecutivo 809 de fecha 05 de julio de 2011, por el entonces presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado.
2. La Corte Constitucional mediante dictamen 003-DTI-CC-2011 de fecha 26 de enero de 2011, dictaminó que el Acuerdo “requiere la aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419, numeral 6 de la Constitución de la República”; es decir por tratarse de un instrumento internacional que compromete al país en acuerdos de integración y de comercio. Posteriormente, la Asamblea Nacional aprobó el Acuerdo, mediante resolución de 21 de junio del 2011.
3. El 30 de marzo de 2023, mediante oficio MREMH-MREMH-2023-0341-OF, el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana informó a la Presidencia de la República la pertinencia de dar inicio al procedimiento de denuncia del Acuerdo.
4. El 30 de mayo de 2023, con oficio 434-SGJ-23-0147, Juan Pablo Ortiz Mena, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, solicitó a la Corte Constitucional que resuelva si la denuncia del referido Acuerdo requiere aprobación legislativa previa.
5. El 30 de mayo de 2023 se realizó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, correspondiéndole a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 13 de junio de 2023.

6. El 28 de junio de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictaminó que la denuncia del Acuerdo requiere de aprobación legislativa y solicitó la publicación del texto del Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur, en la Edición Constitucional Año II – No. 242 de 07 de julio de 2023, para que, en el término de 10 días contados a partir de dicha publicación, cualquier ciudadano o ciudadana pueda referirse a la constitucionalidad de la denuncia.<sup>1</sup>
7. Cumplido el término de 10 días y considerando que no existe ningún pronunciamiento ciudadano respecto de la constitucionalidad de la denuncia del Acuerdo, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa nuevamente mediante providencia de 24 de julio 2023 y solicitó al presidente de la República que, en el término de 3 días, se ratifique y manifieste su voluntad de denunciar el “Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur”. Con esto, la referida jueza dio inicio al segundo momento correspondiente al control de constitucionalidad.<sup>2</sup>

## **2. Competencia**

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar si la denuncia del Acuerdo requiere aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 438 numeral 1 de la Constitución; en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal d), 107 numeral 2, 108, 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales b) y c) de la LOGJCC.

## **3. Control automático de constitucionalidad**

9. En este segundo momento, conforme al procedimiento establecido en la ley, corresponde a esta Corte, ejercer el control de constitucionalidad previo a la aprobación legislativa de la denuncia del Acuerdo.

### **3.1. Control formal previo a la denuncia**

10. El artículo 419 de la CRE determina que “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:  
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio”. En el presente caso, la Corte Constitucional observará el proceso que la Constitución y la LOGJCC prevén.

---

<sup>1</sup> LOGJCC. Art. 111 literal b).

<sup>2</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Art. 82 num 2 y 3.

11. Al respecto, el presidente de la República ratificó su voluntad de denunciar el Acuerdo mediante escrito de fecha 27 de julio de 2023. De acuerdo a lo que antecede, se verifica que el presidente en ejercicio de sus competencias, expresó y confirmó su voluntad de denunciar el Acuerdo. Por lo que no se evidencian vicios que deriven en inconstitucionalidades por la forma.

### **3.2. Control constitucional material**

12. Resulta pertinente recordar que la denuncia de un tratado internacional es una facultad legítima del Estado ecuatoriano a la luz del artículo 419 de la Constitución. El Acuerdo en cuestión, permite el retiro de los Estados Parte, conforme lo establece en el artículo XVIII: “Todo Estado Parte en el presente Acuerdo podrá retirarse del mismo previa notificación por escrito dirigida al Depositario (...) El retiro se hará efectivo sesenta días después de que el depositario reciba la notificación”.
13. Esta Corte observa que el Acuerdo busca constituir una sede del Centro en Ginebra, cuyos objetivos estarían encaminados a fortalecer los vínculos de los estados Parte para promover los intereses comunes.<sup>3</sup> Siendo así, se verifica que la denuncia del tratado no implica vulneración de derechos ni apartamiento de preceptos del ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que sus normas se encuentran dirigidas a la organización y funcionamiento de la sede del Centro.
14. Una vez revisado el cuerpo íntegro del Acuerdo, este Organismo observa que sus normas se tratan, en su mayoría, de la organización administrativa del Centro del Sur, por lo que alejarse de estas disposiciones no implica, para el Estado ecuatoriano, un efecto regresivo de los derechos y garantías constitucionales, ni afectación alguna de constitucionalidad. Para comprobar esto, se realiza una mención de sus artículos.
15. El artículo I trata acerca de la constitución y sede de la Organización que se fija en Ginebra; su artículo II determina los objetivos del instrumento, entre los que se encuentra la integración de los estados Parte con la finalidad de promover los intereses comunes; en el artículo III se fijan las funciones del Centro del Sur, encaminadas a la ayuda, a propuestas prácticas, a la elaboración de programas de análisis e investigación, entre otras; el artículo IV hace referencia a los métodos de trabajo y precisa que el Centro será un organismo dinámico y no burocrático. Con ello, se evidencia que hasta aquí las

---

<sup>3</sup> Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur. Artículo II. Objetivos.

mencionadas normas se refieren a cuestiones generales de organización y estructura interna del Centro del Sur, que no involucran ninguna inconstitucionalidad.

16. En el mismo sentido, no se aprecian vicios de inconstitucionalidad del contenido del artículo V, en que el instrumento menciona entre sus miembros al Grupo de los 77 y China; tampoco del artículo VI, en donde se fijan como órganos al consejo, a la junta y a la secretaría. Los siguientes artículos tratan acerca de la conformación y funciones de los antes mencionados órganos (VII El Consejo de Representantes, VIII La junta y IX La secretaría).
17. Posteriormente, se hace referencia a la financiación del Centro en el artículo X, compuesta de contribuciones voluntarias de sus miembros; el siguiente artículo XI, le otorga al Centro personalidad, capacidad jurídica, inmunidades y privilegios propios de organizaciones intergubernamentales; y, el artículo XII, establece por su parte que las divergencias se atenderán en un grupo de arbitraje denominado por la Junta. Siendo así, no se encuentra ninguna conculcación a los derechos previstos por la CRE.
18. Siguiendo el análisis, la Corte observó que los siguientes artículos se refieren a la firma, firma definitiva, ratificación, aceptación, aprobación (XIII); la adhesión (XIV); la entrada en vigor (XV); las reservas (XVI); las enmiendas (XVII); el retiro (XVIII); la terminación (XIX); y, el depósito (XX). Respecto del contenido de los mismos, no se logra advertir objeción alguna que permita presumir la inconstitucionalidad de lo denunciado.
19. Además, esta Corte constata del análisis realizado a la denuncia del Acuerdo que la misma no contiene vulneración alguna respecto de los numerales 10 y 11 del artículo 416 de la CRE que orientan las relaciones internacionales del Ecuador.
20. Con base en las consideraciones expuestas, este Organismo evidencia que la denuncia del Acuerdo es constitucional de acuerdo con el control formal y material del mismo.

#### 4. 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 emite el siguiente dictamen:

1. Declarar que la denuncia del Acuerdo Constitutivo del Centro del Sur (*South Centre*) es constitucional.
2. Notificar al presidente de la República del Ecuador con el presente dictamen, a fin de que, una vez posesionada la Asamblea Nacional del Ecuador, se haga conocer el contenido del mismo para que se proceda conforme a la ley.
3. Publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 02 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

423TI-5b941



**Caso Nro. 4-23-TI**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes catorce de agosto de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 53-23-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 07 de agosto de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

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

**LEGITIMADO ACTIVO:** Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador - ENLACE

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [frdibarraserrano@gmail.com](mailto:frdibarraserrano@gmail.com);  
[patrick70moralesvelasco@gmail.com](mailto:patrick70moralesvelasco@gmail.com); [okswrok@hotmail.com](mailto:okswrok@hotmail.com)

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

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:** Artículos 82, 147.1, 313, 314, 315, 316, 424, 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad parcial de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, y por ende su expulsión del sistema jurídico nacional de todas las normas contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 540 por el cual se Reforma el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica expuestas como inconstitucionales en la presente acción y que son artículos: 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17.

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

**LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO  
DIRECTORA - SUBROGANTE

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

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

IM/AM

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

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

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