

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

1971-17-EP/22 En el Caso No. 1971-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1971-17-EP .....	3
2248-17-EP/22 En el Caso No. 2248-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2248-17-EP .....	14
2262-17-EP/22 En el Caso No. 2262-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	22
2297-17-EP/22 En el Caso No. 2297-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el No. 2297-17-EP.....	29
2357-17-EP/22 En el Caso No. 2357-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2357-17-EP .....	36
2420-17-EP/22 En el Caso No. 2420-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2420-17-EP .....	46
2450-17-EP/22 En el Caso No. 2450-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2450-17-EP .....	58
2610-17-EP/22 En el Caso No. 2610-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2610-17-EP .....	64
2645-17-EP/22 En el Caso No. 2645-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2645-17-EP .....	74

	Págs.
<b>3170-17-EP/22 En el Caso No. 3170-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Marcos Darío Carpio Murillo.....</b>	<b>83</b>

**SALA DE ADMISIÓN**

**RESÚMENES DE CAUSAS:**

<b>63-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: José Víctor Nevarez Barberan y Víctor Aurelio Mero Marcillo .....</b>	<b>100</b>
<b>77-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila, miembros del Colectivo Acción Jurídica Popular .....</b>	<b>101</b>



**Sentencia No. 1971-17-EP/22**  
**Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes**

Quito, D.M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 1971-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1971-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Loja, en el marco de una acción de protección. Después de realizar el análisis de la sentencia, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, por lo tanto, se desestima la acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 19 de abril de 2017, Paul Stewart Cueva Luzuriaga (“accionante”) presentó una acción de protección en contra del rector de la Universidad Nacional de Loja; el presidente de la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL; y, el presidente del Consejo de Educación Superior.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dentro de la acción de protección, el accionante refirió que el 22 de junio de 2016, el Consejo de Educación Superior CES, mediante Resolución No. RPC-SE-04-No.009-2015, resolvió ordenar la intervención integral de la Universidad Nacional de Loja, designándose en la misma resolución a la correspondiente Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL que actuaría en la Universidad Nacional de Loja. Dicha comisión elaboró un Plan de Intervención que fue aprobado por el Consejo de Educación Superior, en el cual se estableció como una de las prioridades de la intervención para mejorar las condiciones de la Universidad Nacional de Loja, llenar las vacantes de docentes titulares, que cumplan los estándares de formación profesional que exige la Ley Orgánica de Educación Superior. En ejecución de dicho Plan de Intervención, mediante oficio circular signado con el No. 065-CIFI-UNL-10-02-2016, solicitó a los diferentes directores de área de la UNL, que remitan las necesidades de personal académico existentes en las diferentes carreras, para establecer cuáles eran las vacantes de docentes que debían ser cubiertas a través de un concurso de mérito y oposición. El presidente de la comisión, mediante medidas urgentes No. 51 y 52 expidió el reglamento para convocar a concurso de mérito y oposición, en donde constaba el cronograma de actividades a desarrollar, el cual culminaba con la proclamación de resultados y declaración de ganadores del concurso. El 19 de agosto de 2016, el presidente de la comisión, mediante medida urgente No. 100 procedió a notificar los resultados del concurso a los ganadores, entre estos el accionante. Detalló que después de haber transcurrido meses de la declaratoria de ganador, no se le asignó una jornada de trabajo, no se le cancelaban sus remuneraciones y no se le había afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Ante dicha omisión, el accionante planteó su acción de protección.

2. La acción recayó en competencia de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, Provincia de Loja (“Unidad Judicial”).<sup>2</sup>
3. El 18 de mayo de 2017, la Unidad Judicial dictó su sentencia en la que resolvió aceptar parcialmente la acción de protección; declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y trabajo del accionante en la omisión por parte de la Universidad Nacional de Loja y la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional de la Universidad Nacional de Loja CIFI-UNL por la no ejecución del nombramiento expedido; y, como medida de reparación, disponer al rector de la Universidad Nacional de Loja y la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL que, en el término de quince (15) días de notificada la sentencia, instrumenten las acciones o medidas que sean necesarias para la ejecución del nombramiento expedido, aceptado y debidamente registrado a favor del accionante. El 23 de mayo de 2017, el rector de la Universidad Nacional de Loja interpuso un recurso de apelación.
4. El 20 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Corte Provincial”) resolvió aceptar el recurso de apelación planteado por el rector de la Universidad Nacional de Loja, revocar la sentencia emitida por la Unidad Judicial y rechazar la acción de protección por improcedente.<sup>3</sup>

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 19 de julio de 2017, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial el 20 de junio de 2017.
6. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.<sup>4</sup>
7. El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
8. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 29 de julio de 2022 y requirió a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de

---

<sup>2</sup> La causa fue signada con el número 11203-2017-01200.

<sup>3</sup> La Corte Provincial resolvió que no se había vulnerado el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al libre desarrollo de la personalidad. De igual manera señaló que *“la presente acción de protección es improcedente porque se trata de asuntos infraconstitucionales, que no entran en la esfera o competencia del juez constitucional, sino que se trata de un asunto de mera legalidad, y para ello están los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, conforme así lo dispone el Art. 42.4 y 42.5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.*

<sup>4</sup> El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

Justicia de Loja que, en el término de 5 días, presente su informe de descargo debidamente motivado.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador y 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.

## III. Argumentos y pretensión

### 3.1. Argumentos del accionante

10. El accionante impugnó la sentencia emitida, el 20 de junio de 2017, por la Corte Provincial de Loja. Alegó que se vulneraron sus derechos a la garantía de motivación, seguridad jurídica, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad contenidos en los artículos 76(7)(1), 82, 33 y 66(5) de la Constitución, respectivamente.
11. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante se refiere al contenido del derecho, a los antecedentes de la acción de protección y alega que *“al igual que varios grupos de ganadores del concurso de mérito y oposición [...] han comparecido ante la Corte Provincial de Justicia de Loja, [...] y lograr (sic) la reparación de los derechos constitucionales vulnerados; no obstante, la Corte Provincial de Justicia de Loja, lejos de garantizar la SEGURIDAD JURÍDICA, y actuar de forma coordinada como Órgano Jurisdiccional, HA EMITIDO SOBRE ESTE MISMO HECHO, FALLOS CONTRADICTORIOS”* (mayúsculas en original).
12. El accionante señala que *“[l]os fallos que rechazan las acciones de protección son tan básicos que adolecen de falta de motivación, porque no desarrollan o explican (sic) cual es la fase del concurso de mérito y oposición que faltaría por llevarse a cabo; no se pronuncian sobre el cronograma del concurso y sus fases que se encuentran establecidas en el Reglamento para convocar a concurso público de méritos y oposición”*.
13. El accionante refiere que la Corte Constitucional debe dirimir el conflicto entre las sentencias en las que se ha reconocido la vulneración de derechos y aquellas que no lo han hecho. Finalmente solicita que, en base a lo dispuesto en la sentencia No. 146-14-SEP-CC emitida dentro del caso No. 1773-11-EP, la Corte Constitucional conozca el fondo del caso y resuelva en función del mérito.

### 3.2 Informe de descargo de la Corte Provincial de Justicia de Loja

14. Pese a que se requirió a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja que remita a este Organismo su informe de descargo debidamente motivado, hasta la fecha no lo ha realizado.

## IV. Análisis constitucional

### 4.1. Formulación de los problemas jurídicos

15. Conforme al artículo 94 de la Constitución, 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 conclusión) que permitan a la Corte analizar la violación de derechos.<sup>5</sup>
17. El accionante anuncia como vulnerados sus derechos al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad. No obstante, no desarrolla argumento alguno que le permita a esta Corte formular un problema jurídico al respecto.
18. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante refiere que la Corte Provincial ha resuelto casos supuestamente análogos de forma distinta, reconociendo la vulneración de derechos en unos casos y en otros descartando la misma. Sin embargo, el accionante no proporcionó algún elemento que permita a esta Corte identificar los casos análogos de tal manera que pueda proceder al análisis del derecho invocado. En este sentido, la Corte Constitucional se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.
19. Ahora bien, tal como consta en el párrafo 12 *supra*, el accionante también acusa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, argumentando que la sentencia impugnada no se pronuncia sobre algunos presupuestos fácticos del caso. En este sentido, este Organismo formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al tener una fundamentación fáctica insuficiente?**
20. En relación con el examen de mérito solicitado en el párrafo 13 *supra*, este se realiza exclusivamente de oficio, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. Este se realizará únicamente si se verifica el cumplimiento de los requisitos contenidos en la sentencia N.º 176-14-EP/19<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia 176-14-EP/19, párrafo 55 “*excepcionalmente y de oficio* [la Corte Constitucional] podría *revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de mérito, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (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; y, (iii) que el caso no haya sido*

## 4.2. Resolución del problema jurídico

### ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al tener una fundamentación fáctica insuficiente?

21. La Constitución, 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. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
22. La sentencia No. 1158-17-EP/21 sistematizó la jurisprudencia de esta Corte con relación a la garantía de la motivación y determinó que ésta se satisface en tanto la decisión que se analiza contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos elementos:
- (i) Una fundamentación normativa suficiente. Una fundamentación jurídica suficiente “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. Además, ésta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”.<sup>7</sup>
  - (ii) Una fundamentación fáctica suficiente. Una fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Esta Corte ha señalado que “la motivación no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho, es decir, de los hechos probados, sino que, por el contrario, los jueces no motivan su sentencia si no se analizan las pruebas”.<sup>8</sup>
23. Adicionalmente, la Corte ha señalado que en caso de “verificar la existencia o no de vulneración de derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>9</sup>
24. La Corte ha establecido que la garantía de motivación no implica que la misma sea correcta, la vulneración se produce cuando no existe motivación, o cuando la misma

---

seleccionado por esta Corte para su revisión”. Ver también sentencia No. 270-13-EP/20, párrafo 19.2; sentencia No. 861-17-EP/22, párrafo 12.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.1.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.2.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19, párrafo, 28; sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo, 103.1

es insuficiente “*si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera*”<sup>10</sup>.

**25.** Sobre la violación de esta garantía, la Corte indicó que

*[u]na violación del artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución ocurre ante dos posibles escenarios: (i) la inexistencia de motivación [...] y (ii) la insuficiencia de motivación”. El primer supuesto consiste en la ausencia absoluta de los aludidos elementos argumentativos mínimos, esa “inexistencia [de motivación] constituye una insuficiencia radical”, como lo ha expresado la propia Corte. Mientras que el segundo supuesto consiste en el cumplimiento defectuoso de aquellos elementos. En ambos supuestos, se transgrede la garantía de contar con una motivación suficiente.*<sup>11</sup>

**26.** El accionante refiere que la sentencia impugnada “*no desarrolla o explica cuál es la fase del concurso de mérito y oposición que faltaría por llevarse a cabo; no se pronuncian sobre el cronograma del concurso y sus fases que se encuentran establecidas en el Reglamento para convocar a concurso público de méritos y oposición*”.

**27.** En esta línea, la Corte Constitucional verifica que la sentencia impugnada está compuesta de la siguiente forma: (i) el relato de los antecedentes del caso; (ii) la determinación de la competencia y jurisdicción; (iii) la determinación de la validez procesal; (iv) el análisis de la procedencia de la acción de protección; (v) la determinación de la pretensión y argumentos del accionante; (vi) el análisis de los derechos constitucionales alegados como vulnerados; los hechos y la subsunción de los mismos a la norma; y, (vii) la resolución del caso.

**28.** En lo que respecta a los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, la Corte Provincial se pronunció respecto a (i) el derecho al trabajo; (ii) la seguridad jurídica; y, (iii) el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Con relación al derecho al trabajo, la Corte Provincial refirió que:

**a.** *En el caso sub júdice, el accionante, no es que ya lo haya tenido al trabajo (sic) adquirido y estable, por cuanto como bien lo señala él mismo, ha laborado por varios contratos suscritos, los mismos que no le generaban estabilidad laboral, y es por ello que al pretender conseguir estabilidad laboral, es que ha concursado para ingresar al servicio público, como docente universitario, para el efecto el Art. 228 de la Carta Fundamental del Estado es muy claro, al señalar que: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”.*

**b.** *Consecuentemente, si conforme este Tribunal en fallos anteriores ha sostenido que el Concurso de Méritos y Oposición que dice el accionante ha concluido, ha sido*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 29.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 27.

*declarado ganador, se ha posesionado y emitido su nombramiento, se ha dicho que aún no ha concluido, por las razones que más adelante se expondrá, el Tribunal, no encuentra vulneración al derecho al trabajo, conforme lo sostiene el accionante, porque como se reitera, el accionante por el hecho de estar concursando, no le asiste aún la estabilidad laboral, para que sostenga que se afecta a este derecho constitucional.*

**29.** En la misma línea, la Corte Provincial analizó el derecho a la seguridad jurídica y manifestó que *“el accionante debió demostrar que al no registrársele su nombramiento que dice unas veces (sic) que se le ha emitido y en otras que pide que se le emita, se violentaron normas constitucionales y legales claras, previas y públicas y que las mismas debían ser aplicadas por las autoridades competentes. Pues no es suficiente alegar la violación de un derecho constitucional y no justificar el mismo, demostrando de qué forma y manera se violentó dicho derecho, que afecte sus derechos constitucionales.”*

**30.** Para sustentar su análisis, la Corte Provincial citó la sentencia No. 131-15-SEP-CC y concluyó que *“[e]n el caso en estudio, no se encuentra la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica que invoca el accionante”*.

**31.** Respecto a la alegada vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad, la Corte Provincial manifestó que:

*No por proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad que señala el accionante, se puede afectar el derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, por cuanto el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, [...] y por tanto las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos están obligados a aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución.*

**32.** En lo que respecta al análisis de los presupuestos fácticos del caso, la Corte Provincial sustentó que:

*Mediante Resolución RPC-SE-12- No.048-20 fecha (sic) 17 de octubre de 2016 , [el Consejo de Educación Superior] ha dispuesto que el Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja que, conforme lo establecido en el Art. 51 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, ADOPTÉ LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA ANALIZAR, CONTINUAR Y CONCLUIR ADECUADAMENTE LOS CONCURSOS DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN CONVOCADOS. Que de manera excepcional autoriza al Presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Loja, extienda el plazo establecido en el Reglamento de la Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior, para la FINALIZACIÓN DE LOS CONCURSOS públicos de merecimientos y oposición, de conformidad con el cronograma que establezca para el efecto la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Loja. Es decir con este reconocimiento expreso, constante en la parte considerativa de la mencionada Resolución RPC-SE-12-No.048-20 fecha 17 de octubre de 2016 , sin mayor esfuerzo se concluye que el CONCURSO DE*

*MÉRITOS Y OPOSICIÓN AÚN NO HA CONCLUIDO, y por tanto mal se puede ordenar que: se registre el nombramiento en el sprint informático de la Universidad, que dice el accionante tenerlo; que se lo registre en el Área de Recursos Humanos como Docente de la Universidad Nacional de Loja; que se le fije carga horaria; y, que se ordene el pago de remuneraciones mensuales desde la fecha que ha suscrito el acta de posesión, conforme lo pide el accionante, porque con este último pedido además, se violentaría el Art. 326.4 de la Constitución de la República y perjudicará a los intereses económicos de la Universidad Nacional de Loja y por ende al Estado Ecuatoriano. (mayúsculas en original)*

**33.** Siguiendo con el análisis, la Corte Provincial sustentó su argumento en que el 7 de marzo de 2017, la Comisión Interventora de la Universidad Nacional de Loja, mediante Medida Urgente No. 141, remitió al Consejo de Educación Superior el informe con la propuesta para dar por terminado el concurso de méritos y oposición para llenar 359 vacantes para docentes titulares de la institución superior, quedando pendiente que se instrumentalicen las medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos por parte del rector de la Universidad Nacional de Loja.

**34.** Concluyendo el análisis, la Corte Provincial mencionó que:

*La presente acción de protección es improcedente porque se trata de asuntos infraconstitucionales, que no entran en la esfera o competencia del juez constitucional, sino que se trata de un asunto de mera legalidad, y para ello están los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, conforme así lo dispone el Art. 42.4 y 42.5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] este Tribunal no encuentra vulneración de los derechos constitucionales invocados por el accionante, pues si el máximo Organismo de la Educación Superior, la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad Nacional de Loja y el Rector de la Universidad Nacional de Loja, han sostenido, y reconocido, respectivamente, que el concurso aún no ha concluido el derecho del accionante, está incólume y lo que corresponde es por parte de la CIFI, cumplir lo dispuesto por el CES, esto es analizar, continuar y declarar concluido el concurso y será el momento oportuno para que una vez concluido en legal forma el mismo, la autoridad nominadora, emita los nombramientos a los concursantes ganadores.*

**35.** Finalmente, la Corte Provincial resolvió aceptar el recurso de apelación planteado por el rector de la Universidad Nacional de Loja; revocar la sentencia emitida por la Unidad Judicial; y, en su lugar, rechazar la acción de protección propuesta por el accionante.

**36.** Esta Corte Constitucional, identifica que la Corte Provincial, en su análisis: (i) hace un recuento de los hechos del caso; (ii) analiza cada uno de los derechos alegados como vulnerados; (iii) analiza los presupuestos fácticos de la acción de protección y su procedencia; (iv) determina la improcedencia de la acción y los mecanismos judiciales ordinarios adecuados para solucionar el conflicto; (v) analiza la sentencia emitida por la Unidad Judicial; y, (vi) llega a una conclusión, aceptando el recurso de apelación.

37. Esta Magistratura observa que, la Corte Provincial no se limitó a transcribir o enunciar fuentes normativas y jurisprudenciales; sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación en la resolución.
38. De igual manera, esta Corte observa que la sentencia emitida por la Corte Provincial contiene una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso con base al sustento probatorio aportado por las partes procesales. La motivación de la sentencia no se agota en la mera enunciación de los antecedentes, por el contrario, la Corte Provincial motiva su sentencia en función a las pruebas aportadas en el proceso, teniendo como énfasis lo contenido en: (i) la resolución No. RPC-SE-12-No.048-2016, emitida por el CES; y, (ii) la medida urgente No. 141 emitida por la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional de la Universidad Nacional de Loja. (ver párrafos 31 y 32 *supra*)
39. En conclusión, esta Corte verifica que la sentencia impugnada cumple con “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”, tal como se aprecia en los párrafos del 26 al 37 *supra* de esta sentencia.
40. Por otra parte, se observa que la Corte Provincial verificó que no existía vulneración de derechos constitucionales y determinó cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.
41. Por lo expuesto, se verifica que la sentencia emitida por la Corte Provincial cumplió con la garantía de la motivación. En consecuencia, esta Corte concluye que no se produjo la violación alegada.
42. De igual manera, al no haberse constatado una violación de derechos por parte de la autoridad judicial demandada; y, por ende, no cumplirse los requisitos expuestos en la sentencia N.º 176-14-EP/19, esta Corte se abstiene de realizar un examen de mérito en la presente causa.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **1971-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

197117EP-4cdb8



**Caso Nro. 1971-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2248-17-EP/22**  
**Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz**

Quito, D.M. 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2248-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2248-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 19 de julio de 2017, por no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**I. Antecedentes**

1. El 11 de marzo de 2009, Pedro Aurelio Mendoza Rodríguez (actor) presentó una demanda contencioso administrativa subjetiva en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), debido a la reducción de su jubilación patronal<sup>1</sup> en atención a la resolución C.D 218<sup>2</sup>.
2. El 19 de julio de 2013, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 con sede en el cantón Portoviejo (Tribunal) declaró sin lugar la demanda por improcedente<sup>3</sup>. El actor presentó recurso de aclaración.
3. El 7 de octubre de 2013, el Tribunal negó el recurso de aclaración.
4. El 15 de octubre de 2013, Pedro Aurelio Mendoza Rodríguez presentó un recurso de casación en contra de la sentencia de 19 de julio de 2013.

<sup>1</sup>Proceso No. 13801-2009-0055. El actor alegó que laboró por el lapso de 25 años en el IESS, desde el 1 de agosto de 1982 al 31 de mayo de 2008. En su demanda, señaló que el IESS otorgó la suma de USD 1,257.42 en forma vitalicia mediante el Acuerdo de Jubilación Patronal de 11 de julio de 2008. Impugnó las transferencias bancarias que fueron realizadas a su cuenta del Banco del Pacífico por la suma de USD 450.00 por concepto de jubilación patronal.

<sup>2</sup> Respecto a la resolución C.D. 218, este Organismo dictó la sentencia No. 012-16-SIN-CC de 10 de febrero de 2016, que resolvió la constitucionalidad de dicha resolución.

<sup>3</sup>El Tribunal determinó que el Consejo Directivo del IESS con base en las atribuciones conferidas mediante artículos 26 y 27 literal c) de la Ley de Seguridad Social, emitió la resolución No. C.D. 218 de 19 de septiembre de 2008 reemplazando varios artículos de la resolución No. C.I. 127 de 19 de noviembre de 2001 y modificó la pensión máxima unificada de jubilación patronal la cual no podía superar el cincuenta por ciento de la cuantía de la pensión máxima unificada del seguro general obligatorio.

5. El 11 de diciembre de 2015, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso<sup>4</sup>.
6. El 19 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (Sala) rechazó el recurso de casación interpuesto y no casó la sentencia.
7. El 18 de agosto de 2017, Pedro Aurelio Mendoza Rodríguez (el accionante) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de julio de 2017.
8. El 26 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
9. El 11 de abril de 2018, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
10. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces constitucionales de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 21 de abril de 2022, y solicitó informe a la Sala.
13. El 29 de abril de 2022, la Sala presentó su informe de descargo.

## II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Pretensión y sus fundamentos

### A. Del accionante

15. El accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales a la jubilación universal (art. 37.3 CRE); a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); al debido proceso

---

<sup>4</sup> En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2014-0829. En el considerando tercero, la conjueza manifestó que “[e]l recurrente indica en la sentencia con individualización del proceso y las partes procesales; señala, que se han infringido las siguientes normas: Arts. 76 numeral 7, literal l); 75 de la Constitución de la República del Ecuador; 23, 25, 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil; fundamenta el recurso en la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, por cuanto considera que se adoptan decisiones contradictorias”.

en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes (art. 76.1 CRE); a las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria (art. 76.4 CRE); a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE); a recurrir (art. 76.7.m CRE); y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

16. Para sustentar las pretensiones en contra de la sentencia de 19 de julio de 2017, el accionante expresa los siguientes *cargos*:

16.1 Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes, a las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria, a recurrir y la seguridad jurídica; el accionante solo cita normas constitucionales e infraconstitucionales del COFJ<sup>5</sup>, y no desarrolla ningún argumento.

16.2 Sobre la garantía a la motivación, señala que la Sala realizó una motivación insuficiente, ya que no consideró “*normas constitucionales expresas*” (que cita en su demanda de acción extraordinaria de protección) particularmente, los artículos 424, 425, y la “*la Disposición (sic) transitoria Vigésima (sic) Quinta*” de la Constitución.

16.3 Sobre el derecho a la jubilación universal, manifiesta que “*esta fijación que efectuó la entidad demandada IESS en el momento de mi jubilación, es un derecho ganado e irreversible que no puede ser objeto de modificación por ninguna circunstancia, y es el fundamento principal de mi reclamo*”.<sup>6</sup>

17. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda; se declare la vulneración a los derechos constitucionales y, como medida de reparación integral, se deje sin efecto la “disminución de su jubilación patronal”, se restablezca el valor original, y se ordene el pago del valor total desde el año 2009 hasta la actualidad.

#### **B. Del órgano jurisdiccional accionado**

18. La Sala, en su informe de descargo, manifestó que la sentencia impugnada “*se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las y los jueces nacionales que la suscribieron*”<sup>7</sup>.

### **IV. Planteamiento del problema jurídico**

<sup>5</sup> Principio de la tutela judicial efectiva (art. 23 COFJ); principio de seguridad jurídica (art. 25 COFJ); facultad jurisdiccional esencial de los jueces en su deber de motivar sus resoluciones (art. 130.4 COFJ).

<sup>6</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente casacional, fj. 25v.

<sup>7</sup> Patricio Secaira Durango, Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, informe de 25 de abril de 2022.

19. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>8</sup>.
20. En relación con los cargos señalados en el párrafo 16.1 *supra*, como ya se mencionó, el accionante solo cita normas constitucionales e infraconstitucionales, sin exponer una base fáctica y una justificación jurídica que desarrolle argumento alguno sobre los derechos presuntamente vulnerados. Por esta razón, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.
21. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 16.2 *supra*, el accionante señala que la decisión judicial no habría sido suficientemente motivada porque no se habría considerado normativa constitucional, sin desarrollar un argumento mínimamente completo. Este Organismo, haciendo un esfuerzo razonable, formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría dictado una sentencia sin una fundamentación normativa suficiente?**
22. En relación con el cargo señalado 16.3 *supra*, el accionante no identifica cuál es la acción u omisión (base fáctica) que, de forma directa e inmediata, habría provocado una vulneración de derechos (tesis), más bien se centra en que el IESS habría emitido una decisión respecto al porcentaje de su pensión jubilar, centrandó su argumento en cuestionar los hechos del proceso administrativo de origen. Por lo que, este Organismo no cuenta con un argumento mínimamente completo que le permita formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable<sup>9</sup>.

## V. Resolución del problema jurídico

### **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría dictado una sentencia sin una fundamentación normativa suficiente?**

23. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal 1, dispone 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 [...]”.
24. Al respecto, este Organismo ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente<sup>10</sup>.
25. El accionante alegó la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque consideró que la Sala descartó el análisis de normativa

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

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

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

constitucional y no habría motivado de manera suficiente la decisión<sup>11</sup>. En este caso, le corresponde a la Corte analizar si la sentencia impugnada contiene una fundamentación normativa suficiente.

26. Sobre la *fundamentación normativa suficiente*<sup>12</sup>, la Corte constata que la Sala, en la sentencia impugnada, enunció varias disposiciones normativas aplicables al caso. En el considerando segundo, la Sala estableció la validez procesal, en su numeral 2.2, determinó el problema jurídico e identificó que el recurso de casación del accionante se fundó en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación por carecer motivación<sup>13</sup>.
27. Posteriormente, la Sala, en el numeral 2.3, identificó las normas constitucionales y legales que el accionante alegó como infringidas en su recurso de casación, que correspondieron a: los artículos 75 y 76.7.1 de la CRE, artículos 23, 25, 130.4 del COFJ, artículos 115, 274 y 276 del CPC. Ante lo expuesto, la Sala, analizó los cargos del accionante en atención a la causal quinta, y manifestó que el accionante argumentó la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, confundiendo la causal quinta con la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, que se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba. De tal modo señaló que:

*“[N]o cabe que se analice bajo la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación la falta de aplicación del artículo 115 del [CPC] que contiene el principio de valoración íntegra de la prueba [...] esta [Sala] considera que la sentencia impugnada en sus considerandos décimo segundo y décimo tercero analiza las pruebas presentadas en el proceso, lo que deja sin lugar lo indicado por el recurrente de que el Tribunal de instancia omite toda valoración de la prueba. No se aprecia que exista falta de aplicación del literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la [CRE] ni del numeral 4 del artículo 130 del [COFJ], así como tampoco de los artículos 274 y 276 del [CPC], ya que la sentencia impugnada está motivada y se pronuncia el asunto (sic) objeto de la litis, puesto que toma en cuenta las pretensiones del actor y las excepciones del demandado, así como los hechos y el derecho aplicable al caso”.*

28. Adicionalmente, la Sala manifestó que:

*“[T]ampoco se ha demostrado que exista violaciones a la tutela efectiva, ni por tanto falta de aplicación de los artículos 75 de la [CRE] ni 23 del [COFJ], ya que el recurrente acudió a los órganos jurisdiccionales, y no se verifica que haya sido dejado en indefensión ni que los jueces del Tribunal de instancia hayan actuado parcializadamente, por lo que no ha demostrado que en la sentencia impugnada se haya incurrido en estos yerros. En cuanto a la pretendida falta de aplicación del artículo 25 del [COFJ], el recurrente debería explicar cómo los jueces no han velado por la constante, fiel y uniforme aplicación de la normativa, lo que del recurso interpuesto no se aprecia, por lo que tampoco se ha demostrado que se incurra en este yerro”.*

<sup>11</sup> El accionante se refiere a los artículos 424 y 425 de la Constitución respecto a la supremacía y orden jerárquico de la ley y a la disposición transitoria vigésima quinta, en su parte final, respecto a la jubilación universal para adultos mayores, aplicada de manera progresiva.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

<sup>13</sup> A fojas 80-82 del expediente de casación. El accionante argumentó, en su recurso de casación, que la decisión impugnada carece de motivación al haber omitido la valoración de todas las pruebas producidas.

29. Por lo expuesto, la Corte observa que la Sala, para desestimar los cargos por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, consideró que el accionante confundió su argumentación con la causal tercera en la cual correspondía analizar la falta de aplicación del artículo 115 del CPC; determinó que el Tribunal no omitió la valoración de prueba; analizó la presunta falta de aplicación de los artículos 75 y 76.7.1 de la CRE, artículos 23 y 130.4 del COFJ y artículos 274, 276 del CPC y consideró que la sentencia del Tribunal se encontró motivada. Así, la Sala concluyó que el accionante no demostró como el Tribunal no veló por la aplicación de la normativa y descartó la falta de aplicación del artículo 25 del COFJ.
30. Por tanto, la sentencia impugnada contiene una fundamentación normativa suficiente, porque enuncia las normas en que sustenta su decisión, y explica de forma justificada la pertinencia de estas normas al caso concreto.
31. Los artículos 424 y 425 de la Constitución no fueron referidos en la sentencia de la Sala, porque no fueron parte de los fundamentos del recurso de casación del accionante. La Corte Constitucional ha señalado que *“el recurso de casación es extraordinario, estricto, formal, riguroso, opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad”*<sup>14</sup>. Por lo que, el análisis de motivación solo se refiere a la suficiencia de sus fundamentos y no a la corrección de los mismos<sup>15</sup>.
32. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 2248-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>14</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 003-19-DOP-CC, párr. 169; sentencia No. 2354-16-EP/21, párr. 29.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 26.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



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

224817EP-4cdb6



**Caso Nro. 2248-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2262-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2262-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2262-17-EP/22**

**Tema:** La presente sentencia analiza la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en un auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Luego del análisis la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción al no encontrar las alegadas vulneraciones.

**I. Antecedentes Procesales**

1. Luis Aurelio Ortiz Cornejo, representante legal de la compañía importadora Lartizco S.A., presentó una acción contencioso tributaria<sup>1</sup> en contra del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**SENAE**), impugnando la Resolución Administrativa No. SENAE-DGN-2016-0592-RE, de fecha 02 de agosto de 2016,<sup>2</sup> en la que se negó el reclamo formulado en contra de la Rectificación de Tributos No. JRP3-2015-0240-D001.
2. El 9 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca (**Tribunal Tributario**), dentro del juicio No. 01501-2016-00118, resolvió: **(i)** aceptar la demanda, **(ii)** declarar la nulidad de la Rectificación de Tributos No. JRP3-2015-0240-D001 y de la Resolución Administrativa SENAE-DGN-2016-0592-RE<sup>3</sup> y **(iii)** disponer al SENAE la devolución de los valores pagados por el demandante. Inconforme con esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 3 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (**la Sala**) inadmitió a trámite el recurso de casación por considerar que este no contenía una fundamentación idónea.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> En providencia de 02 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca aceptó la solicitud de la parte actora de transformar la acción de impugnación en una acción de pago indebido, al haberse realizado el pago de la obligación determinada en la rectificación de tributos, por lo que la materia de la Litis se extendió a la devolución de lo indebidamente pagado.

<sup>2</sup> En dicha resolución se estableció una variación de los valores declarados en la importación de las mercaderías realizadas bajo el refrendo No. 028-2011-10-10127666. La rectificación de tributos a favor del SENAE fue por el valor de USD 1805,23.

<sup>3</sup> En la sentencia, el Tribunal Distrital estimó que la Rectificación de Tributos No. JRP3-2015-0240-D001 “no tiene motivación constitucional”.

<sup>4</sup> En el auto que inadmitió el recurso de casación consta: “[...] *el recurrente fundamenta de manera incorrecta la errónea interpretación, pues establece elementos que es propia (sic) de otro de los casos*

4. El 28 de agosto de 2017, Fausto Andrés Ochoa Crespo, procurador judicial del director general del SENA (accionante o entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 03 de agosto de 2017 emitido por la Sala.
5. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y, en virtud del sorteo efectuado el 18 de octubre de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 10 de febrero de 2022 avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada, el cual fue recibido en la Corte Constitucional el 21 de febrero de 2022.

## II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (CRE); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Alegaciones de las partes

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

8. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, previstos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, respectivamente.
9. Señala que la inadmisión de su recurso vulneró el derecho a la seguridad jurídica “[a]l no haber sido corregidas por parte del tribunal de casación los errores de interpretación de los preceptos normativos, y así mismo al no haberse considerado en su auto lo dispuesto en el art. 313 del Código Orgánico General de Procesos genera inseguridad jurídica por cuanto ahora tenemos normas de derecho vigentes que en teoría deben ser obligatoriamente aplicadas por los jueces, sin embargo al parecer ellos tienen la facultad de decidir si la aplican o no, cosa contradictoria al principio constitucional de la seguridad jurídica”.

---

previsto en el art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, esto es específicamente caso tercero [...] el vicio debe ser expuesto de manera que sea comprendido por la Sala de Casación sin necesidad de recurrir a pieza procesal alguna que no sea la sentencia, a efectos de corroborar los vicios alegados y no para suplir las omisiones en que el incurre el impugnante”.

10. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante arguye que el auto “[...] *carece de motivación por cuanto [...] se puede evidenciar que en ésta (sic) solamente se cita los requisitos que debe contener el recurso, para finalmente concluir que el recurso de casación planteado no contiene dichos requisitos, sin señalar por qué (sic) las razones por las cuales considera que el recurso planteado no contiene dichos requisitos [...]*”. Agrega: “[...] *sin que se pueda fundamentar mediante la presente acción más sobre ese tema, por cuanto el auto recurrido ha sido tan simple y sin ninguna fundamentación que ni siquiera se puede alegar que exista un (sic) errónea motivación o depuración, por cuanto simple y llanamente no existe motivación alguna.*”

### 3.2. Argumentos de la parte accionada:

11. José Dionicio Suing Nagua, en calidad de presidente de la Sala, mediante escrito de 21 de febrero de 2022, sostuvo en lo principal que en el auto de inadmisión del recurso de casación se expusieron las razones por las cuales se inadmitió el recurso, así este auto se encuentra fundamentado de manera suficiente.

## IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

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 sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.<sup>5</sup>
13. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).
14. Conforme ha quedado anotado, la entidad accionante alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. No obstante, respecto del derecho a la seguridad jurídica manifiesta que la Sala no habría corregido los errores de su recurso y no habría considerado el artículo 313 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Por lo que, esta Corte observa que la accionante no brinda una argumentación clara sobre la presunta vulneración que, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué consideran que la acción u omisión

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 20, Sentencia 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31, y, Sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr.11.

judicial acusada vulnera directa e inmediatamente este derecho, sino que se circunscribe a expresar que la Sala inobservó un artículo de la ley sin justificar la forma en que esto transgrediría el derecho, es decir, sin señalar la trascendencia constitucional de la mencionada inobservancia.<sup>6</sup> Por lo que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, se descarta su análisis al no ser posible formular un problema jurídico a partir de ello.

15. En virtud de las consideraciones precedentes esta Corte resolverá los cargos a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

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

16. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE determina que “[...] *las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
17. En decisiones anteriores, este Organismo ha establecido que este artículo del texto constitucional “[...] *contempla, desde un sentido negativo, una noción de la motivación partiendo de cuándo no la hay, esto es ‘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’. Con las consideraciones previas no se pretende agotar de manera suficiente todas las dimensiones que configuran a la motivación, no obstante esta Corte precisa partir de criterios mínimos para verificar la garantía o la vulneración de este derecho y que serán aplicados según las necesidades del caso en concreto sometido a conocimiento de esta Corte*”.<sup>7</sup>
18. Además, según los párr. 61, 71 y 74 de la sentencia No. 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso) como en lo fáctico (debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).
19. Específicamente, respecto de los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación, este Organismo estableció que “[...] *la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación*”.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020, párrs. 12 y 13 y sentencia No. 1039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 24.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19, 25 de septiembre de 2019.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 298-17-EP/22, de 20 de abril de 2022, párr. 42.

20. En el presente caso, la entidad accionante señala que el auto de inadmisión impugnado “carece de motivación por cuanto [...] se puede evidenciar que en ésta (sic) solamente se cita los requisitos que debe contener el recurso, para finalmente concluir que el recurso de casación planteado no contiene dichos requisitos, sin señalar por qué (sic) las razones por las cuales considera que el recurso planteado no contiene dichos requisitos”. Por consiguiente, esta Corte procederá a analizar si existe fundamentación suficiente dentro del auto impugnado.

21. Al respecto, de la revisión del auto de inadmisión se verifica que la autoridad judicial examinó el cargo casacional presentado por la entidad recurrente, esto es, la causal quinta del artículo 268 del COGEP y determinó que:

*“Para viabilizar el recurso por el caso quinto del art. 268 del Código Orgánico General de procesos, se debe considerar lo siguiente:*

*a.- Especificar el modo de infracción;*

*b.- Individualizar la “norma de derecho o los precedentes jurisprudenciales obligatorios” infringidos;*

*c.- Fundamentar el cargo en relación al modo de infracción; y,*

*d.- Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia”.*

22. Al tenor de lo anterior, el auto impugnado analizó la fundamentación de la entidad recurrente de la siguiente forma:

*“7.1.- Errónea interpretación del art. 104 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; el recurrente manifiesta que: “(...) Todo esto tomando en consideración que el proceso de control posterior fue el único punto analizado en la sentencia y en base al cual se aceptó la demanda del actor a pesar de no haber sido fijado dentro del objeto de la litis (...)” Del texto transcrito y de la revisión del cargo se establece que el recurrente fundamenta de manera incorrecta la errónea interpretación, pues establece elementos que es propia de otro de los casos previstos en el art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, esto es específicamente caso tercero, por tanto, al ser por cuanto se debe tener en cuenta que, el escrito contentivo del recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia y por lo tanto, debe ser planteado como una acción autónoma y autosuficiente; es decir, el vicio debe ser expuesto de manera que sea comprendido por la Sala de Casación sin necesidad de recurrir a pieza procesal alguna que no sea la sentencia, a efectos de corroborar los vicios alegados y no para suplir las omisiones en que incurre el impugnante. Por tanto el caso propuesto no procede” (sic).*

23. De ahí que, esta Corte observa que en el auto impugnado se enuncian las normas jurídicas en que se fundamenta la decisión, se explica su contenido y alcance y se determina la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso, pues se explicitó que el análisis de admisibilidad del recurso de casación se hace a la luz del artículo 268 del COGEP con base en el cual la Sala analizó los fundamentos planteados por el recurrente. De manera que, la autoridad judicial accionada realizó la consideración del argumento presentado en el recurso de casación, el vicio casacional y el caso del artículo 268 del COGEP alegados. Es decir, con ello cumplió la fundamentación fáctica en autos de

inadmisión de casación. En consecuencia, se verifica que existe una motivación normativa y fáctica suficiente y se descarta la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de motivación dentro del auto que inadmitió el recurso de casación.

24. Finalmente, esta Corte recuerda a la entidad accionante que la justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional; por lo que, el planteamiento de esta acción procede cuando existe una real vulneración a derechos constitucionales. Lo contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.<sup>9</sup>

### V. Decisión

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

1. Desestimar la presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, de 28 de julio de 2021, párrafos 35 y 36.

226217EP-4ca68



**Caso Nro. 2262-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2297-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2297-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2297-17-EP/22**

**Tema** En esta sentencia la Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección al verificar que no existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas en un auto de inadmisión de casación, dentro de un proceso contencioso tributario.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 10 de febrero de 2017, Enrique Daniel Molina Lama, en calidad de presidente y representante legal de la Compañía JARPUN S.A., (“**la compañía**”) presentó una demanda contencioso-tributaria en contra del contenido en la Resolución No. SENAE-DGN-2016-1057-RE, de 01 de diciembre de 2016, emitida por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”)<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 09501-2017-00084.
2. El 22 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, declaró con lugar la demanda presentada, dejó sin efecto la resolución impugnada y dispuso a la parte actora que se devuelva el monto caucionado con intereses. Inconforme con esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 8 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) mediante auto declaró inadmisibles el recurso de casación interpuesto<sup>2</sup>.
4. El 29 de agosto 2017, Jimmy Xavier Icaza Ortiz, procurador judicial del director general del SENAE, (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 8 de agosto de 2017, emitido por la Sala Especializada.
5. El 2 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y signada con el No. 2297-17-EP, correspondiendo su

<sup>1</sup>A través de esta resolución se realizó la rectificación de tributos por la cuantía de \$ 4.165,13. Foja 132 del expediente de instancia.

<sup>2</sup> El conjuer de la Sala Especializada fundamentó su decisión argumentando que el “*recurrente no ha fundamentado de manera correcta el cargo de falta de aplicación*”, es decir, el recurso no contenía una fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la sala de casación.

conocimiento, por sorteo efectuado el 17 de enero de 2017, a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 09 de febrero de 2022, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

## II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

8. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) defensa; iii) motivación; y iv) recurrir, así como el derecho a la seguridad jurídica, prescritos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales a), l), m) y 82 de la CRE.
9. Sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, defensa y recurrir, la entidad accionante refiere que la Sala Especializada *“inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENAE, DETERMINANDO SUPUESTAMENTE QUE LA AUTORIDAD ADUANERA NO HA FUNDAMENTADO DE MANERA CORRECTA EL RECURSO DE CASACIÓN”* (énfasis en el original). Es decir, argumenta que interpuso un recurso de casación conforme al contenido de los artículos 267 y 279 del Código Orgánico General de Procesos (**COGEP**) y que el conjuer de la Sala Especializada *“al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso”*.
10. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación inicia su argumento indicando que *“la motivación del fallo constituye un deber constitucional del juez, establecido como garantía básica para asegurar el debido proceso, y se le impone como una manera de controlar su actividad intelectual frente al caso concreto, con el fin de comprobar que su decisión es un acto reflexivo nacido del estudio de las circunstancias particulares y no un acto discrecional de su voluntad autoritaria”*.
11. Posteriormente, manifiesta en que en el auto impugnado *“no se explica con claridad*

*la pertinencia de la aplicación de los artículos precitados del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) al escrito que contiene el Recurso, ya que lo indica de una manera escueta e indebida”. De este modo, afirma que el “escrito de recurso de casación, propuesto por el Procurador Judicial de la Dirección General del SENA, SÍ reúne los requisitos establecidos en el Art. 267 del COGEP, por ende la Sala de Conjuces no debió entrar en un análisis más allá que la propia verificación de los requisitos de la interposición del Recurso de Casación [...]”. En consecuencia, el conjuce de la Sala Especializada se extralimitó en sus atribuciones al examinar la admisibilidad del recurso de casación.*

12. En relación con los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, la entidad accionante transcribe el contenido de las normas constitucionales y cita doctrina relacionada con el contenido de estos derechos sin explicar cómo estos fueron vulnerados por la Sala Especializada en la decisión impugnada.
13. Finalmente, solicita que se acepte la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y se deje sin efecto el auto impugnado.

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

14. Mediante oficio No. 006-2022-JDSN-PSCT-CNJ, de 18 de febrero de 2022, José Dionicio Suing Nagua, en calidad de presidente de la Sala Especializada, presentó su informe de descargo<sup>3</sup>. En este señala que el conjuce que dictó el auto impugnado tenía competencia para ello; que su decisión se encontraba debidamente motivada tanto en la Constitución como en la ley; y, que *“al dictar el auto de inadmisión se cumplió con lo previsto en el artículo 76 de la Norma Suprema, asegurando a las partes procesales el ejercicio de su derecho al debido proceso”*.
15. Además, transcribe parte del auto de inadmisión impugnado y concluye que el conjuce *“expone los fundamentos que sustentan su decisión, por lo que el auto de inadmisión de 08 de agosto del 2017, las 16h09, presenta la motivación suficiente”*. De este modo, solicita se desestime la acción extraordinaria de protección presentada por no existir vulneración de derechos constitucionales.

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

### **Análisis Constitucional**

16. De la demanda se desprende que la entidad accionante argumenta la presunta vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, defensa, motivación y recurrir y a la seguridad jurídica como consecuencia de una extralimitación del conjuce de la Sala Especializada de la Corte Nacional (párrafo 9 *supra*) al haberse pronunciado sobre el fondo del caso

<sup>3</sup>[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidiMzAwOTk1OS01YWUxLTQ5MzQtYmY4ZC0wNzNmXmJjQ4NzA2Y2QucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidiMzAwOTk1OS01YWUxLTQ5MzQtYmY4ZC0wNzNmXmJjQ4NzA2Y2QucGRmJ30=)

durante la fase de admisión de su recurso de casación.

17. En causas previas, la Corte Constitucional ha resuelto este cargo a través de distintos derechos en virtud de las alegaciones de las partes; no obstante, en la sentencia N° 3345-17-EP/22 determinó que el derecho más adecuado para resolver los cargos relacionados con la presunta extralimitación en la admisión del recurso de casación es la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE)<sup>4</sup>. En consecuencia, para evitar la redundancia argumentativa y brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, esta Corte reconducirá el análisis constitucional hacia esta garantía del debido proceso.

#### **4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas en el auto de 08 de agosto de 2017 emitido por el conjuer de la Sala Especializada**

18. La CRE, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.
19. La Corte ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y estableció que estas no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. De modo que para que exista una vulneración a las garantías impropias se requiere de: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso<sup>5</sup>.
20. En el presente caso, la entidad accionante alegó en el auto impugnado *“no se explica con claridad la pertinencia de la aplicación de los artículos del Código Orgánico General de Procesos al escrito que contiene el Recurso, ya que lo indica de una manera escueta e indebida”*. De este modo, afirma que el *“escrito de recurso de casación, propuesto por el Procurador Judicial de la Dirección General del SENA, Sí reúne los requisitos establecidos en el Art. 267 del COGEP, por ende la Sala de Conjuer no debió entrar en un análisis más allá que la propia verificación de los requisitos de la interposición del Recurso de Casación [...]”*. Por lo que, considera el conjuer de la Sala Especializada se extralimitó en sus atribuciones al examinar la admisibilidad del recurso de casación.
21. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, para determinar si el conjuer de la Sala Especializada vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas se constatará: (i) si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto a principio<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párrs. 14 y 15.

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

<sup>6</sup> La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional

22. Respecto al criterio (i), se encuentra que la entidad accionante, por un lado, alegó una errónea interpretación de la norma constitucional respecto de la motivación de la decisión del Tribunal Contencioso Tributario. Sobre este punto, el conjuetz, luego del análisis correspondiente determinó que este cargo “no cumple con los elementos necesarios para su admisión y no procede”<sup>7</sup>. Por otro lado, alegó la falta de aplicación del numeral 6 del anexo III del Acuerdo sobre Valoración de la OMC. Frente a este cargo, en el auto impugnado, el conjuetz señaló que la entidad recurrente no sustentó de manera adecuada el cargo propuesto ni estableció claramente el vicio para que sea comprendido por la Sala de Casación. Así, el conjuetz señaló que:

*[...] se evidencia que, el recurrente no ha fundamentado de manera correcta el cargo de falta de aplicación, pues si bien establece que existiendo la norma en el mundo jurídico, el juzgador dejó de aplicarla, argumentando sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador, no determina que (sic) norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial. Por tanto, no procede.*

23. De esta manera, el conjuetz determinó que el SENAE “si bien establece que existiendo la norma en el mundo jurídico, el juzgador dejó de aplicarla, argumentando sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador”.
24. Por lo expuesto, se verifica que el conjuetz estableció que el recurso de casación interpuesto no cumplía con lo prescrito en el artículo 270 del COGEP ni con la fundamentación idónea para ser admisible, sin que para ello haya realizado un análisis de fondo. Por el contrario, se limitó a constatar el cumplimiento de los requisitos formales que establecen los artículos 267, 268 y 270 del COGEP.
25. En consecuencia, debido a que no se encuentra una inobservancia a una regla de trámite dentro del auto de inadmisión del recurso de casación no puede considerarse que exista (ii) una afectación al debido proceso que acarree la violación de un precepto constitucional y, por tanto, se descarta la existencia de una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

---

consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. Sentencia No. 740-12-EP/20, de 07 de octubre de 2020, párr. 26 y 30.

<sup>7</sup> Al respecto, el conjuetz de la Sala Especializada precisó que: “[...] En el caso que nos subyace, el recurrente inicialmente habla de falta de motivación y de indebida motivación, posteriormente señala errónea interpretación de la norma constitucional y a continuación errónea aplicación del art. 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, estableciendo así vicios que no son propios de este caso en específico del cumplimiento del requisito de motivación, por tanto a ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación. Es importante anotar que, la simple inconformidad del recurrente con el fallo no es suficiente razón para interponer un recurso de casación, más aún cuanto este es extremadamente formal y de alta técnica jurídica donde se debe confrontar los errores de derecho al momento de expedir el fallo por parte del juzgador a quo”.

26. Finalmente, esta Corte recuerda a la entidad accionante que la mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional; por lo que, el planteamiento de esta acción procede cuando existe una real vulneración a derechos constitucionales. Lo contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC<sup>8</sup>.

### V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. **2297-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, de 28 de julio de 2021, párrafos 35 y 36.

229717EP-4ca97



**Caso Nro. 2297-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2357-17-EP/22

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2357-17-EP****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 2357-17-EP/22**

**Tema:** La Corte analiza un cargo de vulneración de la garantía de motivación respecto de un auto de inadmisión de recurso de casación dictado dentro de un juicio laboral. Tras el análisis correspondiente, se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía referida.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 3 de septiembre de 2013, el señor Rubén Javier Baque Chávez presentó una demanda de haberes laborales en contra de Alexandra del Carmen Villamar Jiménez, en calidad de propietaria del Micro Mercado RICARDO<sup>1</sup>. El juicio fue signado con el número 12332-2014-3620.
2. El 21 de diciembre de 2015, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo declaró sin lugar la demanda<sup>2</sup>. El actor interpuso recurso de apelación de dicha sentencia.
3. El 27 de septiembre de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, resolvió aceptar el recurso de apelación planteado por el actor y revocar la sentencia recurrida, declarando con lugar la demanda en forma parcial, y ordenó a la accionada el pago de diversos rubros que ascendían a un monto de USD \$8,196.00 más los intereses que tuvieren lugar. La demandada solicitó la aclaración de

<sup>1</sup> Indicó que, mediante contrato de trabajo verbal, desde el año 2001, venía prestando servicios en calidad de bodeguero. Que el 28 de junio de 2013 se realizó una audiencia en la cual el comisario le prohibió acercarse a la señora Alexandra del Carmen Villamar Jiménez, su empleadora, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 13 numerales 1, 2, 3 y 4 de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia; y, que desde entonces pasaron tres semanas y nadie lo ha querido atender y ha buscado las maneras de hablar con la señora Villamar para que se le liquide por el tiempo en que laboró. Demandó la suma de USD \$19,520.00.

<sup>2</sup> El juzgador expresó que no le era posible apreciar la prueba en conjunto por cuanto “de la revisión del expediente es de recalcar que la parte actora no asistió a la audiencia preliminar de conciliación, contestación y formulación de pruebas, en la cual debía haber indicado de forma exacta las pretensiones que debían ser satisfechas y evacuadas antes y durante la respectiva audiencia definitiva”. Agregó que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 581 inciso segundo del Código de Trabajo y que “por lo tanto no se podrá valorar pruebas actuadas que no hayan sido anunciadas en la audiencia preliminar, la parte actora tuvo el tiempo, el espacio pertinente para anunciar las pruebas en la audiencia preliminar, y habiendo dejado transcurrir el plazo o término para la realización de un acto procesal, este queda precluido, es decir que ya no puede realizarse el anuncio de prueba y por consiguiente evacuarse pruebas que no han sido anunciadas, y más aún entrar a su valoración para la decisión final, hacerlo sería ir contra ley expresa, por lo tanto al no ser válidas dichas pruebas que fueron evacuadas en la audiencia definitiva, el suscrito llega a la conclusión que no se ha justificado el enlace laboral entre las partes en litigio.” (fojas 77 y 78 del expediente de instancia).

esta sentencia, recurso que fue desestimado mediante auto de 17 de febrero de 2017. Consecuentemente, la demandada interpuso recurso extraordinario de casación<sup>3</sup>.

**4.** Mediante auto dictado el 15 de junio de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se inadmitió el recurso de casación, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Casación.

**5.** El 11 de julio de 2017, la señora Alexandra del Carmen Villamar Jiménez, por sus propios derechos (en adelante “la accionante”), propuso una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado el 15 de junio de 2017. Esta acción fue signada en la Corte Constitucional del Ecuador con el número 2357-17-EP.

**6.** Mediante auto de 19 de septiembre de 2017, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. La causa fue sorteada a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.

**7.** Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo sorteó la causa, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 2 de junio de 2022, en la que ordenó oficiar a la autoridad judicial correspondiente a fin de que presente su informe de descargo, el cual fue remitido el día 9 de junio de 2022.

## **II. Competencia**

**8.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

## **III. Auto jurisdiccional impugnado**

**9.** La decisión impugnada consiste en el auto de inadmisión de recurso de casación, dictado el 15 de junio de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

## **IV. Alegaciones de las partes**

### **A. De la accionante**

**10.** La accionante alega que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1); el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); y, el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

**11.** Señaló que “*en la especie, la motivación es gravemente diminuta*”; que “*en la sentencia dictada por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia*

---

<sup>3</sup> En casación, el proceso tuvo la numeración No. 12332-2014-3620.

*de Los Ríos, se aplica el Inc. 2° del Art 581 del Código del Trabajo”, por lo que en su recurso de casación expresó que el Tribunal de segunda instancia estuvo “errado” ya que “fundamentó su fallo en una norma del derecho laboral DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR RESOLUCION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL N° 031-SCC DICTADA EL 27 DE DICIEMBRE DE 2010 Y PUBLICADA EN EL R.O.S. DE 27 DE ENERO DE 2011.”. De este modo, indica que, “no se puede considerar una motivación suficiente en un fallo o resolución, si se deja sin análisis el argumento que la casación se fundamenta principalmente porque se aplican normas inconstitucionales, ya caducas.”*

**12.** En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, manifestó que *“es obvio que si el derecho a la defensa se afecta por violación al debido proceso, se está privando de la tutela judicial efectiva, expedita, imparcial, efectiva, imparcial y oportuna. [...] Se me priva, en la especie, a recurrir con casación.”*

**13.** Y, respecto a la seguridad jurídica, indicó que *“si se dicta una resolución del poder público ora jurisdiccional ora administrativo, mediante la cual se consagra una inconstitucionalidad, es obvio que se da un irrespeto a la Constitución, lo que determina la quiebra de la seguridad jurídica. En la especie se inadmite un recurso de casación que se fundamenta en el error jurisdiccional del Tribunal de Alzada (Corte de Justicia Provincial de los Ríos. Primera Sala Multicompetente) que aplicó una norma legal (Art. 581 Inc. 2° del Código Laboral) declarada por la Corte Constitucional expulsada del Derecho Ecuatoriano por ser inconstitucional”.*

**14.** Bajo estos argumentos, la accionante solicita que se revoque el auto de inadmisión que impugna y se disponga a la Sala competente de la Corte Nacional de Justicia avocar conocimiento de su recurso de casación.

## **B. De la autoridad judicial impugnada**

**15.** El conjuetz Alejandro Magno Arteaga García, indicó que las alegaciones constantes en la demanda constitucional tienen referencia al auto de inadmisión *“sin considerar que dicho auto contiene claramente las razones por las cuales se ha negado su petición; la acusación de inconstitucionalidad al debido proceso y la seguridad jurídica que alega la parte accionante conlleva a observar la inconformidad ante la decisión principal, provocando que no se identifique con claridad el derecho que acusa se ha violentado.”*

**16.** Manifiesta que la accionante demuestra que su pretensión es la inconformidad con la inadmisión del recurso, aspecto que riñe con la naturaleza de la acción constitucional. Y, concluye que la demanda constitucional *“carece de fundamentos legales que puedan contribuir para su progreso, pues debe considerarse que el derecho al debido proceso, implica que las partes procesales tramiten su reclamo y defensa a través del medio adecuado, esto es en la vía y procedimiento previstos por la Constitución.”*

## **V. Análisis del caso**

17. En las acciones extraordinarias de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de sus acusaciones a la providencia impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental<sup>4</sup>.

18. En lo que se refiere al cargo mencionado en el párrafo 12 *supra*, no se aprecian argumentos de orden fáctico ni mucho menos una justificación jurídica sobre la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva. Aun realizando un esfuerzo razonable<sup>5</sup>, tampoco resulta posible identificar un acto que sustente dicho cargo, por lo que se descarta su análisis.

19. En lo que atañe al cargo sobre la seguridad jurídica, se observa que este se encuentra dirigido esencialmente a un aspecto de corrección sobre la aplicación y correspondencia normativa en el proceso de origen. Sobre este punto, la Corte ha indicado que *“no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”*<sup>6</sup>. Además, en orden a la naturaleza del acto judicial impugnado, esto es de la admisibilidad del recurso de casación, en el cual se ocupa única y exclusivamente la autoridad jurisdiccional de verificar el cumplimiento de los requisitos del recurso, no corresponde a esta Corte efectuar tal verificación en orden a criterios de correcta aplicación normativa. En consecuencia, se descarta el análisis sobre este cargo.

20. Mas, en lo relativo al cargo de vulneración a la garantía de motivación, es posible apreciar un argumento jurídico completo, en orden a la presunta falta de análisis de uno de los cargos que fundamentó el recurso de casación interpuesto, particularmente, el dirigido a la aplicación de una norma que había sido declarada inconstitucional.

21. Tal como se reprodujo en el párrafo 11 *supra*, la accionante sustenta la vulneración de la motivación en diversos cargos, de los cuales pueden identificarse los siguientes tres argumentos: (i) que, *“en la especie, la motivación es gravemente diminuta”*; (ii) que, *“en la sentencia dictada por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, se aplica el Inc. 2° del Art 581 del Código del Trabajo”*, por lo que en su recurso de casación expresó que el Tribunal de segunda instancia estuvo *“errado”* ya que *“fundamentó su fallo en una norma del derecho laboral DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR RESOLUCION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL N°*

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 21: *“Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.”* (énfasis añadido).

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1384-15-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 38.

*031-SCC DICTADA EL 27 DE DICIEMBRE DE 2010 Y PUBLICADA EN EL R.O.S. DE 27 DE ENERO DE 2011.*”; y, (iii) que, “*no se puede considerar una motivación suficiente en un fallo o resolución, si se deja sin análisis el argumento que la casación se fundamenta principalmente porque se aplican normas inconstitucionales, ya caducas.*”

**22.** Sobre el argumento (i), la accionante no ofrece mayores razones y esta Corte remarca, como en anteriores ocasiones, que la motivación no depende de una determinada extensión, “*ya que, en ningún caso, supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos ni una agotadora explicación de argumentos y razones, resultando perfectamente posible una fundamentación concreta. Por ende, la presentación sucinta y pertinente de las razones jurídicas que fundamentan una decisión no vulnera la garantía de la motivación.*”<sup>7</sup> Por lo tanto, se descarta el primer cargo de la parte accionante (i).

**23.** En cuanto al segundo argumento (ii), en relación a lo expresado en el párrafo 19 *supra* y en otros pronunciamientos de este Organismo, se tiene en cuenta que, mediante la garantía de la motivación no se analiza el acierto o desacierto de las razones jurídicas del acto impugnado<sup>8</sup> ni tampoco puede pretenderse que esta Corte Constitucional realice valoraciones fácticas o probatorias que escapen del ámbito de una acción extraordinaria de protección<sup>9</sup>. Asimismo, no le corresponde pronunciarse respecto a la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales, sino verificar que la inobservancia de normas no acarree la vulneración de derechos constitucionales.<sup>10</sup> De este modo, se descarta también el análisis de este argumento (ii).

**24.** Finalmente, sobre el argumento (iii), se observa que la accionante hace alusión a la falta de análisis de un cargo expresamente alegado en el recurso de casación, lo cual se encontraría dentro de los supuestos del vicio de incongruencia de la motivación y, particularmente, de incongruencia frente a las partes por omisión. Por lo que se formula el presente problema jurídico:

***¿El auto de inadmisión del recurso de casación del 17 de junio de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no haberse pronunciado sobre la admisibilidad de todos los cargos esgrimidos en el recurso de casación?***

**25.** El artículo 76 de la Constitución consagra el derecho al debido proceso y enuncia varias garantías que lo componen, entre ellas, la motivación, en los siguientes términos:

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1855-12-EP/20 de 8 de enero de 2020; y, Sentencia No. 392-13-EP/19 de 2 de octubre de 2019.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 34.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 102-16-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 32: “*32. Al respecto, cabe precisar que no le corresponde a esta Corte analizar si la norma jurídica aplicada fue correcta o no, ya que un análisis sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas jurídicas infra constitucionales escapa del alcance de la garantía de la motivación. A esta Corte únicamente le corresponde verificar si la decisión judicial impugnada cumplió con los parámetros mínimos para que exista motivación.*”

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

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*

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

**26.** La Corte Constitucional ha especificado *“que una deficiencia motivacional se presenta, entre otros casos, cuando la motivación está afectada por un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse contestado algún argumento relevante de las mismas”*<sup>11</sup>. También ha identificado lo siguiente:

*“85. Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión. 86. Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).”*<sup>12</sup>

**27.** El presente caso, en atención al identificado argumento (iii), reflejaría que se trata de una presunta incongruencia frente a las partes por omisión, la cual *“no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”*<sup>13</sup>. Por lo tanto, corresponde evaluar la relevancia del argumento de la hoy accionante como recurrente de casación, presuntamente desatendido.

**28.** Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador<sup>14</sup>. En el caso, la hoy accionante sustentó su recurso de casación en tres puntos concretos de acuerdo a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación: (a) falta de aplicación de la Sentencia No. 031-10-SCN-CC dictada el 27 de diciembre de 2010 por la Corte Constitucional, que declaró inconstitucional el inciso segundo del artículo 581 del Código de Trabajo; (b) errónea interpretación del numeral tercero del artículo 67 del Código de Procedimiento Civil; y, (c) errónea interpretación del artículo 577 del Código de Trabajo<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2780-17-EP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 16.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 85 y 86.

<sup>13</sup> *Ibidem*, párr. 87.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Fojas 52 a 55 del expediente de segunda instancia.

**29.** En el auto impugnado de 15 de junio de 2017, se observa que el conjuerz procede en el acápite tercero con la “Calificación del recurso de casación”. En un primer numeral (3.1.) realiza una cita para referirse al fin de la casación. En el segundo (3.2.), concluye que la parte recurrente cumplió con los requisitos estructurales del recurso. Asimismo, en el tercero (3.3.) manifiesta que la parte recurrente cumplió con los requisitos formales del recurso e identifica que la fundamentación del recurso descansa en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

**30.** Sin embargo, en el numeral 3.4., orientado propiamente a la fundamentación del recurso, se aprecia que el conjuerz limita su análisis únicamente al cargo relativo al artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, cuya errónea interpretación había alegado la recurrente. Así, indica lo siguiente:

*“3.4. En cuanto a la fundamentación del recurso, tal como lo dispone el número cuatro del art. 6 de la Ley de Casación, se observa que el recurso se sostiene en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación; en la fundamentación por la primera causal indica: ‘(...) El Código de Procedimiento Civil (...). En el Art. 67 señala los requisitos y contenido de la demanda (...) Cuando la ley exige precisión, debemos recordar las categorías de la ontología jurídica, esto es, tiempo y espacio. Si de un hecho se dice cuando [sic] ocurrió, pero no se especifica donde [sic] ocurrió, NO HAY PRECISIÓN. Consecuentemente la demanda (...) no debió ni siquiera calificarse (...) Las causales base de este recurso de casación, con la fundamentación desarrollada en el ‘acápite 4’ de este escrito (...) evidencia que hay reiteradas violaciones del derecho (...)’ [sic].- Lo transcrito, es suficiente para establecer que el recurrente confunde el sentido normativo de la causal [sic] primera con el de otra causal que no fue propuesta en su libelo de recurso. En el presente caso, de acuerdo con lo argumentado para la causal primera, aparece un ataque de índole procesal, con alegación de normas de esa naturaleza, cuando lo adecuado para la causal primera era proponer su denuncia en contra de la parte dispositiva del fallo, únicamente, nunca sobre las actuaciones procesables [sic] realizadas durante las distintas etapas procesales; ese aspecto no es apropiado para la referida causal, que no admite tales cuestionamientos, solo acepta transgresiones a la parte dispositiva de una sentencia, y de manera directa, nunca de forma indirecta o como consecuencia de otra violación; además que, el recurrente, cuando escoge como arma de ataque la primera causal, da a entender que tiene conformidad total con todo lo actuado durante la sustanciación procesal y con la valoración probatoria, en tal virtud este recurso no está debidamente fundamentado para sostenerse por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.- (...)”*

**31.** A continuación, en el numeral 3.5. citó a dos autores para referirse a la naturaleza de la casación; y, en el numeral 3.6., transcribió una definición de la tutela judicial efectiva dada por este Organismo en la sentencia No. 004-10-SEP-CC, para concluir que: “*En consecuencia, se inadmite el recurso propuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Casación. -*”.

**32.** Lo expuesto evidencia que el análisis del conjuerz se ciñó solamente al cargo (b) errónea interpretación del numeral tercero del artículo 67 del Código de Procedimiento Civil; y, que no tuvo lugar en el análisis de admisibilidad del recurso, los de (a) falta de aplicación de la Sentencia No. 031-10-SCN-CC dictada el 27 de diciembre de 2010 por

la Corte Constitucional, que declaró inconstitucional el inciso segundo del artículo 581 del Código de Trabajo; y, (c) errónea interpretación del artículo 577 del Código de Trabajo.

**33.** Esta Corte considera que los cargos que se sustentan y se formulan con base a las causales de un recurso de casación, independientemente de su procedencia y corrección, constituyen argumentos de especial relevancia, ya que inciden de manera determinante en el examen de admisibilidad de dicho recurso. Pues la casación, al ser un recurso eminentemente técnico, se apoya esencialmente en causales específicas, cada una con particularidades propias a las que corresponde un análisis individual.

**34.** En el caso, el conjuerz omitió analizar los cargos planteados a través de lo establecido en los numerales a y c mencionados. La Corte concluye, por lo tanto, que el acto jurisdiccional impugnado adolece de incongruencia frente a las partes por omisión, pues, al realizar el análisis de admisibilidad del recurso, no se pronunció sobre argumentos relevantes de la casacionista, lo que vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

## VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección No. **2357-17-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante Alexandra del Carmen Villamar Jiménez por adolecer de incongruencia frente a las partes, en este caso, sin pronunciarse sobre argumentos relevantes de la casacionista.
3. Dejar sin efecto el auto de inadmisión dictado el 15 de junio de 2017 por el conjuerz de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del caso No. 12332-2014-3620.
4. Disponer que, por sorteo, un nuevo conjuerz califique el recurso de casación interpuesto por Alexandra del Carmen Villamar Jiménez.
5. 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



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

235717EP-4d185



**Caso Nro. 2357-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2420-17-EP/22**  
**Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes**

Quito, D.M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2420-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2420-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, y la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Al considerar que no se vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, la Corte desestima la acción.

**I. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. Mario Fernando Andrade Hidalgo, en calidad de heredero de Ander Fernando Andrade Guerra, presentó una demanda contencioso administrativa en contra de Carlos Pólit Faggioni, Daniel Fernández de Córdova y Daysi Guevara, en sus calidades de contralor general del Estado, director de responsabilidades y directora de recursos de revisión de la Contraloría General del Estado.<sup>1</sup> La causa recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Tribunal Contencioso Administrativo”).
2. El 22 de mayo de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo dictó su sentencia en la cual aceptó la demanda y, en consecuencia, declaró “*la nulidad del acto administrativo impugnado y del procedimiento administrativo impugnados (sic) contenido en la Resolución No. 0000698-DRR de 9 de agosto de 2016, y su antecedente la Resolución No. 5969 DRRR de 22 de agosto de 2014.*”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Proceso signado con el No. 17811-2016-01694. Mario Fernando Andrade Hidalgo, en su demanda, determinó que “*los actos contra los cuales se interpone la acción contencioso administrativa, se encuentran constituidos por la glosa solidaria 9925 publicada por la prensa 'El Telégrafo' el 21 de mayo de 2013; resoluciones Nos.- 5969 y 0000698-DRR de 22 de agosto de 2014 y 9 agosto de 2016, expedidos por, el Subcontralor General del Estado, encargado y titular, en su orden, que carecen de valides jurídica porque no han sido expedidas dentro de los plazos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; además, por inobservar expresas disposiciones de la Constitución de la República, por incumplimiento expreso de la ley antes invocada, lo principal a la capacidad legal del órgano de control para determinar responsabilidades; y, ausencia total de motivación en todos los actos administrativos enunciados. (sic)*”

<sup>2</sup> El Tribunal Contencioso Administrativo afirmó lo siguiente: “*El acto sujeto a examen fue la ejecución de las garantías por incumplimiento del contrato del Proyecto 'La Isla' de 18 de diciembre de 2007. La fecha en que vencieron las garantías y se produjo el perjuicio es el 12 de abril de 2008, fecha desde la cual debe contabilizarse la caducidad por lo que siendo el 22 de agosto de 2014 cuando se emitió la Resolución N°*

3. Al respecto, la parte demandada del proceso de origen solicitó la aclaración y la ampliación de la sentencia. El 2 de junio de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo, resolvió negar la ampliación solicitada y aceptar el pedido de aclaración de la decisión<sup>3</sup>.
4. Así, la parte demandada del proceso subyacente interpuso un recurso de casación en contra de la sentencia de 22 de mayo de 2017. El 11 de julio de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación interpuesto.
5. El 10 de agosto de 2017, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”), mediante sentencia, resolvieron no casar la sentencia de 22 de mayo de 2017.<sup>4</sup>

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 13 de septiembre de 2017, Yadira Natacha Torres Cárdenas en calidad de directora de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado (“entidad accionante”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 22 de mayo de 2017 y de 10 de agosto de 2017.

---

5969 y notificada el 18 de noviembre de 2014, es hasta esta fecha que debe contarse el término del artículo 71 de la LOCGE. Vemos que ha transcurrido con exceso el tiempo de los cinco años previstos en la norma por lo que se declara la caducidad de la facultad determinadora del ente de control. (...) Además, iniciado el decurso de los tiempos previstos en el ordenamiento jurídico ya no es posible prorrogarlos pues transcurridos los términos legalmente previstos sin el ejercicio de la competencia esta fenece inexorablemente. Ante la caducidad de la competencia todo pronunciamiento que emita la autoridad es absolutamente nulo e inconválidable. De lo expuesto, se concluye que la impugnación del actor está plenamente justificada y además, se configura una ausencia de motivación del acto administrativo impugnado, añadido a las infracciones del procedimiento administrativo antes expuestas. De ahí que no tiene sustento la responsabilidad civil culpable endilgada al actor.” (mayúsculas en el original)

<sup>3</sup> El Tribunal Contencioso Administrativo aclaró la sentencia en los siguientes términos: “el Tribunal considera importante indicar que la antinomia mencionada en el numeral 4.1 corresponde a una jerarquía normativa consistente en que el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades dispone algo contrario a lo dispuesto en el artículo 71 de la LOCGE al indicar que la caducidad se suspende lo cual es contrario a la naturaleza misma de la institución de la caducidad reconocida en el artículo 72 de la misma LOCGE. Por otro lado, la Corte Nacional de Justicia ha ratificado la ineficacia de la aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades”.

<sup>4</sup> La Corte Nacional determinó lo siguiente: “Ciertamente, como mencionan los jueces distritales en la sentencia impugnada, el acto sujeto a examen fue la ejecución de las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento del contrato para la construcción de la primera etapa del complejo turístico “La Isla” suscrito el 18 de diciembre de 2007, las garantías referidas estaban vigentes hasta el 12 de abril de 2008, por lo que al 22 de agosto de 2014 cuando se emitió la Resolución N° 5969, notificada el 18 de noviembre de 2014 sobrepasó ampliamente el plazo de cinco años que tenía en su momento la Contraloría General del Estado para pronunciarse, de acuerdo a lo señalado en el artículo 71 de la propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado entonces vigente.”

7. El 12 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.<sup>5</sup> Mediante sorteo de 1 de agosto de 2018, le correspondió la sustanciación de la causa a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade. El 12 de noviembre de 2019, a través de un sorteo, correspondió la sustanciación de la causa al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
8. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
9. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 12 de septiembre de 2022. La jueza sustanciadora ordenó que, en el término de 5 días, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

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.

## III. Fundamentos de la acción

### 3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. La entidad accionante impugna lo siguiente:
  - 11.1 Sentencia de 22 de mayo de 2017, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; y,
  - 11.2 Sentencia de 10 de agosto de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
12. La entidad accionante alega que, en las decisiones impugnadas, se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación<sup>6</sup>, a la tutela judicial efectiva<sup>7</sup> y a la seguridad jurídica<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 2420-17-EP estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. La ponencia de la causa le correspondía a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

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

<sup>7</sup> CRE, artículo 75.

<sup>8</sup> CRE, artículo 82.

***Sobre la sentencia de 22 de mayo de 2017***

13. Acerca de la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante señala que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo “(...) *resuelve sobre pretensiones sin tomar la debida diligencia de aplicar el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades.*”
14. Además, la entidad accionante indica que “*al no aplicar de manera íntegra y en el sentido correcto el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, así como al darle un sentido incorrecto al artículo 26 de la LOCGE, confundiendo la figura de la caducidad expresamente indicada en la Ley; además de aplicar indebidamente el artículo 45 de la LOCGE; conllevó a la expedición de un fallo viciado*”.
15. La entidad accionante también arguye que “*el Tribunal realizó una indebida aplicación del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, toda vez que el referido artículo utilizado por los Jueces del Tribunal, se refiere a la responsabilidad administrativa culposa y en la litis, se discutió respecto de una responsabilidad civil; por lo tanto, la aplicación de normas impertinentes vició al fallo con una carente motivación.*”
16. Asimismo, la entidad accionante señala que “*no puede sostenerse que la sentencia sea motivada, sino (sic) se ha contado con todas las normas pertinentes aplicables al caso; menos aún, si no se ha desarrollado ni observado en su integridad, las disposiciones complementarias que integran el ordenamiento jurídico, SIN JUSTIFICAR CON LAS DISPOSICIONES CONCERNIENTES, LA DECISIÓN; lo cual vulnera los derechos de la Contraloría General del Estado a obtener una decisión que cuente con todos los fundamentos de derecho que motiven la decisión.*” (mayúsculas en el original)
17. Ahora bien, la entidad accionante alega que “*los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo de Quito, emitieron un fallo en el que existe omisión en la aplicación del principio IURA NOVIT CURIA, pues en la sentencia resolvió la existencia de caducidad con la aplicación del artículo 71 LOCGE y la omisión de aplicación del ya referido artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, respecto de la interrupción de la caducidad, lo cual acarreó que emitiesen un fallo erróneo, que de ninguna manera tiene que ver con el principio citado, sino con un actuar arbitrario e infundado de la Sala, cuya discrecionalidad no se apoya en la normativa legal; y se configura como una violación clara de los derechos fundamentales como el *dé* (sic) la seguridad jurídica, tutela efectiva y debido proceso reconocidos en la Constitución.*”
18. La entidad accionante añade que “*no se evidencia del fallo indicado, que exista el análisis correspondiente ni la aplicación del artículo 17 del Reglamento sustitutivo de Responsabilidades, siendo que los operadores de justicia están obligados a aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin excepción.*”

***Sobre la sentencia de 10 de agosto de 2017***

19. Acerca de la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante asegura que *“a criterio de los Jueces Nacionales, existen dos normas regulando un mismo aspecto ‘LAS FACULTADES DE CONTROL DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO’; agrega que “es única y exclusivamente ESTA disposición la que regula el tiempo para pronunciarse a través de actos administrativos VINCULANTES, como son las resoluciones y NO, a través de los Informes que, corresponden única y exclusivamente a comentarios, hallazgos y conclusiones del equipo auditor y que NO constituyen actos administrativos como tales. Siendo así que, carece de toda lógica, el razonamiento emitido por los jueces nacionales, al atribuir al artículo 26 LOCGE un sentido incorrecto, pues esta disposición JAMÁS se refiere a la caducidad de facultades de control, pues para ello existe norma expresa en el artículo 71 LOCGE.”*
20. Sobre la posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante menciona que *“la Sala de la Corte Nacional de Justicia, nuevamente se niega a la aplicación efectiva y expedita del artículo 17 del Reglamento sustitutivo de Responsabilidades y no efectúa el análisis del mismo. Únicamente, se limitan los señores Jueces a considerar que la norma contenida en el artículo 17 es contrario al artículo 71 de la LOCGE, sin razonar esta afirmación, arbitrariamente negándose a la aplicación de una norma vigente y que no había sido declarada inconstitucional y, por lo tanto, formaba parte del ordenamiento jurídico vigente a dicha época.”*
21. Así, la entidad accionante pretende que se acepte la acción extraordinaria de protección y que se declare la vulneración de los derechos constitucionales en las decisiones judiciales impugnadas, así como, que se dispongan ciertas medidas de reparación.

### 3.2 Posición de la parte accionada

22. Mediante un escrito ingresado el 13 de septiembre de 2022, Fernando Ortega Cárdenas, Miguel Bossano y Katty Muñoz, jueces y jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito manifiestan que *“la propia sentencia se defiende en su motivación por sí misma. El problema radica en que la Contraloría General del Estado no comprende la naturaleza y alcance de dos figuras jurídicas del Derecho Administrativo: 2.1.- Primero, no se da cuenta que la caducidad es una institución de orden público pues es derivada de la garantía constitucional de la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Esto significa que el efecto de su configuración es la nulidad absoluta del procedimiento administrativo por incompetencia de la autoridad administrativa. En consecuencia, no puede ser suspendida por ningún motivo, como sí acontece con la prescripción (...).”* (Énfasis del original eliminado)
23. Adicionalmente señalan que *“2.2.- Lo antes expuesto, se conecta con la otra figura jurídica, que desconoce la Contraloría General del Estado, cual es la jerarquía normativa, establecida en el artículo 425 de la CRE, que paladinamente la expone el accionante en su escrito, sin darse cuenta del sentido de la misma. En otras palabras, en el caso que nos ocupa, el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de*

*Responsabilidades jamás podía surtir efectos jurídicos frente a los efectos del artículo 71 de la LOCGE, cual sería suspender una caducidad que está establecida en la Ley.”*

24. Finalmente, mencionan que “(d)e lo expuesto, debe quedar claro a vuestra autoridad, que esta acción extraordinaria de protección lo único que demuestra es el desacuerdo de la entidad administrativa con el fallo emitido por este Tribunal (...)”; y, solicitan que “se deseche esta demanda por improcedente y sin ninguna trascendencia constitucional (...)”.
25. Los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia a pesar de haber sido legalmente notificados, no comparecieron al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni enviaron el informe motivado que se solicitó mediante providencia de 12 de septiembre de 2022.

#### IV. Análisis Constitucional

26. De conformidad con el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
27. Esta Corte ha establecido que, en el marco de esta garantía, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, esto es, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.<sup>9</sup>
28. Asimismo, este Organismo ha determinado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos, que reúnan al menos estos tres elementos: i) tesis, ii) base fáctica y iii) fundamentación jurídica, que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos. Cuando un cargo no posea esta estructura mínimamente completa y la demanda haya sido admitida, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, “a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.”<sup>10</sup>
29. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, se observa que la entidad accionante no desarrolla argumentos claros ni completos sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. De acuerdo al párrafo 17 *supra*, la entidad accionante señala que se configuró una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo, a su juicio, emitieron un fallo inaplicando el principio *iura novit curia*, pues indica que los jueces aplicaron el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”) e inaplicaron el artículo 17 del Reglamento Sustantivo de

<sup>9</sup> Corte Constitucional; sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11; sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16; sentencia No. 1290-18-EP/21, párr.20; sentencia No. 752-20-EP/21, párr. 31.

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

Responsabilidades siendo así, según alega, un fallo erróneo (tesis y base fáctica). Empero, no desarrolla una fundamentación jurídica, es decir, las razones por las que la acción u omisión de las autoridades judiciales habrían vulnerado el derecho constitucional de forma directa e inmediata. Además, se advierte que, en el fondo, lo que cuestiona la entidad accionante es la corrección de la decisión judicial.

30. Ahora bien, de conformidad con los párrafos 13 al 16 y 18 al 20 *supra*, esta Corte advierte que las alegaciones establecidas por la entidad accionante sobre la posible vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, se centran en señalar que los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y los jueces de la Corte Nacional, en las sentencias, no aplicaron el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, respecto a la interrupción de la caducidad; norma que, según manifiesta, formaba parte del ordenamiento jurídico y que los operadores de justicia estaban obligados a aplicar al formar parte del mismo, sin excepción; asimismo, la entidad accionante alega que se dio un sentido incorrecto al artículo 26 de la LOCGE y se aplicó indebidamente el artículo 45 de la LOCGE.
31. Este Organismo se encuentra imposibilitado de pronunciarse acerca de tales argumentos. Esto debido a que se limitan a referirse al fondo de las sentencias dictadas por las autoridades judiciales con el objeto de que se analice la aplicación correcta o incorrecta de las normas infraconstitucionales. Esta Corte recuerda que la sola inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las o los jueces es una cuestión que no le compete examinar por medio de esta garantía jurisdiccional. Tal asunto resulta ajeno a la justicia constitucional, toda vez que es una labor reservada para la justicia ordinaria.<sup>11</sup>
32. Adicionalmente, la entidad accionante alega, en los párrafos detallados previamente (párrafo 30 *supra*), que la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo no se motivó al no contar con todas las normas pertinentes aplicables al caso; tampoco, según indica, se justificó la decisión con las disposiciones concernientes; y, afirma que se vulneró el derecho de la Contraloría General del Estado a obtener una decisión que cuente con los fundamentos de derecho para motivar la misma. Respecto a la sentencia de la Corte Nacional, la entidad accionante menciona que los jueces se limitan a considerar que el contenido del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades es contrario al artículo 71 de la LOCGE, sin existir un razonamiento ni análisis respecto a tales normas.
33. Ahora bien, haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte verifica que i) las alegaciones de la entidad accionante se relacionan con una supuesta falta de motivación de una decisión judicial al no contar con las normas pertinentes aplicables al caso y no justificar la misma con las disposiciones concernientes al no existir un análisis ni razonamiento de ciertas normas infraconstitucionales (párrafo 32 *supra*); ii) estos cargos tienen relación con la garantía de la motivación; y, iii) en general, los argumentos de la entidad accionante pueden ser analizados de manera adecuada a través de tal garantía.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2696-16-EP/21, párr. 44; sentencia No. 1851-13-EP/19, párr. 28 y 29; sentencia No. 1901-13-EP/19, párr. 26.

- 34.** En función de esto, el Pleno de la Corte Constitucional analizará la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, mediante la resolución del siguiente problema jurídico: *¿Las sentencias de 22 de mayo de 2017 y de 10 de agosto de 2017 vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante, por no contener una fundamentación jurídica suficiente?*
- 35.** La CRE establece, en el artículo 76(7)(l), que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consiste en que:

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

- 36.** En la sentencia 1158-17-EP/21 se determinó que la garantía de la motivación se satisface en tanto la decisión objeto de análisis contenga una argumentación jurídica que cuente con una *“estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente”*.<sup>12</sup> Asimismo, la Corte Constitucional ha determinado que para *“evaluar si un cargo de vulneración de la garantía de la motivación es procedente, debe enfocarse en la parte de la motivación, o sea, en la argumentación jurídica a la que específicamente se refiere el cargo esgrimido por la parte procesal”*<sup>13</sup>.
- 37.** De ello que, en virtud de los cargos establecidos por la entidad accionante, conforme al párrafo 31 *supra*, acerca de las decisiones judiciales impugnadas, la Corte analizará si las sentencias objeto de la presente acción extraordinaria de protección cumplen con una fundamentación normativa suficiente, al tener relación con tal elemento.

### ***Sobre la sentencia de 22 de mayo de 2017***

- 38.** En el presente caso, de la revisión de la sentencia impugnada la Corte aprecia lo siguiente:

**38.1** El Tribunal Contencioso Administrativo identificó el objeto de la controversia: el control de legalidad del procedimiento administrativo al amparo del artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).

**38.2** Al respecto, los jueces infirieron que la Resolución No. 0000698 adolece de falta de motivación y, a la luz del principio constitucional establecido en el

---

<sup>12</sup> Acerca de la *fundamentación normativa*, la motivación no puede limitarse a citar normas, sino que *“debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”*. Corte Constitucional del Ecuador; sentencia No. 274-13-EP/19, párr. 46; sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 56.

artículo 76(7)(1) de la CRE, establecieron por qué no existe motivación en la misma.

**38.3** Los jueces determinaron que el acto administrativo impugnado se encuentra afectado de nulidad. Asimismo, en relación con el control de legalidad efectuado, según el artículo 313 del COGEP, sobre la caducidad de la facultad determinadora alegada por el actor del proceso de origen, en la sentencia:

- i) Los jueces se refirieron al artículo 71 de la LOCGE, con base en lo cual indicaron que *“(1) a fecha en que vencieron las garantías y se produjo el perjuicio es el 12 de abril de 2008, fecha desde la cual debe contabilizarse la caducidad por lo que siendo el 22 de agosto de 2014 cuando se emitió la Resolución No 5969 y notificada el 18 de noviembre de 2014, es hasta esta fecha que debe contarse el término del artículo 71 de la LOCGE. Vemos que ha transcurrido con exceso el tiempo de los cinco años previstos en la norma por lo que se declara la caducidad de la facultad determinadora del ente de control.”*
- ii) Los jueces efectuaron un análisis en relación a la aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades e infirieron que *“si bien el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Responsabilidades indicaba que la caducidad se interrumpe por la emisión de la orden de trabajo, que en nuestro caso es de 25 de septiembre de 2008, no puede afectar la disposición legal de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado toda vez que por jerarquía normativa establecida en el artículo 272 de la Constitución Política del Estado de 1998, vigente a la fecha del examen, en caso de conflicto entre dos normas de diferente jerarquía debe prevalecer la de mayor jerarquía que en el presente corresponde a la prescripción de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.”*

**38.4** Adicionalmente, en relación con la alegación de la parte actora del proceso subyacente respecto al incumplimiento de los plazos de ley para emitir los informes de auditoría y su aprobación, los jueces se refirieron al contenido del artículo 26 de la LOCGE y sobre ello indicaron que *“no es menos cierto que el artículo 90 de la misma LOCGE, prescribía que para no cumplir el plazo del año, requería de una ‘...decisión motivada del Contralor General del Estado, por el tiempo necesario para garantizar el cumplimiento de las garantías del debido proceso.’ En otras palabras, para que pueda extenderse más allá del plazo del año para emitir el informe el Contralor General del Estado debía de manera expresa manifestar la necesidad.”*

**38.5** Así el Tribunal Contencioso Administrativo concluyó que, ante la existencia de caducidad, todo pronunciamiento de la autoridad es absolutamente nulo.

**39.** De ello se advierte que el Tribunal Contencioso Administrativo, en su sentencia, hizo referencia a las normas que los jueces consideraron pertinentes respecto de cada punto de la controversia que se desarrolla en la decisión y no solo se limitó a citar la normativa sino que, adicionalmente, contrastó su contenido con lo alegado en el proceso de origen para resolver el objeto de la litis; esto es, justificó las normas en las que se fundó la

decisión, así como, su aplicación al caso concreto. Así, la sentencia de 22 de mayo de 2017 cumple con una fundamentación normativa suficiente.

40. Por lo expuesto, esta Corte concluye que sí se ha garantizado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

***Sobre la sentencia de 10 de agosto de 2017***

41. Revisada la sentencia dictada por los jueces de la Corte Nacional, este Organismo observa que:

41.1 Para conocer el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, los jueces de la Corte Nacional se refieren al artículo 268 del COGEP y señalaron que el recurso fue admitido por la causal quinta del mismo.

41.2 Así, con base a tal causal los jueces de la Corte Nacional determinaron lo siguiente:

- i) Respecto a la alegada errónea interpretación del artículo 26 de la LOCGE, los jueces determinaron que el Tribunal Contencioso Administrativo no incurrió en tal causal, para lo cual analizaron el referido artículo y establecieron que *“dicha norma si (sic) establecía un plazo fatal condicional que determinaba la caducidad de la facultad de control de la CGE, por lo que la institución de control hubiese tenido que dictar una orden de trabajo adicional que explique y justifique por qué era necesario romper la regla general que la propia Ley de la Contraloría General del Estado señalaba, lo cual no sucedió y por tanto el plazo fatal referido se mantuvo.”*
- ii) Sobre la alegada errónea interpretación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, los jueces de la Corte Nacional determinaron que se produjo la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles, conforme a lo estipulado en el artículo 71 de la LOCGE y los jueces analizaron la aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, de lo cual, señalaron que *“no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene la CGE para determinar posibles responsabilidades civiles, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la LOCGE, dado que si así fuese simplemente tal plazo de caducidad nunca sería operativo con el simple hecho de dictar órdenes de trabajo sucesivas sin límite, lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica.”* y citaron doctrina al respecto.

42. Con base a ello, esta Corte observa que los jueces de la Corte Nacional citaron doctrina y se refirieron a la normativa que consideraron pertinente para la resolución del recurso de casación al amparo de la causal admitida del artículo 268 del COGEP; y, no solo se limitaron a hacer referencia a las normas que se estimaron infringidas por la parte recurrente sino que analizaron y contrastaron el contenido de las mismas con los vicios alegados por la entidad que interpuso el recurso de casación para dar respuesta al mismo.

De modo que la sentencia de 10 de agosto de 2017 cumple con una fundamentación normativa suficiente.

43. Por tanto, esta Corte concluye que, en la sentencia de la Corte Nacional, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

### V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 2420-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

242017EP-4cdb7



**Caso Nro. 2420-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 2450-17-EP/22**  
**Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz**

Quito, D. M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2450-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2450-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, de 12 de julio de 2017. En aplicación de la excepción a la regla de la preclusión, constata la falta de agotamiento de recursos disponibles en el sistema procesal.

**I. Antecedentes**

1. El 15 de febrero de 2017, Paúl Oswaldo Delgado Merchán, procurador judicial de Carlos Olmedo Zaldua Gaona, presentó una demanda de divorcio por causal de abandono en contra de Janneth María de Lourdes Morales Carpio<sup>1</sup>.
2. El 24 de mayo de 2017, la secretaria de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca sentó la razón de citación de la demanda<sup>2</sup>.
3. El 12 de julio de 2017, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca (Unidad Judicial) aceptó el divorcio y declaró disuelto el vínculo matrimonial.
4. El 5 de septiembre de 2017, Lina Ibet Ulloa Delgado y José Israel Zamora Ulloa, procuradores judiciales de Janneth María de Lourdes Morales Carpio (accionante), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de julio de 2017.
5. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

<sup>1</sup> Proceso No. 01204-2017-00834. El actor alegó la causal 9 del artículo 110 del Código Civil “*Son causas de divorcio: (...) 9. El abandono injustificado de cualquiera de los cónyuges por más de seis meses ininterrumpidos.*”, afirmó que dentro del matrimonio los cónyuges no procrearon hijos y señaló, para efectos de la citación, el domicilio de la demandada.

<sup>2</sup> Consta en el expediente, que a la razón se adjuntó el acta de citación elaborada por el responsable de la Oficina de Citaciones de la Unidad Judicial, Richard Ramírez, quien indicó que la diligencia de citación se efectuó de forma personal a Janneth María de Lourdes Morales, el 17 de mayo de 2017.

6. El 13 de diciembre de 2017, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
7. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de agosto de 2022 y solicitó el informe de descargo debidamente motivado a la Unidad Judicial, el cual no ha sido presentado.

## II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Pretensión y sus fundamentos

### A. De la accionante

11. La accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y a la defensa (art. 76.7 CRE).
12. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 12 de julio de 2017 emitida por la Unidad Judicial, la accionante expresa los siguientes *cargos*:

**12.1.** Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, luego de citar extractos de las sentencias constitucionales No. 035-15-SEP-CC y No. 117-14-SEP-CC, señala que: “[N]o se realizó la citación a la demandada, sino se llevó a cabo una supuesta citación la que es materialmente imposible que se haya realizado por cuanto la señora Janneth Morales no ha ingresado al Ecuador desde el año 2015. Al no haberse realizado citación a la demandada, se viola flagrantemente el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva; por cuanto, la señora Janneth María de Lourdes Morales Carpio no pudo acceder al sistema judicial, debido a que se enteró de la demanda propuesta en su contra cuando la sentencia de divorcio ya se encontraba ejecutoriada y ejecutada.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Expediente de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, fs. 97.

- 12.2.** Respecto al derecho a la defensa, indica que “[A] *l no conocer que se estaba ventilando una causa por divorcio causal (sic) en su contra, jamás tuvo la posibilidad de contestar la demanda, presentar pruebas, alegatos, etc. Lo que hizo que el proceso judicial se lleva a cabo y se dicte una sentencia en la que se violan dos derechos constitucionales fundamentales debido a la ausencia de citación a la demandada.*”<sup>4</sup> Añade que sus derechos constitucionales fueron vulnerados por una práctica supuestamente desleal que indujo en error a la administración de justicia.
- 13.** Finalmente, la accionante solicita que la Corte, en sentencia, disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados.

#### IV. Cuestión previa

- 14.** De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, una vez **agotados los recursos ordinarios y extraordinarios** dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de los mismos no sea atribuible al titular del derecho presuntamente vulnerado.
- 15.** Este Organismo ha determinado que, si el Pleno de la Corte identifica de oficio, en la etapa de sustanciación, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso<sup>5</sup>.
- 16.** De lo expuesto, esta Corte verificará: (i) si la accionante contaba con un recurso disponible, eficaz y apropiado, y (ii) si la falta de agotamiento no es atribuible a su negligencia.
- 17.** Sobre el presupuesto (i), esta Corte constata que el 8 de agosto de 2017, la accionante tuvo conocimiento de la sentencia de 12 de julio de 2017<sup>6</sup>, objeto de esta acción extraordinaria de protección. El fundamento de esta acción es que “*se llevó a cabo una supuesta citación*” porque la dirección establecida para la citación de la demanda era falsa y correspondía a otra persona.
- 18.** Sin embargo, el artículo 120 del Código Civil sí establece un recurso adecuado, en el caso de que se atribuya falsamente un domicilio en un proceso de divorcio. Así, la norma dispone:

---

<sup>4</sup> Expediente de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, fs. 98.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1944-12-EP/19, párr. 40.

<sup>6</sup> Expediente de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, fs. 94.

*“Artículo 120.- El cónyuge que alegare que el juicio de divorcio seguido contra él, se ha tramitado atribuyéndole falsamente un domicilio que no lo tuvo al momento de la presentación de la demanda, podrá entablar acción de nulidad de la sentencia pronunciada dentro del año inmediato posterior, contado desde la media noche del día en que la sentencia quedó ejecutoriada, tiempo dentro del cual, ninguno de los cónyuges podrá contraer segundas o ulteriores nupcias.”*

- 19.** La Corte constata, por ende, que en el periodo comprendido entre la fecha de emisión de la decisión impugnada y su conocimiento, a la accionante le asistía un mecanismo procesal para impugnar la referida decisión.<sup>7</sup> Tal acción establecida en el artículo 120 del Código Civil era eficaz para perseguir la nulidad de una sentencia de divorcio, bajo los argumentos que sugiere la accionante.
- 20.** Sobre el presupuesto (ii), esta Corte constata que:
- a.** Por un lado, conforme el rango de fechas expuesto en el párrafo 17 *supra*, la accionante tuvo el tiempo suficiente desde que conoció la sentencia impugnada para presentar la acción de nulidad establecida en el artículo 120 del Código Civil. Además, cabe resaltar que en el poder especial No. 691/2017 de 9 de agosto de 2017, otorgado por la accionante, autorizaba expresamente a sus mandatarios, entre otras cosas, a que demanden la nulidad de la sentencia de divorcio.<sup>8</sup>
  - b.** Por otro lado, en el sistema e-SATJE, se verifica que en efecto el 22 de agosto de 2017, la accionante presentó la acción de nulidad, la cual fue inadmitida a trámite el 23 de agosto de 2017, el juez consideró que no era competente y archivó la causa. Frente a esto, el procurador judicial de la accionante interpuso recurso de apelación, pero desistió un día antes de presentar esta acción extraordinaria de protección. Con auto de 7 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial de Cuenca aceptó el desistimiento del recurso de apelación.
- 21.** Al respecto cabe precisar que la Corte estableció que el agotamiento de un recurso *“no se satisface únicamente con la presentación del escrito de un recurso. Para agotarlo, es necesario llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para obtener una respuesta del órgano ante el cual se recurre, en tanto estén razonablemente a disposición del recurrente.”*<sup>9</sup> De lo expuesto, se verifica que la simple interposición de la acción de nulidad, no implicó un agotamiento de recursos definitivo, ya que el desistimiento del procurador judicial de la accionante conllevó a que no exista un pronunciamiento sobre la competencia del juez y sobre el fondo de las pretensiones.

---

<sup>7</sup> Código Civil, artículo 123 *“Son irrenunciables la acción de nulidad de matrimonio y la de divorcio. Lo es también el derecho del cónyuge a que, en caso de divorcio, se le entregue la parte de los bienes del otro, a que se refiere el Art. 112.”*

<sup>8</sup> Expediente de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, f.j. 45, Poder Especial No. 691/2017 de 9 de agosto de 2017, página 691.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1248-14-EP/20, párr. 30.

22. En consecuencia, se verifica que la falta de agotamiento de recursos se debió a una negligencia de la accionante.
23. Por lo que, esta Corte concluye que se ha incumplido con el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios y, en consecuencia, la sentencia impugnada no es susceptible de ser conocida mediante acción extraordinaria de protección.

### V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección No. **2450-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

245017EP-4cdb5



**Caso Nro. 2450-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Sentencia No. 2610-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D. M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2610-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2610-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la falta de agotamiento de la acción de nulidad de una sentencia en el contexto de un juicio de prescripción adquisitiva de dominio. En sujeción a la sentencia No. 1944-12-EP/19, rechaza la acción extraordinaria de protección por improcedente y concluye que se debe agotar este mecanismo de impugnación cuando el fundamento de la acción extraordinaria de protección se refiera a la falta de citación del demandado.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 23 de diciembre de 2015, Leopoldina Mera (en adelante, “**la actora**”) presentó una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en contra de los herederos presuntos, conocidos y desconocidos de Pablo Andrés Zambrano Macías. La causa fue signada con el No. 13320-2015-00438<sup>1</sup>.
2. El 31 de diciembre de 2015, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, (en adelante, “**el juez de la Unidad Judicial**”) dispuso que la parte actora comparezca a declarar bajo juramento que le es imposible determinar la individualidad o residencia de los herederos presuntos y desconocidos de Pablo Andrés Zambrano Macías. El 5 de enero de 2016, la actora compareció y cumplió con la diligencia ordenada<sup>2</sup>.
3. El 20 de febrero de 2016, el juez de la Unidad Judicial calificó a trámite la demanda y

<sup>1</sup> La actora en su demanda señaló: “(...) junto a mi familia me encuentro en posesión pacífica, tranquila, ininterrumpida, sin clandestinidad y pública desde hace más de 54 años hasta la presente fecha de un predio rural de una extensión aproximada de treinta y cinco cuadradas, terreno que antes tenía SETENTA CUADRAS más o menos, circunscrito dentro de los siguientes linderos y medidas: Por el frente, camino público; Atrás, camino vecinal: Por un Costado, Luis Campuzano; y, Por el otro Costado, Francisca Zambrano, predio que está ubicado en el punto denominado “El Ceibal” del Sitio Mutre Adentro de esta jurisdicción cantonal, donde además de tener mi casa y vivir yo junto a dos de mis hijos que son solteros, por el derecho que ostento al estar en posesión durante muchísimo tiempo, en dicha propiedad viven también y tienen sus propias casas, mis otros hijos... quienes también tienen sus propias casas allí construidas, razón por la que en este terreno cultivamos la tierra continuamente y criamos nuestros animales domésticos como ganado, chanco, aves de corral etc. Este predio en el que me encuentro en posesión perteneció al señor PABLO ANDRÉS ZAMBRANO MACÍAS (hoy fallecido) (...)” (Énfasis en el original).

<sup>2</sup> Expediente físico de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, fojas 10-12.

ordenó citar por la prensa a los herederos presuntos, conocidos y desconocidos, de Pablo Andrés Zambrano Macías; así como a los representantes legales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tosagua. Además, ordenó la inscripción de la demanda en el Registro de la Propiedad del cantón Tosagua<sup>3</sup>.

4. El 11 de julio de 2016, el 22 de julio de 2016 y el 4 de agosto de 2016 se citó a los presuntos herederos por la prensa en tres publicaciones del periódico “El Diario”<sup>4</sup>. El 10 de abril de 2017 se citó en persona a Leonardo Agustín Sánchez Lucas, alcalde del cantón Tosagua y a Néstor René Valarezo Navia, procurador síndico, en las calles María Teresa Palma y Salvador Espinoza en el edificio Municipal<sup>5</sup>.

5. El 12 de mayo de 2017, se llevó a cabo la junta de conciliación; a la que compareció la actora pero no compareció la parte demandada- presuntos herederos y representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Tosagua- pese haber sido citados, por lo que se continuó el proceso en rebeldía<sup>6</sup>.

6. El 23 de agosto de 2017, el juez de la Unidad Judicial mediante sentencia aceptó la demanda y ordenó la inscripción de la sentencia en el Registro de la Propiedad del cantón Tosagua, misma que le serviría de justo título a favor de la actora<sup>7</sup>.

7. El 29 de agosto de 2017, la secretaria de la Unidad Judicial mediante razón sentada en el proceso, certificó que la sentencia dictada se encontraba ejecutoriada<sup>8</sup>.

8. El 1 de septiembre de 2017, Segundo Benito Zambrano Cedeño, en calidad de heredero de Pablo Andrés Zambrano Macías, (en adelante, “**el accionante**”) presentó un escrito en el que indicó que acababa de tener conocimiento del juicio en el que se emitió sentencia a favor de la actora y solicitó copias del proceso.

9. El 19 de septiembre de 2017, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 23 de agosto de 2017 emitida por la Unidad Judicial (en adelante, “**sentencia impugnada**”).

10. Mediante auto de fecha 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión, integrada por la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruíz Guzmán, admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

11. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza

---

<sup>3</sup> Razón del Registrador de la Propiedad del cantón Tosagua. Expediente físico de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, foja 23.

<sup>4</sup> *Ibid.* Fs. 18-20.

<sup>5</sup> *Ibid.* Fs. 27-29.

<sup>6</sup> *Ibid.* Fs. 36-37.

<sup>7</sup> *Ibid.* Fs. 87-89.

<sup>8</sup> *Ibid.* Foja. 90.

sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 25 de abril de 2022; en la cual ordenó oficiar a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, a fin de que presente su informe de descargo motivado.

12. El 26 de mayo de 2022, el actual juez de la causa de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, remitió su informe de descargo.

13. El 30 de agosto de 2022<sup>9</sup>, la jueza sustanciadora ordenó al accionante que adjunte al proceso el certificado de propiedad o gravamen actualizado emitido por el Registro de la Propiedad del cantón Tosagua del bien objeto del proceso de origen.

14. El 8 de septiembre de 2022, el accionante cumplió con lo ordenado en el párrafo superior<sup>10</sup>.

## II. Competencia

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

## III. Actos jurisdiccionales impugnados

16. En el apartado cuarto de la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante identifica de manera expresa como sentencia impugnada la sentencia dictada el 23 de agosto de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí.

## IV. Alegaciones de las partes

### 4.1. Alegación de la parte accionante

17. De la revisión de la demanda, el accionante solicita: i) que se admita la acción extraordinaria de protección “*para que se protejan los derechos violentados en la causa*”,

---

<sup>9</sup> Razón de notificación de 31 de agosto de 2022 a Segundo Benito Zambrano Cedeño a los correos electrónicos: carmitagarcia\_1@hotmail.com; carmenm.garcia13@foroabogados.ec.

<sup>10</sup> La Registraduría de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tosagua mediante certificado RPMT-EGA No. 037586 informó: “(...) **Que con fecha 20 de septiembre de 2017 se encuentra legalmente inscrita una Sentencia (sic) del Juicio de Prescripción (sic) Extraordinario (sic) Adquisitiva de Dominio dictado (sic) por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón (sic) Tosagua, protocolizada en la Notaría Pública Primera del Cantón (sic) Tosagua con fecha 14 de septiembre de 2017 y mediante la cual el Ab. Holger Alberto García Navarrete Juez (sic) de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Tosagua concede a favor de la señora LEOPOLDINA MERA, la Prescripción Extraordinaria Adquisitiva de Dominio (sic) de un cuerpo de terreno ubicado en el punto denominado CEIBAL del sitio Mutre Adentro (sic) de la Parroquia (sic) y cantón Tosagua (...) (énfasis en el original).**”

que son al debido proceso en la garantía de defensa y de recurrir (artículo 76, numeral 7, literal m CRE), tutela judicial efectiva (artículo 75 CRE) y seguridad jurídica (artículo 82 CRE); ii) que se deje sin efecto la sentencia impugnada; iii) que se declare la nulidad de todo lo actuado en la causa No. 13320-2015-00438 a partir de la calificación de la demanda y “*en garantía a mis derechos y a los de mis hermanos seamos citados en debida forma para defendernos como constitucionalmente corresponde*”.

**18.** De manera general, el accionante alega: “*Que el presente decreto fue emitido, bajo la inobservancia de la Autoridad Judicial, (sic) quien pese a estar evidente el perjurio cometido por la actora y la intención de evitar la comparecencia del suscrito y mis hermanos a la causa, admite la demanda a trámite, sin verificar que en el certificado de defunción que obra a fojas uno de los autos constan las identidades de los herederos del causante y de la dirección domiciliaria del suscrito ubicada en el sitio Mutre del cantón Tosagua<sup>11</sup>(lugar donde queda también ubicado el inmueble objeto de la demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio); identidades que constan también reflejadas en el certificado del Registro de la Propiedad del cantón Tosagua, que obra a fojas 3 de los autos<sup>12</sup>”.*

**19.** Asimismo, indica lo siguiente: “*Que estando identificados cada uno de los herederos, la accionante debió justificar que había agotado todos los medios de búsqueda, mediante los registros de datos públicos y privados, para establecer el domicilio de las personas mencionadas, a fin de evitar la afectación de los derechos de los demandados, lo que tampoco fue exigido por el juzgador actuante en la causa. Lo que*

---

<sup>11</sup> De la revisión del certificado de inscripción de defunción que consta en el expediente físico se desprende: lugar y fecha de la inscripción; nombres y apellidos del fallecido; nombres y apellidos del padre y de la madre; nombre del cónyuge sobreviviente; lugar y fecha del fallecimiento; causa de la muerte e información de la persona que solicitó la inscripción: “*Segundo Benito Zambrano*” consta su número de cédula y “*domiciliado en Tosagua (Mutre)*”. Finalmente, en la parte de observaciones consta el nombre de los hijos sobrevivientes: “*Benito, Andrés, Carlos Belizario, Carmen, Bolívar, Jacinto Zambrano Cedeño*”, la firma del peticionario, del jefe de área del Registro Civil de Identificación y Cedulación de Tosagua, sello y certificación en la parte posterior del certificado, sin verificar ninguna dirección domiciliaria. Expediente físico de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, foja 1.

<sup>12</sup> De la revisión del certificado emitido por la Registraduría de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tosagua, provincia de Manabí, se desprende que: “**PABLO ANDRES (sic) ZAMBRANO MACIAS (sic)** es dueño de un lote de terreno, ubicado en el sitio denominado “*EL CEIBAL*”, de la Parroquia (sic) y cantón Tosagua, por tal la prescripción del mismo de la extensión de *SETENTA CUADRAS*, más o menos circunscrito dentro de los siguientes linderos (...) Según certificado del Registro de la Propiedad de Rocafuerte de la propiedad antes descrita se han desmembrada (sic) **dos lotes** de terrenos de la extensión de **DIEZ CUADRAS** cada lote, mediante escritura pública otorgada por el señor Pablo Andrés Zambrano Macías a favor de los señores Julio Rojas Ponce y Manuel Bailón Ureta, legalmente inscritos el 26 de enero de 1979 y 17 de mayo de 1982 respectivamente. De la misma propiedad antes descrita los señores José Danilo Zambrano Ponce, Segundo Benito Zambrano Cedeño, Andrés Zambrano Cedeño, Segundo Alcibiades Zambrano Ponce, Carlos Martín Zambrano Cedeño, Josefa del Carmen Zambrano Cedeño, Ángel Bolívar Zambrano Cedeño y otros vendieron a favor de la señora Margarita Justina Domínguez Cedeño **un lote** de terreno de la extensión de **DIEZ CUADRAS**, esta venta fue legalmente inscrita el 19 de diciembre de 1984” (énfasis en el original). Posteriormente, se encuentra la sección de gravámenes del bien inmueble, la fecha y la firma del Registrador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tosagua. Expediente físico de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, foja 3.

*también inobservó el Señor Juez, es que la accionante estuvo casada con uno de los herederos del causante, señor JOSE DANILO ZAMBRANO PONCE, por lo que bien conocía a los hijos del causante y a los herederos de su difunto esposo, que tampoco fueron referidos en la demanda como legítimos accionados” (énfasis en el original).*

**20.** Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, el accionante sostiene: *“Que la falta de citación al suscrito y mis hermanos, ha generado que el proceso se desarrolle en rebeldía de los mismos, sin que podamos al menos alegar nuestra inconformidad de los hechos falsos alegados por la actora y confrontar las pruebas que nos creamos asistidos presentar. Así mismo, se nos ha limitado el derecho de recurrir de la sentencia, ya que por el desconocimiento de la causa, hemos también desconocido de la decisión tomada”.*

**21.** Sobre la vulneración del debido proceso en la garantía de defensa, el accionante señala: *“La citación es el acto procesal de carácter sustancial, creada en aplicación a los principios de publicidad y contradicción. La falta de la realización de la diligencia de citación, constituye una clara violación al derecho a la defensa, ya que se impidió al suscrito y a mis hermanos a defendernos en toda etapa del procedimiento, a contar con el tiempo y los medios adecuados para nuestra defensa, a ser escuchados en igualdad de condiciones, a justificar los hechos alegados por el suscrito y refutar el de la accionante, a contrainterrogar a los testigos presentados por la contraparte y a recurrir de la sentencia dictada. Por el desconocimiento de la existencia de la presente causa, me he visto impedido de alegar ante autoridad Judicial, (sic) la violación a mis derechos constitucionales y la presente acción es la única efectiva para garantizar mi derecho a la defensa”.*

**22.** Finalmente sobre la vulneración a la tutela judicial efectiva, el accionante concluye que: *“La tutela judicial y efectiva de los derechos, establecida en el artículo 75 de la Constitución de la República, conlleva a que todos los jueces deben de (sic) ceñir sus actuaciones a las reglas del debido proceso, garantizando la defensa aún de la parte ausente de la causa, emitiendo una decisión que garantice la seguridad jurídica a través de la aplicación de las leyes, la constitución y la debida motivación de sus fallos. Por lo consiguiente, mis derechos jamás fueron debidamente tutelados por el juez actuante, tanto en el desarrollo del proceso, como en la sentencia, puesto que declara valido (sic) el proceso cuando no se ha cumplido en legal y debida forma la solemnidad de la citación a los demandados debidamente identificados con nombres y apellidos en los folios 1 y 3 del expediente”.*

#### **4.2. Del accionado**

**Pronunciamiento de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí**

23. Al haber sido notificada<sup>13</sup> en legal y debida forma, mediante providencia de fecha 25 de abril de 2022, el actual juez de la causa, Segundo Armando Macías Falcones, en su informe de descargo realiza únicamente un recuento de las actuaciones que se han llevado a cabo en todo el proceso, sin señalar casillero judicial físico ni electrónico para futuras notificaciones.

## V. Análisis del caso

24. El artículo 94 de la CRE señala:

*“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. **El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal** a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado” (énfasis añadido).*

25. Esta Corte en la sentencia No. 1944-12-EP/19,<sup>14</sup> estableció la excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección directamente sin agotar los mecanismos de impugnación correspondientes, la Corte Constitucional puede rechazarlas por improcedentes a fin de no desnaturalizar esta garantía. Al respecto en la sentencia mencionada se determinó que:

*“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia”.*

26. En consecuencia, previo analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, corresponde verificar si ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico.

27. En este escenario, la Corte estima prudente dejar por sentado que la necesidad de agotamiento de “recursos” recogido con grado de regla procesal constitucional en el artículo 94 de la CRE y en el artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC, no debe ser interpretada ni aplicada de manera restrictiva; de tal modo que, incluye tanto, el agotamiento de medios de impugnación directos, es decir recursos ordinarios y extraordinarios, como de medios de impugnación autónomos, a saber, las diferentes acciones que las normas adjetivas recogen para revocar o revisar los efectos de actos jurisdiccionales<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Razón de notificación de 27 de abril de 2022 a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Tosagua, provincia de Manabí, mediante oficio No. 406-CCE-ACT-TNM-2022 de fecha 27 de abril de 2022, ventanilla virtual, página web del Consejo de la Judicatura.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1944-12-EP/19, 5 de noviembre de 2019, párrafo 40.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1486-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párrafo 30.

**28.** Siguiendo esta línea, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha aplicado la precitada regla de excepción a la preclusión por falta de agotamiento de recursos, haciendo alusión a medios de impugnación que no constituyen propiamente recursos ordinarios y extraordinarios, sino que se identifican como acciones autónomas, como la acción de nulidad de laudos arbitrales,<sup>16</sup> la acción ordinaria posterior para juicios ejecutivos,<sup>17</sup> o la acción de nulidad de sentencias ejecutoriadas<sup>18</sup>.

**29.** En el presente caso se admitió a trámite una acción extraordinaria de protección cuya argumentación se dirige principalmente a señalar que, en el proceso de origen, la parte demandada, -ahora el accionante en la presente acción- no fue citado dentro de un juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio iniciado en su contra en calidad de heredero de Pablo Andrés Zambrano Macías.

**30.** De la revisión del proceso en su totalidad, se desprende que la sentencia impugnada se dictó el 23 de agosto de 2017, el accionante compareció al proceso de origen el 1 de septiembre de 2017 indicando que recién tuvo conocimiento del juicio que se había llevado en su contra y solicitó copias de todo lo actuado, el 19 de septiembre de 2017 presentó la acción extraordinaria de protección ante este Organismo<sup>19</sup> y el 20 de septiembre de 2017 -20 días después de haber sido dictada la sentencia impugnada- se procedió con la inscripción de la transferencia de dominio en el Registro de la Propiedad del cantón Tosagua a favor de Leopoldina Mera – la actora en el proceso de origen-. Sin embargo, no se verifica que se haya presentado acción de nulidad de la sentencia ejecutoriada. De igual manera, en la demanda de acción extraordinaria de protección no se identifica un argumento que explique si la presentación de la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada era ineficaz, inadecuada o que su falta de interposición no fuera producto de la negligencia del accionante.

**31.** El legislador ha otorgado competencia a los jueces ordinarios para conocer y resolver sobre la nulidad de una sentencia ejecutoriada, únicamente respecto de determinadas causales, entre las que figura la falta de citación con la demanda<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. sentencia No. 323-13-EP/19, de 19 de noviembre de 2019 y sentencia No. 31-14-EP/19, de 19 de noviembre de 2019.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. sentencia No. 266-13-EP/20, de 22 de enero de 2020, párrafo 26.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. sentencia No. 793-13-EP/19, de 18 de diciembre de 2019, párrafos 38, 42 y 43; sentencia No. 1575-16-EP/21, de 31 de marzo de 2021; 414-15-EP/20, de 16 de septiembre de 2020.

<sup>19</sup> Hasta ese momento la sentencia impugnada no se encontraba ejecutada.

<sup>20</sup> Actualmente, el artículo 112.3 del Código Orgánico General de Procesos: “*Art. 112.- Nulidad de sentencia. La sentencia ejecutoriada que pone fin al proceso es nula en los siguientes casos: 3. Por no haberse citado con la demanda a la o el demandado si este no compareció al proceso (...) Las nulidades comprendidas en este artículo podrán demandarse ante la o el juzgador de primera instancia de la misma materia de aquel que dictó sentencia, mientras esta no haya sido ejecutada. No podrán ser conocidas por la o el juzgador que las dictó. La presentación de la demanda de nulidad no impide que se continúe con la ejecución (...)*”. Anteriormente, el Art. 299.3 del Código de Procedimiento Civil: “*La sentencia ejecutoriada es nula: (...) 3. Por no haberse citado la demanda al demandado, si el juicio se ha seguido y terminado en rebeldía*”.

**32.** Pese a que el ordenamiento jurídico ha previsto la acción de nulidad para el tipo de vulneración alegada, el ahora accionante presentó directamente acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia impugnada. Como se mencionó anteriormente, el accionante únicamente presentó un escrito el 1 de septiembre de 2017 mediante el cual indicó que se acababa de enterar del proceso que se había llevado a cabo en su contra y solicitó copias certificadas. En consecuencia, se concluye que a pesar de que el accionante tuvo la oportunidad de comparecer dentro del proceso de origen, en el que existía una sentencia ejecutoriada, mas no ejecutada<sup>21</sup>, no se verifica, que de manera independiente, haya presentado la acción de nulidad en contra de la sentencia ejecutoriada.

**33.** El criterio de esta Corte es que la exigencia constitucional de agotar recursos ordinarios y extraordinarios previo a la interposición de la acción extraordinaria de protección debe entenderse en un sentido amplio, de manera que deben agotarse también las acciones autónomas que resulten procedentes, como es el caso de la acción de nulidad de la sentencia ejecutoriada. Esto, en virtud del carácter extraordinario y residual de la acción extraordinaria de protección<sup>22</sup>.

**34.** Con base en lo expuesto, el accionante debió haber agotado la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada previo a proponer la acción extraordinaria de protección, siendo la acción de nulidad un mecanismo adecuado y eficaz para la tutela del derecho al debido proceso, cuando la supuesta vulneración se enmarca en una de las causales taxativas de dicha acción. En efecto, en el presente caso la alegación del accionante relativa a la falta de citación con la demanda se adecuaba a los supuestos de procedencia de dicha acción.

**35.** La Corte destaca el hecho de que el accionante no tenía ningún impedimento para agotar esta acción autónoma, toda vez que al tiempo de conocer sobre la existencia de la sentencia en su contra (1 de septiembre de 2017), de comparecer al proceso y proponer su demanda de acción extraordinaria de protección (19 de septiembre de 2017) la sentencia impugnada no se encontraba ejecutada<sup>23</sup>.

**36.** Por consiguiente, este Organismo concluye que el accionante propuso directamente acción extraordinaria de protección, sin acudir al medio de impugnación más próximo a su disposición y que legalmente correspondía presentar, esto es la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada.

---

<sup>21</sup> Pese a que la Registraduría de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tosagua mediante certificado RPMT-EGA No. 037586 certificó que el 20 de septiembre de 2017 se inscribió la sentencia impugnada a favor de Leopoldina Mera, el accionante tuvo 20 días para presentar la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada, supuesto que no se verifica de la revisión completa del expediente físico.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 793-13-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párrafo 41; sentencia No. 3334-17-EP/22, 6 de julio de 2022, párrafo 39.

<sup>23</sup> Código de Procedimiento Civil. “Art. 300.- *La nulidad de que trata el artículo anterior puede proponerse como acción por el vencido ante el juez de primera instancia, mientras no se hubiere ejecutado la sentencia*”.

**37.** Por todo lo expuesto, se concluye que en el presente caso no se cumple el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios y, en sujeción a la sentencia No. 1944-12-EP/19, se rechaza la demanda por improcedente.

## VI. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente, la acción extraordinaria de protección No. 2610-17-EP.
2. Notifíquese y devuélvase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

261017EP-4d184



**Caso Nro. 2610-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 2645-17-EP/22**  
**Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz**

Quito, D. M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 2645-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2645-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda, de 15 de junio de 2017, y por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, de 17 de agosto de 2017, luego de constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 9 de junio de 2017, Edison Ramiro Silva Badillo, procurador común<sup>1</sup>, presentó una acción de protección en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda, del prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Bolívar, del representante legal de Desarrollos Inmobiliarios Inmoaviles S.A. y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, alegó la vulneración de los derechos a un ambiente sano, a un hábitat seguro y saludable, a la salud y a una vida digna, debido a la construcción de una radio base<sup>2</sup>.
2. El 15 de junio de 2017, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda (Unidad Judicial) declaró sin lugar la acción de protección. El procurador común interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> Acción de Protección 02202-2017-00445. Los accionantes fueron: Lida Bonilla Naranjo, Nancy Malatay Lema, Rosa Melendez Paliz, Katy Salazar Fogacho, Silvana Escorza Pesantez, Henry Gloor Lopez, Segundo Alvarez Zapata, Claudia Villalobos Camacho, María Aguachela, Ana Baño Baño, Alice Caicedo Baño, Jimmy Chavez Aguachela, Jaime Chavez Velasco, Irma Flor Alvarado, Fausto González Carvajal, Ancira Llaguno Vasco, Laura Núñez Sánchez, Albina Pinos García, Ángela Salazar Vallejo, Jaime Poveda Vargas, Flor Trujillo Sánchez, Roberto Vasconez Granja, Dolores Vera García, Flor Ortiz Espinoza, Grace Celi Lagos, Olivia Ramos Ocampo, Lilia Camacho Saltos, Cristian Mayorga Camacho, Nadia Mayorga Camacho, Jorge Tamami Pachala, Marcela Herrera Lara y Adolfo Quintana Mesa. Ellos nombraron procurador común a Edison Ramiro Silva Badillo.

<sup>2</sup> La compañía Desarrollos Inmobiliarios Inmoaviles S.A. construyó una radio base o estación base celular, denominada “*BOL-GUA 002-GUARANDA SUR*”, en la propiedad de Ángel García Núñez. Los actores alegaron que la compañía no invitó a la ciudadanía que se encuentra en el “*perímetro de afectación*”, a la reunión informativa respecto de esta construcción, que “*aunque no exista eficiencia científica del daño*” de la radiación no ionizante por la radio base, “*se debe prevenir por parte del Estado los efectos negativos que se pudieran producir en la salud de las personas*”.

3. El 17 de agosto de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar (Sala) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 14 de septiembre de 2017, Edison Ramiro Silva Badillo (accionante) presentó, por sus propios derechos, una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 15 de junio de 2017 y el 17 de agosto de 2017<sup>3</sup>.
5. El 8 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 31 de enero de 2018, el caso fue sorteado y la sustanciación de la causa correspondió a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos.
7. El 27 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado y la sustanciación correspondió al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 9 de mayo de 2022, y dispuso a la Sala presentar su informe de descargo.
10. El 13 de mayo de 2022, la Sala presentó el informe solicitado.
11. El 18 de agosto de 2022, el juez sustanciador dispuso también a la Unidad Judicial presentar su informe de descargo.
12. La Unidad Judicial no presentó el informe solicitado.

## **II. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y 191, numeral 2 literal d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

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

### **A. Del accionante**

14. El accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE),

---

<sup>3</sup> En la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante presentó también argumentos respecto de la vulneración de derechos en la sentencia de 15 de junio de 2017, dictada por la Unidad Judicial.

la seguridad jurídica (art. 82 CRE), la salud (art. 32 CRE), y a que el Estado adopte medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos (art. 396 CRE).

15. Para sustentar las pretensiones en contra de las sentencias dictadas el 15 de junio de 2017 y el 17 de agosto de 2017, el accionante expresa los siguientes *cargos*:

15.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, señala que “*no existe motivación en ninguna de las dos sentencias*”, porque la sentencia de la Unidad Judicial “*solo contiene una transcripción de los hechos pronunciados por las partes de la relación jurídica en la audiencia y se emite el fallo sin contener el mismo la explicación del porqué de la decisión [...]*”, mientras que la Sala “*tampoco realiza la correspondiente motivación conforme la norma constitucional referida [...]*”.<sup>4</sup>

15.2. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, cita las disposiciones normativas, sin desarrollar argumento alguno.

15.3. Sobre el derecho a la salud y “*a que el Estado adopte medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos*”, señala que “*se identificó los derechos que se encontraban siendo vulnerados con la construcción de la referida estación base celular, determinándose por lo tanto que el acto ilegítimo denunciado viola el contenido del artículo 14 de la Constitución esto es el Derecho a un Ambiente Sano [...] el Derecho al Hábitat y Vivienda [...] el Derecho de las personas a la salud (sic) y a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado [...] el derecho a ser consultados sobre la autorización de la construcción de la Radio Base Celular, conforme así lo establece la Constitución [...]*”.<sup>5</sup>

16. Finalmente, el accionante pretende que la Corte Constitucional acepte su demanda, y declare la vulneración de sus derechos constitucionales en las decisiones judiciales impugnadas.

## **B. De las autoridades judiciales accionadas**

17. La Sala informó que se ratifica en la decisión judicial dictada, porque “*al confirmar lo resuelto por el Juez Constitucional de primer nivel, se dictó la sentencia conforme a lo aportado por las partes y analizando los derechos Constitucionales que se alegó haber (sic) sido vulnerados*”<sup>6</sup>.

## **C. Tercero con interés**

18. La compañía Desarrollos Inmobiliarios INMOAVILES S.A. presentó un escrito en el que analiza el contenido de la sentencia de 17 de agosto de 2017 y la demanda de acción

<sup>4</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección, páginas 7 a 11.

<sup>5</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección, páginas 7 a 11.

<sup>6</sup> Hernán Cherres Andagoya, Nelly Núñez Núñez y Nancy Guerrero Rendón, jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, informe de 13 de mayo de 2022, página 1.

extraordinaria de protección, concluye que la autoridad judicial “no ha violado derecho constitucional alguno”<sup>7</sup>.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>8</sup>. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica<sup>9</sup>.
20. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿la Unidad Judicial y la Sala vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque sus decisiones carecerían de una motivación suficiente?**
21. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.2 *supra*, este Organismo verifica que el accionante no desarrolla ningún argumento sobre la alegada vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Por esta razón, no es posible plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable<sup>10</sup>.
22. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.3 *supra*, se identifica que el accionante argumenta la vulneración de sus derechos a la salud y a que el Estado adopte medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, a causa de la autoridad administrativa que habría construido la radio base celular, lo que habría causado la vulneración de otros derechos como a un ambiente sano y a ser consultados. La Corte verifica que este cargo no se refiere a alguna acción u omisión imputable a la Unidad Judicial o a la Sala -objeto de la acción extraordinaria de protección-, que muestre por qué se habría vulnerado sus derechos constitucionales en forma directa e inmediata por una autoridad judicial, en el ejercicio de sus funciones, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso. En este sentido, el cargo no permite plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable<sup>11</sup>.

#### V. Resolución del problema jurídico

**¿Vulneraron, la Unidad Judicial y la Sala, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque sus decisiones carecerían de una motivación suficiente?**

---

<sup>7</sup> Cristina Valeria Viteri Torres, procuradora judicial de la compañía Desarrollos Inmobiliarios INMOAVILES S.A., escrito de 24 de junio de 2022.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 28. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 270-13-EP/20, párr. 16.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 270-13-EP/20, párr. 16.

23. La Constitución consagra, en el artículo 76, número 7 letra 1, 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”.
24. Respecto a la motivación, la Corte Constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21<sup>12</sup>, recoge la jurisprudencia dictada en la sentencia No.001-16-PJO-CC, en la cual se determina que en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada, es decir, los jueces deberán realizar un profundo análisis acerca de la real ocurrencia de los hechos y únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.<sup>13</sup>
25. Esta Corte ha determinado que en garantías jurisdiccionales los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos<sup>14</sup>, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>15</sup>
26. El accionante alega la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque considera que la Unidad Judicial solo realizó una transcripción de los hechos presentados por las partes y no determinó una explicación sobre el porqué de la decisión de declarar sin lugar la acción de protección, mientras que la Sala tampoco motivó su decisión. En este caso, le corresponde a la Corte analizar si las sentencias impugnadas satisfacen los parámetros mínimos (i), (ii) y (iii) para considerarse motivadas.

#### ***A. Sentencia de 15 de junio de 2017 emitida por la Unidad Judicial***

27. Sobre la obligación de *enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión*, se evidencia que la Unidad Judicial, en la sentencia impugnada, enunció los artículos 75, 76, número 7 letras a) b) c) d) y l), 86 números 1, 2 y 3 de la CRE, así como los artículos 7 y 14 de la LOGJCC.
28. Sobre la obligación de *explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*, de la revisión de la sentencia se verifica que la Unidad Judicial solo transcribió los hechos y derechos alegados en la demanda, así como el extracto de la audiencia pública, sin encontrarse un razonamiento respecto a los antecedentes del caso, ni de la

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia No.1158-17-EP/21, párr. 103.1.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 001-16-PJO-CC, pág.24.

<sup>14</sup> Al respecto, esta Corte ha subrayado también que en materia de acción de protección, los jueces deben realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, es decir, que la sentencia sea *congruente frente al Derecho*, lo que permite reforzar la tutela de los derechos fundamentales. Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 93, 103.1 y 103.2.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencias No.1285-13-EP/19, párr. 28, y No. 1178-19-JP/21, párrs. 43-48.

pertinencia de la aplicación de la normativa enunciada. Así, únicamente señaló: “*De fs. 122 y 123 han adjuntado fotos con los que se determina que existen antenas junto a hospitales y otros edificios, han adjuntado copias de los permisos. Por lo mismo no tiene asidero legal la alegación realizada por los accionantes; por lo tanto, se la desecha*”<sup>16</sup>.

29. Sobre la obligación de *realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos y, de ser el caso, determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada para la solución del conflicto*, se anota que la Unidad Judicial no realizó un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos alegados en la acción y descritos en los antecedentes de la sentencia. En su lugar, únicamente determinó que no existe vulneración de derechos por la justificación “*de autos*”. Así, señaló:

*“Justificado de autos la no violación del derecho constitucional que tenía los accionantes de este recurso, por parte del accionado, en la forma como se deja determinado en los considerandos que anteceden. Por estas consideraciones y en mérito de las disposiciones legales antes enunciadas, el suscrito Juez [...] declara sin lugar la acción de protección constitucional [...]”*.<sup>17</sup>

30. De lo expuesto, esta Corte constata que la Unidad Judicial no realizó un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos alegados por los accionantes y, simplemente, negó la acción de protección refiriéndose a los antecedentes.
31. En consecuencia, la Unidad Judicial, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

### ***B. Sentencia de 17 de agosto de 2017 emitida por la Sala***

32. Sobre la obligación de *enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión*, se evidencia que la Sala, en la sentencia impugnada, enunció los artículos 14, 30, 32, 61 número 4, 66 número 2 y 27, 86 número 3, 88 y 398 de la CRE; artículos 8 número 8, 24, 40 número 3, 42 números 4 y 5, y 168 número 1 de la LOGJCC; artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículos 23 y 25 del Pacto de San José; artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, la sentencia constitucional No. 001613-SEP-CC.
33. Sobre la obligación de *explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*, de la revisión de la sentencia, se verifica que la Sala explicó parcialmente la pertinencia de la normativa enunciada a la aplicación a los antecedentes del caso, solo para justificar que, “*al tratarse de un acto administrativo, como es el otorgamiento de*

<sup>16</sup> Expediente físico causa No. 02202-2017-00445. Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda. Sentencia de 15 de junio de 2017. Cuerpo III, foja 246 vuelta.

<sup>17</sup> Expediente físico causa No. 02202-2017-00445. Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda. Sentencia de 15 de junio de 2017. Cuerpo III, foja 246 vuelta y 247.

*permisos para la ubicación de la radio base celular”*<sup>18</sup>, la vía idónea era la jurisdicción ordinaria para que se atiendan las pretensiones del accionante. De este modo, señaló:

*“Los accionantes, aducen que los accionados han violado los Arts. 14, 30, 32, 66 numerales 2 y 27, 61.4 y 398 de la Constitución [...] solicitan al Juez Constitucional se revoque los permisos concedidos por los accionados [...] no corresponde al juez constitucional la revocatoria de los permisos concedidos, ya que no existe base legal o constitucional para proceder en tal sentido. [...] incorporó [el legislador], en el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, la competencia de los jueces contencioso administrativos, para conocer y resolver sobre controversias que se deriven de la violación de derechos individuales producidos mediante actos administrativos [...]”*<sup>19</sup>

34. Sobre la obligación de *realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos y, de ser el caso, determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada para la solución del conflicto*, como se dijo anteriormente, la Sala de manera superficial señaló que la solución al conflicto era la vía judicial ordinaria, sin haberse pronunciado sobre la existencia o no de la vulneración de los derechos alegados por el accionante, ni determinar cuál era la vía judicial ordinaria para la solución del caso.
35. En consecuencia, la Sala también vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante.
36. Por lo expuesto, las sentencias dictadas por la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda, de 15 de junio de 2017, y por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, de 17 de agosto de 2017, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
37. En tal sentido, como medida de reparación corresponde retrotraer el proceso hasta el momento en que se ha verificado tal vulneración, esto es, hasta el conocimiento de la acción de protección en su primera instancia y, en virtud del principio de inmediación<sup>20</sup>, corresponde que un nuevo juez, mediante sorteo, conozca la demanda del accionante, convoque a una nueva audiencia y dicte la respectiva sentencia.

## VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección **No. 2645-17-EP**.
2. Declarar que el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda, y las juezas y el juez de la Sala

<sup>18</sup> Expediente físico causa No. 02202-2017-00445. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar. Sentencia de 17 de agosto de 2017. Cuerpo I, foja 14 y vuelta.

<sup>19</sup> Expediente físico causa No. 02202-2017-00445. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar. Sentencia de 17 de agosto de 2017. Cuerpo I, foja 14 y vuelta.

<sup>20</sup> CRE, artículos 75 y 169.

Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, que expidieron las sentencias de 15 de junio y de 17 de agosto de 2017, respectivamente, vulneraron el debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76, numeral 7 literal 1 de la Constitución.

3. Ordenar, como medidas de reparación:
  - a. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 15 de junio de 2017 por la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guaranda.
  - b. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 17 de agosto de 2017 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar.
  - c. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional, es decir, hasta antes de la audiencia de la acción de protección en primera instancia.
  - d. Disponer que, previo sorteo, la autoridad judicial de primera instancia convoque a audiencia y dicte sentencia dentro de la acción de protección.
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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

264517EP-4cdb4



**Caso Nro. 2645-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Sentencia No. 3170-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 19 de octubre de 2022

**CASO No. 3170-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 3170-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si la sentencia de apelación emitida dentro de la acción de protección No. 17296-2017-00080 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Después del análisis correspondiente, la Corte desestima la demanda.

**I. Antecedentes**

1. El 16 de mayo de 2017, el Cbos. Marcos Darío Carpio Murillo (**accionante**) presentó una acción de protección en contra de la Resolución del Tribunal de Disciplina para Clases y Policías de la Policía Nacional con sede en Latacunga<sup>1</sup> de 30 de junio de 2014, por la que se le impuso la sanción disciplinaria de 60 días de arresto; y, la Resolución No. 2014-1339-CCP-PN de 22 de junio de 2014, emitida por el Consejo de Clases y Policías<sup>2</sup>, que negó el recurso de apelación del accionante<sup>3</sup>. El accionante consideró que las decisiones impugnadas al determinar la sanción disciplinaria de 60 días de arresto, tuvo como consecuencia directa que sea calificado como no idóneo para el curso de ascenso, por lo que, solicitó que su demanda sea aceptada, se declare la nulidad de las decisiones impugnadas y se disponga que el Consejo de Clases realice una recalificación de su hoja de vida para el acceso a los cursos de ascenso al grado inmediato superior.
2. El 02 de agosto de 2017, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito (**Unidad Judicial**), aceptó la demanda, declaró la vulneración a los derechos constitucionales determinados en los artículos 76 numeral 7, literal k) y 82; dispuso que se restablezca la situación del accionante previa a la vulneración de derechos constitucionales; y, como medidas de reparación determinó que estos hechos no se repitan por parte de la Policía Nacional.

<sup>1</sup> Conformado por los señores: Crnl. Edison Gustavo Tobar Jaramillo (Presidente del Tribunal), Cptn. Luis Augusto Guayasamín Marcillo (Vocal del Tribunal) y Oficial Operativo Miguel Ignacio Mayorga Mera (Vocal).

<sup>2</sup> Conformado por los señores: General Inspector Fausto Alejandro Tamayo Cevallos (presidente); TCrnl. de Policía de E.M. Francisco Xavier Páez Rodríguez (vocal), TCrnl. de Policía de E.M. Fausto Patricio Olivo (vocal), TCrnl. de Policía de E.M. Mario Giovanni Robalino Baquero (vocal); Suboficial Mayor de Policía Jenny Patricia Sánchez Ayala (vocal); y, el asesor jurídico del H. Consejo Mayor de Policía de Justicia, Dr. Badith Paredes Loza.

<sup>3</sup> La acción de protección se signó con el No. 17296-2017-00080.

3. El Comandante General de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado (**PGE**) interpusieron recursos de apelación<sup>4</sup>. El 27 de septiembre de 2017, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**Sala Provincial**) aceptó los recursos, revocó la sentencia subida en grado e “inadmitió” la demanda planteada por el accionante.
4. El 02 de octubre de 2017, el Cbos. Marcos Darío Carpio Murillo solicitó aclaración de la sentencia anterior, misma que fue desechada por la Sala Provincial el 17 de octubre de 2017.
5. El 15 de noviembre de 2017, el Cbos. Marcos Darío Carpio Murillo (**el accionante**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2017 por la Sala Provincial.
6. El 02 de enero de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión<sup>5</sup> admitió a trámite la acción bajo el **No. 3170-17-EP**. El día 05 de febrero de 2019, inició el periodo de la actual Corte Constitucional. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa se remitió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 08 de junio de 2022, avocó conocimiento de la misma, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a la judicatura que emitió el acto impugnado.
7. El accionante ha presentado distintos escritos solicitando audiencia en torno a la causa; así mismo, el 31 de marzo de 2022, presentó un escrito de alegatos.
8. El 13 de junio de 2022, los doctores Fausto René Chávez, Gustavo Xavier Osejo Cabezas y Paquita Marjorie Chiluiza Jácome, jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentaron su informe de descargo.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); y, 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

## III. Decisión Impugnada

10. La decisión impugnada por el accionante es la sentencia de 27 de septiembre de 2017, dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa No.17296-2017-00080.

---

<sup>4</sup> Estos fueron interpuestos en la audiencia de la acción de protección.

<sup>5</sup> Conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza; y, el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

#### IV. Pretensión y argumentos de las partes

##### 4.1. El accionante

11. El accionante refiere que la decisión impugnada vulnera los siguientes derechos constitucionales: tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica, contemplados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal 1) y 82 de la CRE; y, pretende que a través de su demanda, este Organismo declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se emitan las reparaciones que correspondan.
12. Para sustentar sus alegaciones, el accionante expone los antecedentes que dieron origen a la acción de protección, refiere que luego de los hechos ocurridos el 19 de marzo de 2014, vinculados al desalojo de invasores en un terreno de su propiedad, ocurrido en Quinsaloma provincia de Cotopaxi, diligencia a la que acudió en calidad de civil, ya que estaba con permiso médico, se inició una investigación interna “(...) *en torno al procedimiento correcto o no de dicha actuación policial; considerando la presencia de un Servidor Policial en servicio activo como parte interesada y que utiliza personas armadas para represión (...)*”; sin que se le haya informado que tal investigación se relacionaba con su actuación.
13. Indica que en el procedimiento administrativo sancionador se vulneró el derecho a ser sancionado por autoridad competente e imparcial, ya que el Presidente del Tribunal de Disciplina fue a su vez el coordinador general del operativo de desalojo efectuado el 19 de marzo de 2014, por lo que: “*quien fue la máxima autoridad en los hechos objeto de la investigación, (...), ya tenía una percepción del caso y no podía haber sido quien los juzgue*”. Así mismo, expone que la consecuencia inmediata del proceso administrativo irregular fue que se lo calificó como “NO IDÓNEO” para el llamamiento al Curso de Ascenso, “*lo que implica poner fin a mi carrera como servidor policial*”.
14. Con relación a la sentencia impugnada, el accionante manifiesta que la misma no se encuentra motivada “*por cuanto la decisión jurisdiccional impugnada no se encuentra fundamentada en ningún principio ni norma constitucional, mucho menos legal, que sea aplicable y pertinente a las circunstancias fácticas*”, esto debido a que “*(...) los señores jueces provinciales reconocen que el Coronel de Policía de Estado Mayor, Edison Gustavo Tobar Jaramillo, fue la máxima Autoridad Policial bajo la cual estaba a cargo el control y desarrollo de la diligencia de desalojo de 19 de marzo de 2014. Sin embargo aún cuando los jueces provinciales reconocen la injerencia y participación del Coronel Tobar Jaramillo en los hechos materia del procedimiento sancionador seguido en mi contra, inexplicablemente, concluyen que este hecho no equivale a que el referido Coronel haya actuado como ‘Juez y parte’, básicamente porque, según el tribunal, al estar físicamente en el momento en el que se produjo el conflicto, no está impedido a juzgar estos hechos*”.
15. Adicionalmente, el accionante señala: “*los jueces constitucionales, no solo que señalan sin ningún tipo de justificación que el Coronel Tobar era independiente e imparcial de*

*los hechos que iba a juzgar, sino que afirman que esta Autoridad de la Policía Nacional tenía que, por disposición legal expresa, presidir el Tribunal y por ende juzgar los hechos suscitados el 19 de marzo de 2014. No obstante, pese a realizar tal aseveración, los jueces provinciales NUNCA identifican la supuesta disposición legal que prevé tal obligación (...)*” (mayúsculas en el original).

16. El accionante menciona que la sentencia no sería lógica, ya que en el análisis de vulneración a la seguridad jurídica y al derecho a la defensa, las “*premisas menores no tienen una correlación coherente con sus premisas mayores*”; y expone: “*(...) según el criterio de la Sala, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica debido a que se ha respetado el debido proceso al juzgar disciplinariamente al Policía Marcos Carpio Morillo en sus dos instancias, tanto más que inclusive ha interpuesto el recurso de revisión ante el Ministerio del Interior, el que también ha sido negado. Sin embargo, no realiza un examen racional de la subsunción de la hipótesis normativa (premisa mayor), adecuándola a los supuestos fácticos (premisa menor) que permitan inferir que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica*”.
17. En cuanto al análisis de la Sala Provincial sobre el derecho a la defensa, indica que la Sala Provincial sustenta que no existió tal vulneración porque “*al momento del desalojo estuve acompañado por dos profesionales del derecho*”, situación que no habría sido cuestionada por el accionante en su demanda, sino que, “*se indicó y demostró que la violación a este derecho ocurrió durante el proceso sancionador pues no se me permitió ejercer mi defensa en igualdad de condiciones, debido a que no conté con el tiempo y medios necesarios conforme lo prescribe el art. 76 de la Constitución*”.
18. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante refiere que esta se vulneró porque la decisión fue inmotivada, pero además porque la Sala Provincial resolvió puntos que no estaban siendo controvertidos, como son: “*i) verificar si la sanción disciplinaria de 60 días de arresto impuesta viola derechos constitucionales; y, ii) examinar si la sanción impuesta se basa en un hecho que esté prohibido de su realización y por lo tanto esté sancionado*”, ya que “*(...) no fueron materia de esta acción constitucional, pues jamás se cuestionó la sanción impuesta como tal, sino que se advirtió que la misma es producto de un procedimiento en el cual se vulneraron mis derechos constitucionales*”. De igual modo, el accionante cuestiona que la sentencia impugnada no haya controvertido la decisión de primer nivel que le fue favorable.
19. Sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica, el accionante menciona que este derecho se vulnera por la inobservancia del artículo 168 numeral 6 de la CRE; y, porque “*en ninguna parte de su resolución justifican el por qué el juez de instancia estuvo errado en su razonamiento*”. Así mismo, refiere que el precedente constitucional contenido en la sentencia No. 001-16-PJO-CC, fue inobservado ya que fue interpretado de “*forma inversa, es decir, que para considerar que existen mecanismos de impugnación en la vía administrativa y en la vía jurisdiccional ordinaria, concluyen que no existe violación de derechos que deba ser declarada en la acción de protección y que les corresponde a los jueces ordinarios pronunciarse al respecto*”.

20. En escrito de 31 de marzo de 2022, y con sustento en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional vinculada a la garantía de motivación, el accionante refiere que la sentencia impugnada es incongruente porque no se pronunció sobre un cargo determinante en su demanda, esto es la vulneración al derecho a la defensa, pues el señor Marcos Darío Carpio Murillo desconocía cuál de las 33 circunstancias determinadas en el artículo 64 del Reglamento de Disciplina Policial le fue imputada en el procedimiento administrativo sancionador; y, así mismo indicó que el Tribunal de Disciplina no habría dado cumplimiento al trámite correspondiente, ya que la audiencia se habría fijado luego del término legal. De igual modo, refirió argumentos en torno a las alegaciones anteriormente referidas.

#### 4.2. Legitimados pasivos

21. El 13 de junio de 2022, los jueces accionados presentaron su informe de descargo, en el cual refirieron que las alegaciones del accionante no tienen sustento jurídico, debido a que su decisión se encuentra motivada, ya que: “(...) *precisó los fundamentos, interpretó y aplicó estrictamente las normas constitucionales y legales y motivó la sentencia dictada (...)*”.

### V. Análisis Constitucional

22. Esta 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. En el presente asunto, el accionante ha referido la vulneración a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica. Al respecto, se identifica que si bien el accionante ha presentado cargos respecto a los derechos alegados, los mismos se relacionan con una presunta insuficiencia fáctica y jurídica, así como a la incongruencia en la decisión impugnada, por lo que, este Organismo considera adecuado subsumir el análisis de las presuntas vulneraciones a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica al de la garantía de motivación, pues esto evita la reiteración argumentativa del análisis, garantiza los principios de eficiencia y economía procesal y dota de un contenido claro y específico al derecho bajo análisis.
23. Adicionalmente, de los párrafos 13 y 14 *ut supra*, se observa que el accionante ha referido alegaciones sobre presuntas vulneraciones acontecidas en el procedimiento sancionador que originó la acción de protección. Al respecto, es importante señalar que solo de forma excepcional y de oficio cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan su origen en procesos de garantías jurisdiccionales, este Organismo podría ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional<sup>6</sup>.
24. En consecuencia, se procederá a determinar, si la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y, solo en ese punto, se

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55-57.

analizaría si el caso merece un análisis de mérito<sup>7</sup>. En tal sentido, este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico:

**5.1. ¿La sentencia de 27 de septiembre de 2017, dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el debido proceso en la garantía de motivación?**

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE dispone:

*“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.*

26. Respecto a esta garantía, la Corte Constitucional ha determinado que “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”, esto es cuando la misma se encuentra integrada por estos dos elementos: “(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”<sup>8</sup>.

27. En conclusión, cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Ahora, este Organismo ha referido que existen tres tipos básicos de deficiencia motivacional, siendo estos: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia.<sup>9</sup>

28. En el presente asunto, el accionante alega que la decisión impugnada se encuentra en dos de los tres tipos de deficiencia motivacional, siendo estos la insuficiencia y la apariencia. En este sentido, previo a analizar los argumentos del accionante, a continuación, se sintetiza el contenido de la sentencia impugnada.

---

<sup>7</sup> En la sentencia 176-14-EP/19, la Corte determinó que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso con base en los hechos de origen, este Organismo debe comprobar: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; (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 al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 66.

29. La sentencia de 27 de septiembre de 2017 cuenta con doce acápites<sup>10</sup>. En el acápite séptimo titulado “Análisis de la acción”, la sentencia determina el problema jurídico a solventar, siendo este: “*verificar si la sanción disciplinaria de 60 días de arresto impuesta al Cabo Segundo de Policía Marcos Darío Carpio Murillo viola los derechos constitucionales que dice le han sido vulnerados*”<sup>11</sup>. Para atender el cuestionamiento en mención, la Sala Provincial refiere las normas constitucionales, legales y reglamentarias empleadas para la sustanciación del procedimiento disciplinario en contra del accionante<sup>12</sup>. Posteriormente, expone que el 19 de marzo de 2014, en el desarrollo de un desalojo respecto de un terreno del accionante<sup>13</sup>, éste habría gritado “*ARRÉSTAME SI PUEDES, en una manera violenta, amenazante, fuera de todo contexto indicándole los brazos para ser esposado*” al Teniente de Policía Santiago Rivas, situación que, después de un procedimiento disciplinario llevado a cabo ante un Tribunal Policial, concluyó que el accionante inobservó los artículos 3 y 6 en relación con el artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional<sup>14</sup>, imponiéndole la sanción contemplada en el artículo 63<sup>15</sup> del mismo cuerpo legal.
30. Una vez delimitado el procedimiento disciplinario, la sentencia analiza la presunta vulneración a los derechos alegados por el accionante en su demanda de acción de

<sup>10</sup> Siendo estos: 1. Competencia y validez del proceso; 2. Partes procesales; 3. Antecedentes; 4. Consideraciones de la Acción de protección; 5. Cuándo procede la acción de protección; 6. Deber del juez en las acciones de protección; 7. Análisis de la acción; 8. Consideración de los derechos presuntamente vulnerados; 9. Consideración final; 10. Acápite sin título; 11. Doctrina nacional e internacional; y, 12. Decisión.

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Expediente caso No. 3170-17-EP. Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa No.17296-2017-00080, foja 27 vuelta.

<sup>12</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Expediente caso No. 3170-17-EP. Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa No.17296-2017-00080, foja 28. La sentencia cita el artículo 188 de la CRE que contempla: “(...) *Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento...*”, concluyendo que “*las faltas disciplinarias por disposición constitucional serán sometidas a sus propias normas que se traducen en Leyes, Reglamentos, Resoluciones*”, y, que en el caso del accionante “*fue juzgado con base al artículo 64 del Reglamento de Disciplina Policial y quien lo juzgó en las dos instancias es decir los Tribunales que se conformaron son competentes para conocer, juzgar y sancionar al recurrente en aplicación a las normas y reglamentos de la Policía Nacional. En suma del análisis realizado se encuentra que el actor de esta acción ha sido sancionado disciplinariamente aplicando la ley y el reglamento respectivo.*”

<sup>13</sup> *Ibíd.* Foja 28. La sentencia indica que el accionante “*concurrió en el día y hora señalado para la diligencia judicial, vestido de civil, a pesar de que se encontraba con descanso domiciliario dispuesto por un médico del Hospital de Guayaquil de la Policía en los días 18 y 19 de marzo del 2014, destacándose que el domicilio del mencionado policía es en la provincia de Los Ríos*”.

<sup>14</sup> Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional. Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre de 1998. Art. 3.- *La disciplina policial consiste en la estricta observancia de las leyes, reglamentos, directivas y más disposiciones institucionales y acatamiento de las órdenes emanadas de la superioridad.* Art. 6.- *La relación entre superiores y subalternos, se fundamenta en el respeto mutuo. La subordinación y respeto disciplinario se observará aún fuera de los actos de servicio.* Art. 64.- *Constituyen faltas atentatorias o de tercera clase: 5. Los que ejecutaren cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior, dentro o fuera del servicio.*

<sup>15</sup> *Ibíd.* Art. 63.- *Quienes incurran en faltas atentatorias o de tercera clase serán sancionados con destitución o baja, arresto de 31 a 60 días, o fajina de 21 a 30 días, o represión severa. Las faltas de tercera clase serán de exclusiva competencia del Tribunal de Disciplina.*

protección. Así, respecto al derecho a ser juzgado por una autoridad competente e imparcial, la Sala determinó que si bien el control del operativo estuvo a cargo del Crnl. Edison Tobar Jaramillo, este *“no estuvo presente en el lugar de los hechos y solo lo hizo a las 19h00 del 19 de marzo del 2014”*, cuando la falta disciplinaria cometida en contra del Teniente Santiago Rivas ya se habría cometido, por lo que, *“no puede endilgarse que el Presidente del Tribunal de Disciplina para Clases y Policías, sea Juez y parte; puesto que él no fue el ofendido, no estuvo presente en la refriega sino solamente cuando los ánimos ya se calmaron y las personas se retiraron para verificar el correcto procedimiento, por lo que no se tiene como Juez y parte a esta autoridad policial”*<sup>16</sup>.

31. En cuanto a la presunta vulneración al derecho a la defensa, la Sala Provincial expone que el recurrente *“desde el inicio mismo del desalojo estuvo acompañado por dos profesionales del derecho y aquellos saben todas las connotaciones que se derivan de esta circunstancia; (...), entonces mal puede argumentarse que se ha violentado su derecho a la defensa, cuando desde el 16 de abril del 2014 fue notificado con el inicio de las investigaciones por parte del Departamento de Inspectoría General y la resolución fue dictada el 30 de junio del 2014, mediando entre una y otra fecha varias semanas en las que el accionante tuvo el tiempo suficiente para preparar su defensa, de tal manera que no es creíble que aquel haya quedado en la indefensión al no contar con el tiempo suficiente para preparar su defensa”*<sup>17</sup>.
32. Al analizar la presunta transgresión a la seguridad jurídica, la Sala Provincial concluye que *“se ha respetado el debido proceso al juzgar disciplinariamente al Policía Marcos Carpio Morillo en sus dos instancias, tanto más que inclusive ha interpuesto el recurso de revisión ante el Ministerio del Interior, el que también ha sido negado”*<sup>18</sup>; para ahondar en su análisis cita la sentencia No. 0016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, e infiere que *“se ha cumplido con este principio de la seguridad jurídica de la que todos los ciudadanos ecuatorianos estamos amparados”*<sup>19</sup>.
33. En el acápite noveno la Sala concluye que la demanda presentada por el señor Marcos Darío Carpio Murillo *“pertenece a actos administrativos de mera legalidad; en virtud de que la presunta violación de derechos nace de la aplicación de la Ley de Personal de la Policía Nacional y su reglamento de disciplina, por parte de los organismos pertinentes”*<sup>20</sup>. Para fundamentar tal afirmación, la sentencia refiere que la sanción de 60 días de arresto se dio por los hechos referidos y *“de conformidad con el Art. 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional que dice “El Tribunal de Disciplina tiene la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo”; por lo que la sanción impuesta*

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Expediente caso No. 3170-17-EP. Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa No.17296-2017-00080, foja 29.

<sup>17</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Expediente caso No. 3170-17-EP. Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa No.17296-2017-00080, foja 29.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> *Ibíd.*

*la dictó un organismo competente de la Policía Nacional dentro de las disposiciones legales y reglamentarias; y se le ha concedido al recurrente el legítimo derecho a la defensa que le asiste constitucional y legalmente*"<sup>21</sup> (énfasis agregado). Finalmente, la sentencia identifica que el acto administrativo impugnado puede ser tutelado a través del recurso contencioso administrativo.

34. Ahora bien, tal como se indicó previamente, el accionante ha considerado que la sentencia incurre en el vicio de deficiencia motivacional de **insuficiencia**<sup>22</sup> porque:
- a) La Sala habría identificado que el Coronel Tobar era competente para juzgar al accionante y debía presidir el Tribunal de Disciplina Policial debido a la existencia de una disposición legal expresa que determinaba aquello; sin embargo, nunca identificaron la disposición normativa que fundamentaba su afirmación;
  - b) La Sala determinó que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque se respetó el debido proceso al juzgarlo disciplinariamente; sin embargo, no existiría una justificación suficiente de la aplicación de las normas a los hechos del caso, que permitan inferir que no se vulneró tal derecho.
  - c) La Sala no habría controvertido la sentencia de primer nivel; y,
  - d) La Sala habría inobservado el precedente contenido en la sentencia No. 001-16-PJO-CC.
35. Sobre el literal a) este Organismo observa que la alegación del accionante es improcedente, ya que, si bien la sentencia no menciona expresamente el artículo 72<sup>23</sup> de la Ley Orgánica de la Policía Nacional que determina la conformación del Tribunal de Disciplina que sustanciará las faltas cometidas por clases y policías, sí enunció la base constitucional (art. 188 CRE) que respalda los procedimientos disciplinarios de los miembros de la Policía Nacional, citó el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional<sup>24</sup> referente a que es el Tribunal de Disciplina el que tiene la facultad para juzgar las faltas disciplinarias de los miembros policiales, e indicó las normas

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Expediente caso No. 3170-17-EP. Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa No.17296-2017-00080, foja 29 vuelta.

<sup>22</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 69: *“Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.*

<sup>23</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional. Registro Oficial 368 de 24 de julio de 1998.

“Art. 72.- El Tribunal de Disciplina para Clases y Policías se constituirá por el Comandante del servicio de la Policía Nacional para la Subzona de Planificación, quien lo presidirá; y, los dos Capitanes más antiguos. Art. 81.- El Tribunal de Disciplina tiene la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo”.

<sup>24</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional. Registro Oficial 368 de 24 de julio de 1998. Art. 81.- El Tribunal de Disciplina tiene la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo.

reglamentarias<sup>25</sup> por las cuales el accionante fue sancionado; por tanto, se evidencia que la sentencia contó con una justificación normativa suficiente, debido a que en el análisis pertinente Sala Provincial desarrolló la enunciación y explicación de la pertinencia de las normas jurídicas sobre el procedimiento disciplinario y la sanción relativas al suceso, y, si bien cuando la sentencia señala que *“el Coronel Edison Tobar por disposición legal debe presidir el Tribunal de Disciplina para clases y policías”*, no se refirió expresamente al artículo 72 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, aquello no puede ser considerado como la única norma que sustente el análisis realizado por la Sala accionada, pues, como lo ha referido esta Corte: *“(a) la hora de evaluar si las fundamentaciones normativa o fáctica de una argumentación jurídica son suficientes, se debe tener en cuenta, no solamente el contenido explícito del texto de la resolución, sino también su contenido implícito, pues no cabe esperar que dicho texto exprese todos los componentes del razonamiento”*<sup>26</sup>; consecuentemente, pese a que la sentencia no refiere al artículo 72 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, del contenido implícito de la sentencia se evidencia una fundamentación normativa suficiente.

- 36.** En cuanto al literal **b)** este Organismo verifica que la Sala Provincial desarrolló una fundamentación fáctica y jurídica en cuanto al respeto a los derechos a la defensa y seguridad jurídica en la tramitación del procedimiento sancionador seguido en contra del accionante; en cuanto expuso que *“(...) actor de esta acción ha sido sancionado disciplinariamente aplicando la ley y el reglamento respectivo”*<sup>27</sup> e indicó que: *“desde el 16 de abril del 2014 fue notificado con el inicio de las investigaciones por parte del Departamento de Inspectoría General y la resolución fue dictada el 30 de junio del 2014, mediando entre una y otra fecha varias semanas en las que el accionante tuvo el tiempo suficiente para preparar su defensa (...) se ha respetado el debido proceso al juzgar disciplinariamente al Policía Marcos Carpio Morillo en sus dos instancias, tanto más que inclusive ha interpuesto el recurso de revisión (...) se ha cumplido con este principio de la seguridad jurídica (...) se le ha concedido al recurrente el legítimo derecho a la defensa”*. Por lo que, el cargo del accionante no es procedente, ya que la sentencia explicó que el accionante contó con el tiempo y los medios necesarios para ejercer su derecho a la defensa; y no simplemente ha identificado que este derecho se tuteló en virtud de que el Cbos. Marcos Darío Carpio Murillo estuvo acompañado por dos abogados.
- 37.** Respecto al literal **c)** este Organismo recuerda al accionante que el recurso de apelación, tramitado en esta garantía jurisdiccional no obliga a los juzgadores a controvertir la posición jurídica constante en la sentencia de instancia, puesto que la apelación se resuelve sobre el mérito del expediente<sup>28</sup> y no se sustenta en un ataque a la sentencia de primer nivel por lo que, la alegación del accionante es improcedente.

<sup>25</sup> Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional. Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre de 1998. Art. 3 y 6.

<sup>26</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 62.

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Expediente caso No. 3170-17-EP. Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, causa No.17296-2017-00080, foja 28 vuelta.

<sup>28</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 24.

38. Finalmente, sobre el literal **d)** el accionante menciona que la Sala accionada inobservó la sentencia No.001-16-PJO-CC; al respecto, este Organismo ha identificado que al argumentarse en una acción extraordinaria de protección respecto a la inobservancia de un precedente constitucional, para que tal alegación sea considerada clara, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso<sup>29</sup>; en el presente asunto, este Organismo identifica que el accionante incumple con presentar un argumento claro que permita analizar la presunta inobservancia del precedente, ya que no explica porque la regla era aplicable a la causa, sino que, simplemente expone su inconformidad respecto a cómo la Sala interpretó la sentencia en mención.
39. No obstante, de lo expuesto en los párrafos precedentes, se evidencia que la Sala Provincial profundizó en por qué no se verificaba la vulneración a los derechos contemplados en el artículo 76 números 3 y 7 letra k) de la CRE -defensa y garantía de contar con un órgano sancionador competente e imparcial-; y, en el artículo 82 de la CRE -seguridad jurídica-, concluyendo que: *“Por lo tanto no se observa que se haya menoscabado algún derecho que él considera violentados, y por cuanto los derechos que pudieran ser vulnerados por el acto administrativo, se encuentran consagrados y regulados por normas de carácter constitucional y legal que contienen vías administrativa y judicial para el reconocimiento de esos derechos, el accionante debe sujetar su actuación procesal a las disposiciones constitucionales y legales transcritas”*.
40. De otro lado, el accionante también ha referido que la motivación de la sentencia es aparente. En cuanto a la **apariencia**, la Corte Constitucional determinó que esta deficiencia motivacional se presenta cuando parecería que la sentencia cumple con el criterio rector; sin embargo, ya sea en la fundamentación normativa o fáctica, existen vicios motivacionales, entre ellos la incoherencia y la incongruencia<sup>30</sup>.
41. La Corte ha identificado que una decisión es incoherente cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida<sup>31</sup>.
42. Según el accionante, al analizar la presunta vulneración del artículo 76.3 y 7 literal k) la Sala habría evidenciado que el Crnl. Edison Gustavo Tobar Jaramillo era la máxima autoridad policial a cargo del control y desarrollo del operativo suscitado el 19 de marzo

<sup>29</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

<sup>30</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 71.

<sup>31</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021. Párr. 74.

de 2014; es decir, los jueces habrían reconocido su injerencia y participación en tal diligencia; y, pese a esto, concluyen que el mencionado agente estatal era competente para conformar el Tribunal de Disciplina que sancionó al accionante porque no se encontró físicamente al momento de suscitarse la falta disciplinaria, situación que generaría una incoherencia decisional. Al respecto, este Organismo no identifica que la sentencia incurra en el vicio motivacional alegado, porque la Sala al analizar la presunta vulneración al debido proceso en las garantías de juez competente, imparcial e independiente, evidencia que si bien el Crnl. Edison Gustavo Tobar Jaramillo era la máxima autoridad en el desarrollo del operativo de desalojo, éste al no participar del hecho que originó la falta disciplinaria, no vio afectada su objetividad para resolver el procedimiento administrativo sancionador.

43. Ahora, sobre la congruencia esta Corte ha indicado que la misma implica que la jueza o juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes, es decir, aquellos que son significativos para la resolución de un problema jurídico para adoptar una decisión en el caso. La incongruencia (sea frente a las partes o sea frente al derecho) puede darse tanto por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, como por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta<sup>32</sup>.
44. El accionante ha considerado que la Sala accionada tergiversó el problema jurídico a ser resuelto al analizar cuestiones no alegadas en la demanda. Así, refiere que su reclamación se fundamentó en las posibles vulneraciones constitucionales en el procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, la sentencia analizó si su conducta debía ser sancionada y si la sanción vulneró derechos constitucionales. Al respecto, se evidencia que la Sala Provincial no calificó si la conducta del accionante debía o no ser sancionada, lo que la sentencia recoge es una descripción del procedimiento disciplinario llevado en su contra, así menciona los hechos suscitados el 19 de marzo de 2014 en el operativo de desalojo en el que el accionante habría faltado al respeto a un superior, situación que generó el desarrollo de un procedimiento disciplinario que concluyó con el establecimiento de una sanción disciplinaria al accionante por parte del Tribunal; posterior a esto, la sentencia analiza si en el procedimiento disciplinario se vulneraron los derechos alegados por el accionante, concluyendo la Sala Provincial que no existía vulneración constitucional y que el acto administrativo por el cual fue sancionado el accionante, podía ser tutelado en la vía judicial pertinente. Consecuentemente, no se identifica que la sentencia haya tergiversado el problema jurídico planteado por el accionante, por lo que, no se evidencia el vicio motivacional alegado.
45. En virtud de lo expuesto, no se constata la vulneración a la garantía del debido proceso que exige la motivación de las resoluciones judiciales, pues la sentencia cumple con el principio rector de la garantía de motivación y además no incurre en los vicios

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 66. Ver también sentencia No. 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 52.

motivaciones determinados para la apariencia, por tanto, no se declara la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

## VI. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Marcos Darío Carpio Murillo en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2017, emitida por la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la causa No. 17296-2017-00080.
- 2.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 19 de octubre de 2022.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 3170-17-EP/22****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia No. 3170-17-EP/22 (“**sentencia de mayoría**”), aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de octubre de 2022, formulo el presente voto salvado.
2. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el Cbos. Marcos Darío Carpio Murillo en contra de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2017 por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**sentencia impugnada**”).
3. El fundamento de esta decisión fue que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Para concluir aquello, la sentencia de mayoría sostuvo lo siguiente<sup>1</sup>:
  - 3.1. La sentencia impugnada contiene una fundamentación fáctica y normativa suficiente, pues: (i) se refirió de forma implícita al artículo 72 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, (ii) explicó por qué no se vulneró el derecho a la defensa, (iii) no debía controvertir la posición jurídica constante en la sentencia de primera instancia y (iv) se pronunció sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados.
  - 3.2. No se configuró un vicio de incoherencia, pues no existió contradicción en el análisis que realizó la sentencia impugnada sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente e imparcial.
  - 3.3. No se configuró un vicio de incongruencia frente a las partes, pues la sentencia impugnada analizó los derechos constitucionales alegados como vulnerados y no se pronunció sobre cuestiones ajenas al objeto de la controversia.
4. Disiento del análisis que realiza la sentencia de mayoría sobre el vicio de incongruencia frente a las partes, pues estimo que la sentencia impugnada incurrió en este vicio motivacional al no contestar los cargos del accionante sobre las presuntas vulneraciones del derecho a la defensa y del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado bajo el trámite propio de cada procedimiento, que habrían ocurrido en el procedimiento disciplinario iniciado en su contra.

---

<sup>1</sup> Sentencia de mayoría, párrs. 35-44.

5. Tanto en su demanda como en su escrito de 31 de marzo de 2022, el accionante alegó que la sentencia impugnada incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, con fundamento en que no se pronunció sobre dos argumentos relevantes de su acción de protección<sup>2</sup>. El primero de ellos consiste en que, si bien el Tribunal de Disciplina le notificó con el inicio del procedimiento disciplinario por una contravención a la normativa institucional, no le notificó con la falta que se le imputaba, lo cual le impidió ejercer su derecho a la defensa. El segundo es que el Comandante de la Zona No. 3 de la Policía Nacional inobservó el trámite del procedimiento sancionador previsto en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, lo cual vulneró su derecho al debido proceso y ocasionó que el Tribunal de Disciplina carezca de competencia para continuar con el procedimiento disciplinario<sup>3</sup>.
6. Conforme la jurisprudencia de esta Corte, para verificar si la sentencia impugnada incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, corresponde determinar si (i) esta contestó los argumentos del accionante identificados en el párrafo precedente y si (ii) dichos argumentos eran relevantes en el contexto del debate judicial, es decir, si estos incidían significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico<sup>4</sup>.
7. Respecto de la vulneración del derecho a la defensa, tal como lo reconoce la sentencia de mayoría<sup>5</sup>, la sentencia impugnada señaló que el accionante “*estuvo acompañado de dos profesionales del derecho*” y que “*desde el 16 de abril del 2014 fue notificado con el inicio de las investigaciones por parte del Departamento de Inspectoría General y la resolución fue dictada el 30 de junio del 2014, mediando entre una y otra fecha varias semanas en las que el accionante tuvo el tiempo suficiente para preparar su defensa*”<sup>6</sup>. Respecto del segundo argumento sintetizado en el párrafo 5 *ut supra*, no se identifica pronunciamiento alguno por parte de la sentencia impugnada, más allá de la afirmación de que “*se ha respetado el debido proceso al juzgar disciplinariamente al Policía Marcos Carpio Morillo [sic]*”<sup>7</sup>.
8. De lo anterior se desprende que la sentencia impugnada no contestó los cargos del accionante sobre las vulneraciones de su derecho a la defensa y al debido proceso en la garantía de ser juzgado bajo el trámite propio de cada procedimiento. Contrario a lo que afirma la sentencia de mayoría, no se puede considerar que el argumento del accionante sobre la vulneración de su derecho a la defensa fue contestado si la sentencia impugnada únicamente se refirió al tiempo y a los medios para ejercer la defensa de forma general,

<sup>2</sup> Los párrafos 17 y 20 de la sentencia de mayoría reconocen que el accionante formuló el cargo de incongruencia frente a las partes, en lo que se refería a la respuesta que brindó la sentencia impugnada sobre las vulneraciones del derecho a la defensa y del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado bajo el trámite propio de cada procedimiento, que fueron alegadas en la acción de protección de origen.

<sup>3</sup> En concreto, el accionante alegó que se inobservó el trámite previsto para la convocatoria a audiencia dentro del procedimiento sancionador.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 86-87.

<sup>5</sup> Sentencia de mayoría, párr. 31.

<sup>6</sup> Sentencia impugnada, acápite octavo, numeral 2.

<sup>7</sup> Sentencia impugnada, acápite octavo, numeral 3.

mas no a la supuesta indeterminación de la infracción disciplinaria imputada al accionante. Por lo anterior, considero que se cumple el primer (i) elemento identificado en el párrafo 6 *ut supra* para que se configure un vicio de incongruencia frente a las partes.

9. Estos argumentos eran relevantes en el contexto del debate judicial, pues, de verificarse lo alegado por el accionante, la acción de protección subyacente podía haber sido resuelta de forma opuesta a la respuesta brindada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la sentencia impugnada. Por ello, estimo que también se cumple el segundo (ii) elemento identificado en el párrafo 6 *ut supra* para que se configure un vicio de incongruencia frente a las partes.
10. En vista de que la sentencia impugnada no se pronunció sobre dos argumentos relevantes del accionante, se configuró un vicio de incongruencia frente a las partes y se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por lo que estimo que la sentencia de la Corte Constitucional debió aceptar la acción extraordinaria de protección.

DANIELA  
SALAZAR  
MARIN



Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 3170-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 12:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



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

317017EP-4d1c0



**Caso Nro. 3170-17-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes treinta y uno de octubre de dos mil veintidos por la Jueza Constitucional, DANIELA SALAZAR MARIN, y por el Presidente de la Corte Constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



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

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 63-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 11 de noviembre de 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

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

**LEGITIMADO ACTIVO:** José Víctor Nevarez Barberan y Víctor Aurelio Mero Marcillo

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [andre\\_benavides@hotmail.com](mailto:andre_benavides@hotmail.com);  
[davidvillacis\\_1991@hotmail.com](mailto:davidvillacis_1991@hotmail.com)

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Presidente Constitucional de la República, Presidente de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**  
Artículos 11 numeral 4 y 8, 82 y 328 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad con efecto retroactivo de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 309 de 21 de agosto de 2018, por ser contraria a los artículos 11 numerales 4 y 8, 82 y 328 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 2.1., del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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**



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

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 77-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 10 de noviembre de 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

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

**LEGITIMADO ACTIVO:** Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila, miembros del Colectivo Acción Jurídica Popular.

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [accionjuridicapopular@gmail.com](mailto:accionjuridicapopular@gmail.com);  
[ricardo3ec@gmail.com](mailto:ricardo3ec@gmail.com);

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Presidente de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**  
Artículos: 75, 94, 172, 424, 425 y 437 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:** Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo del numeral 7 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), publicada en el Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009; así como también solicitan la suspensión provisional de la disposición acusada como inconstitucional.

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

**LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

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.