

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

467-18-EP/23 En el Caso No. 467-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 467-18-EP	2
1612-18-EP/23 En el Caso No. 1612-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1612-18-EP	12
324-21-EP/23 En el Caso No. 324-21-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 324-21-EP	27
17-14-AN/23 En el Caso No. 17-14-AN Rechácese la acción por incumplimiento 17-14-AN	37

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE DE CAUSAS:

3-22-IO Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas	53
84-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Gabriela Bermeo Valencia y Christian Paula Aguirre	55



Sentencia No. 467-18-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 467-18-EP

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

SENTENCIA No. 467-18-EP/23

Tema: En esta decisión se analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Salud, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Una vez analizadas las alegaciones de la entidad accionante, se resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2016, Carolina Lilibeth Suástegui Jiménez, por sus propios y personales derechos y por los que representa en el CONSORCIO “CS-Z&U”; y, Amalia Laura Simona Ulici, por los derechos que representa en la compañía Z&U MED Cía. Ltda., en calidad de gerente general de dicha compañía, y por los derechos que la misma representa en el CONSORCIO “CS-Z&U”, presentaron una acción subjetiva solicitando la nulidad de la Resolución Administrativa No. 023-2016 emitida por la Coordinadora Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública el 14 de junio de 2016¹ de terminación unilateral

¹En esta resolución consta: “Que, se puede colegir que EL CONTRATISTA, el Consorcio CSZ&U ha incumplido con el contrato, consecuentemente, en estricto derecho, según lo dispuesto en el Art. 94, numerales: 1...3...4... de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se ha configurado el incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA... Que, la administración pública puede establecer cláusulas que provienen de los poderes de acción unilateral de la administración como gestora de interés público es así que la terminación unilateral del contrato es una facultad de la administración que protege el interés público, como fin último del proceso de contratación pública... Que, luego de haber sido notificado la CONTRATISTA... mediante oficio CZ8-S-2016 N° 1147 del 20 de mayo de 2016, suscrito por el Coordinador Zonal 8 Salud... con el objeto de dar cumplimiento a las formalidades establecidas en el Art. 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, adjuntándole el informe técnico y económico, ADVIRTIÉNDOLE que de no remediar el incumplimiento en el que ha incurrido... en el término expresamente señalado en el referido artículo 95, procederemos a terminar unilateralmente el contrato suscrito. Que, mediante Oficio No. CSZ&U-SLCE-2016-011, de fecha 3 de junio de 2016, suscrito por la Econ. Carolina Suástegui Jiménez, Procuradora Común del CONSORCIO CS-Z&U... solicitó EL ARCHIVO DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO No. 0161-2014... Que lo solicitado por la Procuradora Común... ES IMPROCEDENTE, en mérito a que el Consorcio hasta la presente fecha, no ha justificado la mora ni ha remediado el incumplimiento, en el término estipulado en el Art. 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública... en mi calidad de Administradora del Contrato No. 0161-2014... ME RATIFICO EN EL CONTENIDO ÍNTEGRO DE MI INFORME DE FECHA 19 DE MAYO DEL 2016, EN LA CUAL RECOMIENDO SE PROCEDA A LA TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO POR PARTE DE LA CONTRATANTE POR EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA... Que, mediante Memorando Nro. MSP-CZ8S-DZAF-2016-0962-M 2016, de fecha 9 de junio del 2016, suscrito por la Directora Zonal Administrativa Financiera de la Coordinación Zonal 8 Salud, remitió el respectivo Informe a la Administradora del Contrato, en el cual consta el valor total FACTURADO y cancelado al PROVEEDOR: es de USD 1'822,877.68 TOTAL CONFIRMADO EN LA CUENTA DEL PROVEEDOR, pago realizado por el contrato Nro. 0161-2014...” (mayúsculas en el original) (texto recogido en la sentencia del Tribunal Distrital).

del contrato No. 0161-2014. El contrato fue suscrito por las partes el 06 de octubre de 2014 con un plazo de 4 años para la prestación del servicio de laboratorio especializado de alta complejidad para los pacientes del Hospital Universitario de la Universidad de Guayaquil, Direcciones Distritales, Unidades de Salud y Hospital del Ministerio de Salud Pública de la Coordinación Zonal 8 Salud, por un valor de USD \$ 4'902.507,36. La demanda se presentó en contra del Ministerio de Salud Pública (MSP) y de la Procuraduría General del Estado (PGE). El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00883.²

2. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Guayaquil (Tribunal Distrital), en sentencia de 28 de agosto de 2017, al haberse reconocido la existencia de pagos pendientes imputables al objeto del contrato por los meses de agosto a diciembre de 2015, y de enero a marzo de 2016, aceptó parcialmente la demanda³; en consecuencia, declaró la ilegalidad y nulidad, tanto del procedimiento de terminación unilateral de la resolución impugnada, como de todos los actos emitidos posteriormente que tengan relación con dicho acto administrativo⁴. El MSP interpuso recurso de aclaración en contra de esta sentencia; pedido que fue negado con auto de 12 de septiembre de 2017 emitido por el Tribunal Distrital.
3. El MSP interpuso recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital. El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (conjuer nacional), en auto de 13 de noviembre de 2017 inadmitió el recurso interpuesto por cuanto no se habrían reunido los requisitos que prevé el artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), para que proceda la admisibilidad del recurso de casación. La PGE interpuso recurso de aclaración en contra de este auto; pedido que fue negado con auto de 15 de enero de 2018 dictado por el conjuer nacional.

²En su demanda, la parte actora fijó la cuantía de su demanda en USD\$ 1'448.386,70 incluido IVA.

³ Entre sus consideraciones, el Tribunal sostuvo que: *“(...) se ha demostrado que para entonces existían múltiples pagos vencidos por parte de la entidad pública, quien habría recibido los servicios afines al contrato N° 0161-2014 durante los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 2015, enero, febrero, marzo de 2016, según los documentos identificados en los numerales 7.1 y 7.2 de esta sentencia, sin que al respecto conste explicación alguna en la Resolución de terminación unilateral, ni durante las audiencias pertinentes, sino lo contrario, el reconocimiento de que efectivamente los valores generados por dichos meses se encontraban impagos entonces y permanecen así hasta la emisión de esta sentencia, a pesar de los múltiples intentos extrajudiciales de la contratista (...). Al no haberse considerado una serie de documentos que respaldan la situación gravosa en la que fue subsumida la contratista, todos ellos presentados en la misma Coordinación Zonal 8 Salud, ni al momento de emitir la Resolución de terminación unilateral, ni al momento en que el mismo funcionario emisor de ésta, dictó la Resolución dentro del recurso formulado posteriormente, se vulneró la garantía establecida en el literal l) del numeral 7 del mencionado artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (...).”*

⁴ Adicionalmente, se dispuso lo siguiente: *“(9.2) Se dispone que la entidad vencida realice el pago de las prestaciones pendientes en el término de 5 días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, sin descontar valores de multas por el alegado incumplimiento (...) 9.2.1) más los intereses legales correspondientes a prorrata de cada período vencido, 9.2.2) más los costos financieros derivados de la ejecución indebida de las garantías rendidas atribuida al incumplimiento contractual que se ha desvirtuado en esta sentencia, en caso de que la aseguradora haya efectuado el pago que fue requerido por la entidad mediante oficio N° MSP-CZ8S-DESPACHO-2016- 1291-O del 12 de julio de 2016 que obra de fojas 312(...)”*.

4. El 09 de febrero de 2018, el MSP, en adelante “entidad accionante”, por intermedio de los abogados Michael Vera Muñoz y Mónica Elizabeth Galarza Loor, procuradores judiciales de la Coordinadora Zonal 8 Salud, presentó acción extraordinaria de protección en contra del “*auto de inadmisión del recurso de casación*”, dictado el 13 de noviembre de 2017⁵.
5. Mediante auto de 17 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a la entidad accionante que aclare y complete la demanda⁶, pedido que fue atendido mediante escrito ingresado el 01 de junio de 2018.
6. La Sala de Admisión⁷ en auto de 02 de julio de 2018 admitió a trámite la acción planteada dentro de la causa signada con el N° 467-18-EP, correspondiéndole su sustanciación a la ex jueza constitucional Roxana Silva.
7. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 09 de enero de 2023, avocó conocimiento del caso, requirió al congreso nacional que remita un informe motivado; y, dispuso su notificación a los involucrados.

II. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. De la entidad accionante

9. La entidad accionante sostiene que la decisión de inadmitir el recurso de casación interpuesto no permite que sea conocido “(...) *por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia (...)*”, por lo que, alega que la decisión impugnada vulneró la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de la motivación, el derecho a la defensa y la

⁵ A lo largo de su demanda, la entidad accionante menciona que se trata de la “*Sentencia dictada y notificada el 13 de noviembre del 2017, que inadmite el Recurso Extraordinario de Casación interpuesto por nosotros*”; no obstante, conforme consta en los antecedentes procesales, la decisión impugnada corresponde al auto con el que se inadmitió el recurso de casación, por ende, en adelante, se hará referencia a la decisión impugnada como al “*auto de inadmisión del recurso de casación*”.

⁶ La Sala de Admisión integrada por las ex juezas constitucionales Francisco Butiñá Alfredo Ruiz y Ruth Seli dispuso: “*Que los accionantes completen y aclaren su demanda dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) Debiendo exponer también los argumentos claros sobre el o los derechos presuntamente vulnerados y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso e identificar claramente la decisión que impugna*”.

⁷ La Sala de Admisión estuvo integrada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina, Tatiana Ordeñana y Roxana Silva.

seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76 numeral 7, literales a, c y h, y literal l; y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

10. Agrega que el auto de inadmisión del recurso de casación “(...) *es totalmente nulo y carente de toda eficacia jurídica, por no tener sustento legal y falta de motivación jurídica, lo que evidencia una violación burda al derecho constitucional al debido proceso ya (sic) la tutela judicial efectiva (...)*”.
11. En su demanda, transcribe pronunciamientos de este Organismo sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el artículo 76, número 7 literales a), c) y h); así como el contenido de un fallo de este Organismo respecto del derecho a la seguridad jurídica.
12. Señala que también ocurrieron violaciones de los derechos de la entidad accionante en la tramitación de sus recursos de ampliación y aclaración “(...) *que fueron proveídos de manera ilegal e inconstitucional, cuando ase (sic) nos contestaba que no había nada que aclara (sic) ni ampliar*”.⁸
13. Su pretensión es que la Corte declare que el juicio que se tramitó en la Corte Nacional vulneró los derechos que alega en su demanda y que en sentencia se declare que el auto de inadmisión del recurso de casación es “(...) *una resolución nula por falta de motivación jurídica*”.

3.2. Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

14. El informe de descargo requerido a la autoridad judicial accionada fue presentado el 24 de enero de 2023. En ese sentido, se constata que fue presentado de manera extemporánea al término de 5 días otorgado en el auto de 09 de enero de 2023 dictado por la jueza sustanciadora.
15. En el expediente constitucional consta el oficio presentado por el doctor Iván Saquicela Rodas, actual Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien dictó el auto de inadmisión del recurso de casación dentro del proceso No. 09802-2016-00883, en calidad de conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
16. En lo medular, menciona que “(...) *como se desprende el contenido del auto de inadmisión (...) era necesario que el recurrente al invocar la causal segunda, explique en qué consiste la ausencia de fundamento en los hechos y el derecho, señale de qué forma esta situación llevó a que en la parte dispositiva de la sentencia impugnada se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, que tornen al fallo incongruente, así como también, era indispensable que indique la forma en cómo ha sido infringida*

⁸ En el escrito con el que completan y aclaran la demanda, indican que los derechos vulnerados son la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía de la motivación; que se vulneró su derecho a la defensa cuando “(...) *las Salas Aquo y la de la de Admisión de la Corte Nacional, en sus respectivas aclaraciones y ampliaciones, jamás procedieron a manifestar sobre nuestras solicitudes, sino que ms (sic) solo se limitaron a que no hay nada que aclarar ni ampliar*”; y, se ratifican en que “*Sobre la exposición de nuestros argumentos referentes a los derechos vulnerados, expresamos que eso se encuentra en nuestro libelo de la Acción Extraordinaria de Protección*”.

la motivación en la sentencia recurrida. Pese a lo expuesto, del análisis efectuado en el auto impugnado, se colige que los interpelantes en su recurso de casación únicamente reiteran las disposiciones constitucionales y legales que hablan sobre la motivación, sin determinar de forma concreta la forma en la que se produjo el vicio de falta de motivación y/o la manera en la que la resolución adopta decisiones contradictorias e incompatibles. Por esta razón, se inadmitió el recurso pues no se puede aspirar que el cargo casacional se justifique por sí mismo únicamente al señalarlo en el recurso de casación (...)”.

17. Agrega que “(...) como se evidencia de los argumentos señalados en la acción extraordinaria de protección, la parte recurrente tampoco indica específicamente de qué forma el auto de inadmisión 13 de noviembre del 2017 vulneró sus derechos, pues únicamente denota su inconformidad con la inadmisión. Con lo antedicho, se puede concluir que la inadmisión del recurso de casación, en ningún momento vulneró los derechos constitucionales de la recurrente, por lo cual se torna infundada la presente acción”.

IV. Análisis del caso

18. Los problemas jurídicos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que ésta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales. Al respecto, un cargo contiene una argumentación mínimamente completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: “(...) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)”⁹.
19. Respecto del auto de inadmisión del recurso de casación, se alega la vulneración de los derechos que han sido citados en el párrafo 8 *ut supra*, sin embargo, no se encuentran argumentos mínimamente completos que permitan a este Organismo analizar la presunta afectación de todos los derechos alegados, con excepción de la posible afectación de la garantía de la motivación; la sola mención a normas constitucionales y citas jurisprudenciales, sin exponer una argumentación que justifique de qué forma se afectó de manera directa e inmediata sus derechos constitucionales, no hace posible que la Corte los analice. Por lo dicho, considera pertinente abordar el análisis de la garantía de la motivación, para determinar si la decisión impugnada cuenta con una estructura mínimamente completa, y, por ende, si presenta una motivación suficiente.
20. Es importante acotar que si bien, en la demanda y en el escrito con el que la entidad accionante la completó y aclaró, se hace referencia de forma general a presuntas afectaciones en los autos con lo que se negó los pedidos de aclaración y ampliación por parte del Tribunal Distrital y por el congreso nacional, no se encuentra un argumento

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafos 16 y

mínimamente completo que permita a este Organismo abordar un análisis sobre la presunta vulneración de derechos en estas decisiones, ello por cuanto la entidad accionante lo único que alega es que las autoridades jurisdiccionales se limitaron a indicar que “*no hay nada que aclarar y completar*”. Por tal razón, este Organismo no encuentra fundamentos suficientes que ameriten analizar dichos autos¹⁰.

21. Por lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿el auto de inadmisión dictado por el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de 13 de noviembre de 2017 vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme a lo previsto en el artículo 76, números 7, letra l) de la Constitución de la República?**
22. De conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos. Así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza que “*No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
23. Este Organismo en la sentencia 1158-17-EP/21 ha precisado que lo que exige esta garantía, según lo previsto en nuestra Constitución es que la motivación sea suficiente, esto es, que satisfaga los elementos argumentativos mínimos, mas no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, lo que es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto. En dicha sentencia, este Organismo precisó que “*(...) una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...)*”.
24. En este aspecto, la fundamentación normativa deberá contener una enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se fundamenta la decisión, y una justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso; así, debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en la que se funda la resolución del caso. En tanto que, la fundamentación fáctica deberá contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso¹¹.
25. Ahora bien, por tratarse la decisión impugnada de un auto de inadmisión del recurso de casación, este Organismo ha indicado que si bien por lo general, en este tipo de decisiones se resuelven cuestiones de puro derecho¹², la fundamentación fáctica se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso; de tal forma que “*(...)*

¹⁰ La Corte Constitucional en sentencia 1967-14-EP/20 determinó que, debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado por el accionante, cabe establecer la vulneración a un derecho fundamental invocado.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafos 61.1. y 61.2.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2128-16-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párrafo 27.

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”¹³.

26. A partir de lo expuesto, corresponde determinar si la decisión impugnada reúne al menos los parámetros mínimos para considerarse suficientemente motivada.
27. De la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuez nacional luego de determinar que es competente para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso; estableció que el caso tiene como objeto un proceso de conocimiento y que el recurso ha sido interpuesto en contra de una decisión que es final y definitiva, por lo que estableció que el mismo es procedente; que fue presentado por quien sostiene haber recibido agravio de la sentencia, esto es la Coordinación Zonal 8 de Salud; y que, se lo presentó oportunamente¹⁴.
28. Al analizar el cumplimiento de los requisitos formales, lo hizo conforme a lo establecido en el artículo 267 del COGEP¹⁵; así, indicó que los recurrentes señalan el fallo con individualización del proceso, las partes procesales y los juzgadores que dictaron la sentencia recurrida; las normas que se consideran infringidas¹⁶; y, la causal en que fundamentan el recurso, esto es, la causal segunda del artículo 268 del COGEP.
29. En cuando al análisis de la fundamentación del recurso respecto de la causal alegada, en concreto, el conjuez señala lo siguiente:

“(…) Para la fundamentación de este recurso quien impugna señala que lo hace amparado en la falta de motivación de la sentencia, por cuanto estima que en la misma hay ausencia de fundamento en los hechos y en el derecho y además que en la parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias e incompatibles, por lo que el fallo es incongruente. (….) Además, en atención a que la motivación es un principio de carácter general, no es susceptible acusarla en forma directa, es indispensable indicar cuáles son las normas

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párrafo 42.

¹⁴ Citó el artículo 182 de la CRE, Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial el 22 de mayo de 2015, que sustituye el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, Resolución N° 06-2015, expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia de 25 de mayo de 2015; y, los artículos 277 y 266 del COGEP.

¹⁵ Artículo 267 del COGEP: *El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación. 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido. 3. La determinación de las causales en que se funda. 4. La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada”.*

¹⁶ “Las normas que la parte impugnante considera infringidas, tal como se detalla a continuación son: Constitución: Arts. 1, 75, 76 numeral 7, literal l), 82; Código Orgánico de la Función Judicial: ‘Primer inciso del Art. 19, Primero inciso Art. 23, Art. 27; Art. 130 número 4; Código Orgánico General de Procesos: Art. 95 numeral 7”.

legales que desarrollan dicho principio, y cómo han sido infringidas por el juez de instancia, situación que los recurrentes omiten en su fundamentación.

(...) En el caso que nos ocupa, los recurrentes a más de reiterar sobre las disposiciones constitucionales y legales que hablan sobre la motivación y demás principios de la administración de justicia, esto es, el artículo 76 numeral 7, literal de la Carta Magna; artículos 19, 23, 27 y 140 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 95 del COGEP, y de referirse a abundante jurisprudencia acerca de la naturaleza de la motivación, no llega a determinar la forma concreta la manera en la que se produjo el vicio de falta de motivación y/o la forma en la que la resolución adopta decisiones contradictorias e incompatibles. Con lo expuesto, al no haberse demostrado conforme la técnica casacional lo requiere, pues de la revisión del texto de casación interpuesto, no se determina en modo alguno la ausencia de los requisitos de motivación de la sentencia, esto es, la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, y que además no realiza el necesario cotejo entre los considerandos y la parte resolutive a fin de evidenciar el cargo en contra de las decisiones contradictorias e incompatibles que se adoptan en la parte dispositiva, dado que en consideración la labor que tienen los recurrentes era su obligación de consignar específicamente los cargos aducidos (...)."

30. Según este razonamiento, el congreso decidió que el recurso era inadmisibile al no reunir los requisitos que prevé el artículo 267 del COGEP.
31. En definitiva, se observa que el congreso realiza un examen sobre el cumplimiento de los requisitos formales del recurso interpuesto con base en las disposiciones que prevé al respecto el COGEP; y, explica las razones de la deficiencia en la argumentación, lo que conlleva a que el recurso no reúna todos los elementos formales requeridos para que el mismo pueda ser analizado posteriormente por la Sala de Casación, específicamente el requisito referido a la fundamentación. Para concluir lo dicho, hizo referencia a la argumentación vertida por los recurrentes respecto de la causal en la que fundamentó su recurso, esto es el caso segundo del artículo 268 del COGEP. En virtud de ello, se determina que el auto impugnado tiene fundamentación normativa y fáctica suficiente y por ende, no vulnera la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7, literal 1) de la Constitución.

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. 467-18-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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

046718EP-52396



Caso Nro. 0467-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de febrero de dos mil veintitres, 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. 1612-18-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 1612-18-EP

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

SENTENCIA No. 1612-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada por Olga Marlene Eras Robles en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, en el proceso 07333-2016-01480, al determinar que la decisión impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de junio de 2016, Edwin Roberto Valarezo Peñarreta y María del Cisne Mosquera Álvarez plantearon una demanda ejecutiva en contra de Marco Antonio Burneo Vega, Rolando Gabriel Mina Mina, Olga Marlene Eras Robles y la sociedad civil de hecho “PROMAR”¹, representada por Marco Antonio Burneo Vega, reclamando el valor que como garantes solidarios cancelaron al acreedor como parte de pago de un pagaré a la orden². Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el No. 07333-2016-01480 y correspondió su conocimiento a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala.
2. El 17 de agosto de 2016, Marco Antonio Burneo Vega, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de gerente general de la sociedad de hecho “PROMAR”, compareció en el proceso y presentó su contestación a la demanda.
3. El 25 de agosto de 2016, Olga Marlene Eras Robles, por sus propios derechos, compareció en la causa, se dio por citada y presentó su contestación a la demanda.

¹ La sociedad civil de hecho “PROMAR” fue constituida con escritura pública celebrada el 19 de julio del 2012, ante el Notario Quinto del cantón Machala, suscrita por los señores Juan Mesías Espinoza Ramón, Rolando Gabriel Mina Mina, Edwin Roberto Valarezo Peñarreta y Marco Antonio Burneo Vega. En la misma escritura se designó como gerente general y como tal representante legal a Marco Antonio Burneo Vega.

² El pagaré a la orden No. 15011556-00 por la suma de USD \$105.400,00, fue suscrito el 28 de abril de 2015, por Marco Antonio Burneo Vega, representante de la sociedad civil de hecho PROMAR, en calidad de deudora principal, y, los cónyuges Marco Antonio Burneo Vega y Olga Marlene Eras Robles, los cónyuges Edwin Roberto Valarezo Peñarreta y María del Cisne Mosquera Álvarez, Miriam Dolores Mosquera Álvarez y Rolando Gabriel Mina Mina, en calidad de fiadores solidarios, a favor del Banco de Machala. Posteriormente, el 11 de mayo de 2016, el pagaré a la orden fue endosado por valor recibido a Edwin Roberto Valarezo Peñarreta, por haberse cancelado la suma de USD \$ 60.546,08.

4. En auto de 5 de diciembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala dispuso a Olga Marlene Eras Robles que complete su contestación a la demanda en cuanto a que justifique la causa de la imposibilidad de acceso a una prueba.³
5. En auto de 14 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala calificó la contestación a la demanda planteada por Olga Marlene Eras Robles.
6. En auto de 22 de diciembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala dispuso que preste facilidades para la pericia grafológica.⁴
7. El 12 de enero de 2018 se llevó a efecto la audiencia única en la causa, y en la misma el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala resolvió rechazar las excepciones previas propuestas e inadmitir la prueba documental presentada por Marco Antonio Burneo Vega y la prueba pericial presentada por Olga Marlene Eras Robles. La señora Eras Robles interpuso recurso de aclaración respecto a la aceptación y práctica de pruebas solicitadas y requirió que se especifiquen los nombres de los accionados que debían pagar la obligación, siendo aceptado parcialmente el recurso en cuanto a los nombres de los obligados. Seguidamente, en la misma audiencia, el juez dictó su fallo en forma oral y resolvió declarar con lugar la demanda. Marco Antonio Burneo Vega y Olga Marlene Eras Robles interpusieron recurso de apelación.
8. El 25 de enero de 2018 se notificaron por escrito a las partes procesales, las siguientes providencias:

³ En esta providencia consta: “(...) a) Tomando en cuenta lo dispuesto en el Art. 142 numerales 7 y 8; y, en el Art. 151 y 159 del COGEP, FUNDAMENTE Y JUSTIFIQUE en legal y debida forma PORQUE LE ES IMPOSIBLE ACCEDER a la prueba detallada en el escrito que se atiende y que tiene relación con la práctica de una pericia grafológica al pagaré a la orden materia de la litis, DEBIENDO CONSIDERAR ADEMÁS, lo que de manera taxativa establece el Art. 203 del COGEP; el Art. 1 literales a y b de la Resolución Nro. 068-2017, del 10 de Mayo (sic) del 2017, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura; y, que, estando el pagaré a la orden bajo custodia del Actuario del despacho, SU ACCESO A DICHA PRUEBA NO ES RESTRINGIDA. b) JUSTIFIQUE en legal y debida forma PORQUE LE ES IMPOSIBLE ACCEDER a la prueba documental citada en el numeral 4.4., de su escrito de contestación y que tiene relación con la remisión de un oficio a la Fiscalía Provincial de El Oro (...) (sic)” (mayúsculas en el original).

⁴ Así se dispuso: “(...) 1.- Agréguese al proceso los Oficios Nro. FPEO-FESR1-0899-2017-004795O; FPEO-FESR1-0899-2017-004879O, remitidos y suscritos por el Ab. Matute Torres Diego Enrique, Agente Fiscal de la Unidad de Especializada en Soluciones Rápidas 1, en atención a su contenido SE ORDENA que el actuario del despacho brinde las facilidades necesarias a fin de que el Perito de Criminalística designado por la Fiscalía, pueda realizar la PERICIA DOCUMENTOLÓGICA del PAGARE (original), diligencia que disposición Fiscal se realizará el día 28 de diciembre de 2017 a las 14h30 en la Sala de Audiencias Nro. 17 de esta Corte Provincial de Justicia.- 2.- POR SECRETARIA NOTIFIQUESE al antes referido Fiscal en la casilla y/o dirección electrónica que hayan señalado para el efecto.- 3.- SE LE REQUIERE AL SOLICITANTE que PREVIAMENTE COORDINE con el Actuario del despacho para la realización de la diligencia en referencia.- 4.- Intervenga el Actuario del despacho, Abg. Jefferson Arreaga Martínez (...)” (mayúsculas en el original).

- a) Auto interlocutorio de resolución de excepciones previas, en el que se resolvió rechazar las excepciones planteadas por los demandados Marco Antonio Burneo Vega y Olga Marlene Eras Robles.
- b) Auto interlocutorio de admisión de pruebas, en el que, en lo principal, respecto de la prueba pericial solicitada por Olga Marlene Eras Robles, se resolvió lo siguiente:

“(...) Sobre el anuncio de la prueba pericial que ha sido solicitada, (...) La parte accionada no ha justificado ni ha presentado ningún considerando valido (sic) que informe a este Juzgador sobre la imposibilidad de acceder al pagare (sic) a la orden y efectuar el peritaje (...) Por lo expuesto al no haber cumplido el requisito de oportunidad, con fundamento en lo que regula el art. 159 y 225 del COGEP, no se admite la práctica de la prueba pericial solicitada. Sobre el oficio dirigido a la fiscalía provincial de El Oro, de igual manera no se lo acepta en base a los considerandos que no se ha justificado debidamente su imposibilidad de acceso, y se presenta en este momento la documentación, de acuerdo al análisis que antecede. En referencia al informe pericial y la sustentación del informe del perito, así como el documento bancario, cuyo anuncio se efectúa en este instante y que se pretende introducir en esta audiencia, no se los considera por cuanto no constan anunciados en la contestación efectuada, por lo mismo la prueba que se pretende introducir y practicar en este momento no ha cumplido con el requisito de oportunidad de acuerdo al Art. 159 del COGEP, en concordancia con el artículo (sic) 165 Ibidem. Por lo que no pueden ser valoradas por este Juzgador. AUTO INTERLOCUTORIO QUE NO ES APELADO (...)” (mayúsculas en el original).

- c) Sentencia, en la cual se resolvió aceptar la demanda y se dispuso a los demandados que paguen a los accionantes la suma de USD \$60.546,08, debiendo descontarse de este valor, la cantidad que como socios de la Sociedad Civil de Hecho PROMAR, les correspondía asumir a los accionantes de acuerdo a su participación en el capital de la sociedad, que al momento de adquisición de la deuda, tenía 30 participaciones, de un total de 100 participaciones.⁵

⁵En la sentencia de primera instancia consta: “6. ANÁLISIS DE LA PRUEBA EN LA ESPECIE: Sobre el análisis de la prueba que fue practicada en la Audiencia Única, de acuerdo a lo que establece el artículo 164 del COGEP, refiero lo siguiente: 6.1.- La parte actora ha presentado un documento Pagare, cuyo beneficiario es el Banco de Machala S.A, en su reverso se observa la razón de endoso, en la cual se detalla la forma de cancelación del mismo, consta claramente que ha sido pagada la suma reclamada por el accionante Edwin Roberto Valarezo Peñarreta (...) **No existe medios de prueba aportados por las partes accionadas que afecten o justifiquen la omisión de uno cualquiera de los requisitos señalados en la norma legal referida, con lo que se pretenda desvirtuar la calidad de pagaré al título adjunto a la demanda, peor aún que desvanezca su autenticidad en su ejecución;** 6.2.- Se analiza que el pagaré a la orden objeto de éste juicio, reúne los requisitos puntualizados en el Art. 486 del Código de Comercio (...) 6.3.- Los accionantes han justificado los fundamentos de su demanda, con la presentación del Pagaré a la Orden, debidamente endosado, y que es motivo de la presente acción, y su debida producción dentro de la etapa de prueba, **el mismo encuentra revestida (sic) de la presunción de legitimidad, legalidad y autenticidad.** 6.4.- El accionado Marco Antonio Burneo Vega, sustenta su defensa en que producto de la sociedad que existía, se convino en que el accionante, pague esa deuda al Banco de Machala S.A, y que el (sic) se comprometía a no percibir o cobrar valores a la sociedad PROMAR (...) celebrando así una confusión en cuanto las obligaciones entre una y la otra, de tal modo que lo expuesto por el demandado, no es oponible (...) 6.5.- Sobre la aseveración de que existió un acuerdo previo entre el accionante Burneo Vega y Mina

9. El 7 de febrero de 2018, Olga Marlene Eras Robles presentó escrito fundamentando el recurso de apelación interpuesto respecto de la sentencia dictada el 12 de enero de 2018 y notificada por escrito el 25 de enero de 2018, y en el mismo anunció la práctica de prueba nueva.
10. El 9 de mayo de 2018 se llevó a efecto la audiencia de apelación en la causa, y en la misma los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro dictaron auto interlocutorio en el que resolvieron inadmitir la prueba nueva anunciada por Olga Marlene Eras Robles y en sentencia resolvieron negar los recursos de apelación propuestos por los demandados.
11. El 14 de mayo de 2018 se notificó el auto interlocutorio y la sentencia por escrito a las partes procesales.

Mina Rolando Gabriel, a fin de evadir obligaciones etc, consta en la foja 63 del expediente, Acta de Junta General Universal de Socios de la Sociedad Civil de Hecho PROMAR en la que se autoriza esta cesión de participaciones (...) 6.6.- El demandado Burneo Vega, se excepciona manifestando que existe nulidad de título, en virtud del acto doloso (...) se valora que la cesión de participaciones en la sociedad de hecho es perfectamente viable (...) en nada afecta el contenido del documento ejecutivo (...) la firma constante en el documento, corresponde a su autoría, lo cual fue expresamente reconocido por el demandado, en la declaración de parte que rindió, en la cual reconoce que la firma corresponde a la suya, refutando únicamente la firma de su conyugue (sic) (...). 6.7.- La accionada Eras Robles Marlene, presenta documentación en la que sustenta que las relaciones maritales estaban atravesando un rompimiento por lo cual no tenía por qué suscribir el pagare, expresando que la firma constante en el documento presentado es falsa (...) entonces la falta de motivos aducidos pierde sustento, pues existía el vínculo con la sociedad, conforme ella mismo reconoce en las demandas referidas. 6.8.- Se ha solicitado la declaración de parte de los dos accionantes quienes no se encuentran presentes, los mismos han comparecido mediante procuración judicial, se razona que a pesar de la comparecencia mediante procuración es obligación de los actores presentarse a absolver posiciones (...) Al no haber esa solicitud formal del diferimiento debidamente sustentada, y en atención a la naturaleza del título presentado en esta acción, no se suspende la Audiencia, dejándose constancia de la falta de comparecencia del actor cuya declaración de parte se solicitó (...) 6.9.- La declaración de parte, rendida en la Audiencia, por parte de los accionados, no ofrece elementos más sustentables para determinar que existió esta falsificación (...) La accionada no ha demostrado formalmente la falsificación de la firma (...) La Resolución No. 102 -2010 de la Corte Nacional analiza este tema y sostiene que la falsedad material ocurre cuando se forja uno falso (instrumento supuesto) o se altera uno verdadero (adulterado); la falsedad ideológica ocurre cuando en el instrumento externamente verdadero se consignan hechos o declaraciones falsos. Por lo que no es posible reconocer objetivamente la falsedad ideológica en el documento, ni la prueba puede hacerse mediante cotejos, verificaciones caligráficas, ni análisis de laboratorio; esto sí es posible en el caso de falsedad material. Al impugnarse un documento, aduciendo la falsedad de la mismas, debe sustentarse este manifiesto, no es suficiente el aseverar tal cosa, lo que nos ubicaría en una posición de negar todo documento por la sola negativa del accionado, debió actuarse debidamente prueba que sustente este particular, lo que no ocurrió en la práctica. Es necesario referir y conforme se analizó en la admisión de la prueba, se pretendió presentar en ese instante un informe pericial, solicitándose que el perito sustente su informe en la Audiencia, solicitud que no se podía atender, mal se puede entrar en ese instante, a valorar prueba que no ha sido debidamente anunciadas, ni se ha posibilitado el derecho a la contradicción, si se hubiera atendido el tardío petitorio, esa prueba sería ineficaz, pues no como se indica, no se hubiera posibilitado el derecho a contradecir ese informe pericial y el correspondiente sustento pericial, de acuerdo a lo que regula el artículo 160 del COGEP, refiere que la actividad probatoria está claramente normada y reglada, existen momentos oportunos para solicitar y practicar la prueba (...)” (énfasis añadido).

12. Marco Antonio Burneo Vega interpuso recurso de ampliación, que fue negado en auto de 22 de mayo de 2018, dictado por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro.
13. El 11 de junio de 2018, Olga Marlene Eras Robles, en adelante “la accionante”, planteó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de mayo de 2018, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro.
14. En auto de 14 de agosto de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las ex juezas constitucionales Marien Segura Reasco y Pamela Martínez Loaiza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la demanda que se signó con el No. 1612-18-EP.
15. En sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa No. 1612-18-EP correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 18 de enero de 2023, en el que requirió un informe motivado a los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro.

II. Competencia

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

III. Decisión judicial impugnada

17. A través de esta acción extraordinaria de protección, la accionante impugna la sentencia de 14 de mayo de 2018, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro.

IV. Alegaciones de las partes

a. De la accionante

18. La accionante indica que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la motivación (artículo 76 numerales 1 y 7 literal l de la CRE), a la defensa (artículo 76.7 de la CRE), y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
19. Con relación a la alegada vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante señala que: *“En el presente caso, y conforme se puede determinar en la decisión dictada por los Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia*

de El Oro se torna evidente la omisión en considerar mis argumentos de la falsificación de mi firma en el título ejecutivo del pagaré a la orden; y más allá, el analizar que el fundamento central de mi recurso de apelación está basado en que la decisión dictada por el Juez A quo fue dictada omitiendo elementos que determinaban la improcedencia de la acción ejecutiva y contraviniendo normas procesales y limitando la práctica de pruebas acorde a las normas procesales cuando de por medio ello ameritaba en vista de la existencia de una investigación de tal hecho ante el Ministerio Público; y de manera contraria en considerar apreciaciones alejadas de la realidad contenida en el fundamento de mi recurso de apelación; ya que no basta en señalar expresamente las razones sobre las cuales inadmite el recurso, y que no existe fundamento, cuando de por medio existe de manera clara y de manera racional de la omisión incurrida por el Juez A quo, y que ante ello se puede determinar desde la óptica de la justicia constitucional la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva”.

20. Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la accionante refiere que: *“(…) es evidente que la legitimada pasiva ha omitido considerar normas procesales que fueron indicadas en la fundamentación de mi recurso de apelación, en afectación a mis derechos, y de ello siendo sometida en indefensión producto de tal omisión incurrida señalada en la presente acción extraordinaria de protección”.*
21. Respecto a la alegada vulneración del derecho a la defensa, la accionante señala lo que sigue: *“En mi caso, en relación a decisión demandada tal vulneración la vemos en la validez (sic) a lo resuelto por el Tribunal de Apelación, al dictarse la decisión que estoy demandando, por cuanto claramente se reitera de manera sistemática la omisión incurrida por el Juez A quo, luego de exponer debidamente fundamentado mi recurso de apelación tal omisión de la existencia de normas claras y previas que conllevan en primer lugar a la improcedencia de la acción ejecutiva, por un aspecto claro; como es la falta de validez del título ejecutivo contenido en la orden de pago materia de juicio, y que ante tal omisión he sido sometida en absoluto estado de indefensión, y mi presunción de inocencia, tal como está manifestado en la fundamentación de mi recurso de apelación”.*
22. Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante refiere que: *“(…) se observa que la misma luego de hacerse un recuento integro (sic) de la sentencia dictada por la Jueza en primera instancia, se procede a citar normas legales, jurisprudencia y doctrina sobre títulos ejecutivos, y limitándose en analizar de manera ligera los fundamentos de mi recurso de apelación y reiterando de manera sistemática la indefensión por la omisión a vulneración a mi derecho una tutela judicial efectiva y motivación, por cuanto no exponen de manera razonada, lógica y congruente de la improcedencia de mi recurso cuando de por medio se omitió considerar la falsifican (sic) de mi firma en el documento que motivó la acción ejecutiva, y que a la presente fecha, ello ha sido determinado mediante informe grafológico de fecha (ANEXO 1), que sustenta la omisión que estoy demandando por parte de los operadores de justicia (…)”.*

23. Posteriormente, cita el contenido de los considerandos “undécimo y décimo primero” de la sentencia impugnada y señala que: *“De dicha motivación por la que se rechaza mi recurso de apelación, pueden observar señoras y señores Jueces Constitucionales que el argumento empleado denota una carente razonabilidad y de lógica (sic), por cuanto expone un criterio directo de estricta legalidad que no se adecua a los deseos de analizar la argumentación expuesta en mi recurso de apelación, ante la omisión incurrida por el Juez A quo, y de ello solucionar los conflictos suscitados en la causa, conllevando a una incomprensión en lo dictaminado, que hace al mismo tiempo que sea discordante con el modelo de Estado Constitucional de derechos y contrario a la jurisprudencia constitucional; en un Estado Constitucional de Derechos y justicia social, por la que el juez deja de ser un mero aplicador de la ley, para convertirse en un juez activo en la protección de derechos constitucionales y que está llamado a aplicar la Constitución como norma primaria y suprema”*.
24. Sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que: *“En el caso de la decisión demandada, se torna evidente por lo narrado en la presente acción extraordinaria de protección, por la que se determina la omisión incurrida por el operador jurídico de omitir preceptos legales que el ordenamiento le faculta para considerar analizar la validez y la legalidad del título ejecutivo contenido en el pagare a la orden, y reiterando que la decisión dictada por el Juez A quo está motivada por un título ejecutivo que carece de validez jurídica conforme a la presente fecha ha sido establecida por la Fiscalía, por lo que se conlleva a que la decisión hoy demandada incurra en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (...)”*.
25. Finalmente, la accionante refiere que su pretensión es que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

b. De las autoridades judiciales demandadas

26. El 30 de enero de 2023, Leo Fernando Vásconez Alarcón y Álvaro Gabriel Alonso Reyes, jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, presentaron su informe motivado y en el mismo refirieron los antecedentes del caso, las actuaciones del juez de primer nivel y respecto a la alegada vulneración de derechos constitucionales, señalaron en lo principal lo que sigue:

“Este Tribunal en su sentencia cita normas y principios jurídicos en que funda su decisión así como la justificación suficiente de su aplicación a los antecedentes del caso, además la fundamentación no se agota en la enunciación de normas o principios sino que ha entrañado un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del derecho en que se funda la resolución del caso. La inconformidad con lo resuelto por este tribunal de alzada no implica que en la sentencia exista una motivación fáctica insuficiente o una fundamentación normativa insuficiente, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales, ya que las incorrecciones conforme al Derecho, constituyen desaciertos en la interpretación y aplicación de normas sobre derechos o garantías fundamentales distintos a la garantía de la motivación y para enmendarlas, están disponible las garantías procesales ordinarias,

esto es, los correspondientes recursos como el de apelación del cual ha hecho uso la accionante (...)”.

V. Análisis Constitucional

27. 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 dirigidas al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional⁶.
28. En su escrito de demanda, la accionante indica que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la motivación (artículo 76 numerales 1 y 7 literal l de la CRE), a la defensa (artículo 76.7 de la CRE), y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
29. Al respecto, esta Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en la sentencia No. 1967-14-EP/20⁷, encuentra que en la demanda respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la accionante no ofrece una base fáctica ni una justificación jurídica que sustente su alegación, por lo que no observa un argumento mínimamente completo en base al cual esta Corte pueda desarrollar un análisis.
30. Por otra parte, respecto a la alegada vulneración de los derechos constitucionales a la defensa y a la seguridad jurídica, esta Corte advierte que, en la demanda se presentan argumentos dirigidos a cuestionar aspectos relacionados con la valoración de la prueba por parte de los jueces que conocieron el caso de origen, cuestionando la validez del título ejecutivo que motivó el proceso de origen, es decir, su aducida falsificación; alegaciones que, conforme lo dispone el artículo 62 numeral 5 de la LOGJCC⁸ no pueden atenderse a través de una acción extraordinaria de protección, por lo que no se emitirá pronunciamiento sobre las mismas.
31. Finalmente, respecto a los argumentos sobre la supuesta vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y la falta de motivación de la decisión impugnada, haciendo un esfuerzo razonable, es posible identificar que la accionante alega que los jueces provinciales resolvieron el recurso de apelación sin pronunciarse sobre los cuestionamientos a la inadmisión de la prueba pericial grafológica efectuada en primera instancia. En razón de lo anterior y con el fin de evitar una reiteración en el

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia No. 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr.11.

⁸ El artículo 62 numeral 5 de la LOGJCC: “Art. 62.- Admisión.- La acción extraordinaria será presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; éste ordenará notificar a la otra parte y remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término máximo de cinco días. La sala de admisión en el término de diez días deberá verificar lo siguiente: (...) 5. Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez (...)”.

análisis⁹, se analizarán los cargos a través de la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 14 de mayo de 2018, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro, vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación?

32. La Constitución consagra como garantía del debido proceso a la motivación, en los siguientes términos:

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

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

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

33. Esta Magistratura ha establecido en el párrafo 28 de la sentencia No. 1158-17-EP/21 que: *“La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (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. Como esta Corte ha señalado, ‘[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’”¹⁰.*
34. Cuando se incumple con lo establecido en la norma constitucional, este Organismo ha manifestado que la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Así, ha establecido que *“Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”¹¹.*
35. Respecto de la deficiencia por apariencia, estableció que *“[u]na argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad,*

⁹ En la sentencia No. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, esta Corte Constitucional señaló que: *“122. Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”.*

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹¹ *Ibidem*, párr. 66.

inexiste o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatinencia; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad”¹².

36. Ahora bien, de los argumentos esgrimidos por la accionante, se identifica que centra su argumentación en señalar una falta de pronunciamiento respecto de las alegaciones realizadas en su recurso de apelación sobre la inadmisión de la prueba pericial grafológica solicitada en primera instancia.
37. En tal sentido, se observa que la argumentación de la accionante se encuentra dirigida a atacar la incongruencia de la decisión de segunda instancia. En este contexto, este Organismo ha determinado que existe 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”*.
38. Por lo expuesto y revisada la argumentación de la accionante, en el presente caso corresponde analizar la presunta incongruencia de la sentencia impugnada frente a las partes.
39. En el caso en concreto, en el fallo impugnado se hacen las siguientes consideraciones:
 - a. En los considerandos primero y segundo se señala la fecha de emisión del fallo y se identifican a las partes procesales.
 - b. En el considerando tercero se enuncian los antecedentes de hecho y respecto a las actuaciones procesales en primera instancia, en lo pertinente, identifican que *“La demandada, señora Olga Marlene Eras Robles contesta la demanda (...) y como oposición a la demanda, la establecida en el numeral 2 del Art. 353 del COGEP, esto es la de falsedad del título; la cual no ha sido aceptada por el juez a quo en sentencia (...)”*. Seguidamente identifican que la demandada solicitó como prueba *“(…) Que con la intervención de perito practique el examen grafotécnico y cotejo de firmas y rúbricas, al pagaré presentado por la parte actora (...)”*, y que la misma fue negada *“(…) por cuanto no se acompaña la prueba de la impugnación, ni se justifica la imposibilidad de acceder a la misma, para que se disponga la experticia (...) tampoco se acepta como prueba un informe pericial consistente en un exámen (sic) grafológico y cotejo de firmas y rúbricas (...) que se presenta en la audiencia única, por extemporáneos e ilegales (...)*. La resolución emitida por el juez a quo respecto de la admisión de la prueba aportada por las partes procesales, ha sido aceptada, ya que no existe

¹² Ibídem, párr.71.

recurso de apelación con efecto diferido, por inadmisión de prueba alguna, acorde con el último inciso del Art. 160 ibídem”.

- c. En el considerando cuarto se analiza la validez del proceso. Para el efecto se cita el contenido de los artículos 107 y 111 del COGEP y en lo pertinente, los jueces provinciales refieren que: “(...) b) *La demandada señora Olga Marlene Eras Robles a través de su defensora técnica, manifiesta que existen vicios de procedimiento en la sentencia, que su defendida estaba patrocinada por otro profesional del derecho, que los jueces deben atender todo lo que le soliciten las partes, que la experticia de examen grafológico a la firma de su cliente no fue ordenada pese a su insistencia, por parte de la jueza a quo (...)*” al respecto señalan que “(...) *consta el decreto mediante el cual la jueza a quo (...) dispone previo a calificar la contestación a la demanda, los demandados (...) completen la misma (...) y fundamenten (...) porqué les es imposible acceder a la prueba (...) sin embargo (...) ante la falta de justificación, en cumplimiento de su obligación la juzgadora, ha procedido a calificar las contestaciones a la demanda, y procedido a señalar fecha para la práctica de la audiencia única, haciendo conocer a las partes que deberán contar con todos los medios de prueba anunciados en su demanda contestación a la demanda (...) siendo legal la actuación de dicha juzgadora al inadmitir dichos medios probatorios, por contravenir normas expresas, lo cual de ninguna manera ocasiona nulidad procesal*”.
- d. En el considerando octavo se hace referencia a la carga de la prueba y se cita el contenido de los artículos 158, 160 y 169 del COGEP, que refieren a la finalidad, admisibilidad y carga de la prueba;
- e. En el considerando noveno los jueces provinciales exponen que la fundamentación de la prueba nueva anunciada por la demandada la planteó en los siguientes términos: “(...) *en el escrito de fecha 25 de agosto del 2016 a las 14h45, solicitó se nombre un perito acreditado por el Consejo de la Judicatura para que realice la experticia grafológica y cotejo de firmas y rúbricas del pagaré a la orden, lo cual fue negado por la juzgadora, pese a que el Art. 225 del COGEP lo facultaba para hacerlo, por lo que le solicitó se sirva oficiar al jefe de criminalística de Machala, para que nombre un perito y se practique la experticia, solicitando se practiquen las pruebas (...) que como su defensora se encuentra patrocinando a la señora Olga Eras, desde fines del mes de noviembre, y que desconocía los antecedentes del proceso; por lo que solicita atender la prueba nueva solicitada (sic)*” y seguidamente hacen constar el auto interlocutorio en el que resuelve inadmitir la prueba nueva solicitada por Olga Marlene Eras Robles, considerando en lo principal que “(...) *no ha justificado que la prueba anunciada constituya prueba nueva para acreditar hechos nuevos en segunda instancia que solo ha sido posible obtenerla con posterioridad a la emisión de la sentencia, conforme lo exige expresamente en el Art. 258, tercer inciso del COGEP, puesto que la apelante tuvo perfecto conocimiento de la prueba documental sobre la cual solicita la pericia grafológica, la cual debió*

ser presentada con la contestación a la demanda en primera instancia, y el testimonio del perito sometido a contradicción por la parte actora en la audiencia única de juicio (...)”.

- f. En el considerando décimo, los jueces provinciales refieren la fundamentación expuesta por las partes procesales en la audiencia de apelación.
- g. En el considerando undécimo los jueces realizan el análisis del caso concreto y en lo principal, respecto a la excepción de nulidad formal o falsedad del título planteada por Olga Marlene Eras Robles, prevista en el artículo 353 del COGEP, los jueces provinciales reiteran que: *“(...) la jueza a quo mediante decreto de fecha 5 de diciembre de 2017, a las 17h55 (fs. 309), dispuso que los demandados (Marco Antonio Burneo Vega y Olga Marlene Eras Robles) completen dentro del término de 3 días, la contestación a la demanda, conforme con los Arts. 142 numerales 7 y 8; 143 numerales 5 y 7; 151 y 159 del COGEP; y fundamenten o justifiquen en legal y debida forma, porqué les es imposible acceder a la prueba pagaré a la orden materia de esta acción para la práctica de una pericia grafológica, considerándose de manera taxativa lo establecido el Art. 203 y 225 del COGEP; y el Art. 1 literales a y b de la Resolución Nro. 068-2017, del 10 de mayo del 2017, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura; en razón de encontrarse el pagaré a la orden bajo custodia del Actuario del despacho, y su acceso a dicha prueba no es restringida. Los demandados completan la demanda a fs. 311, y de fs. 316-318, sin cumplir con las exigencias establecidas en las normas legales citadas, razón por la cual la jueza a quo no ordenó la práctica de la misma, siendo legal la actuación de dicha juzgadora al inadmitir dicho medio probatorio, por contravenir normas expresas; en consecuencia, no habiéndose aportado prueba alguna que justifique la falsedad alegada por los demandados, se debe rechazar la misma”*.
- h. Finalmente, los jueces provinciales resuelven rechazar el recurso de apelación propuesto por los demandados y confirman el fallo impugnado considerando que: *“La parte actora, ha probado documentadamente la existencia de la obligación insoluta con el pagaré a la orden agregado al proceso (fs. 1-2), y la calidad que ostenta el demandante señor Edwin Roberto Valarezo Peñarreta, en su calidad de endosatario (...) y al contener el pagaré a la orden, los requisitos determinados en el Art. 486 del Código de Comercio y ser título con obligación exigible en la vía ejecutiva conforme así lo estatuyen los Arts. 347 y 348 del COGEP, si los accionados no han justificado que han cancelado el importe del pagaré a la orden reclamado o demandado mediante este procedimiento ejecutivo, ni han acreditado de modo alguno sus excepciones, como lo exige el Art. 169 del COGEP, las mismas han quedado como simples enunciados; de ahí que, no se encuentra fundamento alguno para que puedan eximirlos de la responsabilidad del pago de la obligación contenida en el título ejecutivo materia de esta acción”*.

40. De la revisión del fallo impugnado se colige que, los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro analizaron las alegaciones sobre la falsificación del título ejecutivo, y en razón de aquello explicaron que dichas aseveraciones no fueron probadas dado que la pericia grafológica solicitada por Olga Marlene Eras Robles fue inadmitida en auto interlocutorio dictado por el juez de primera instancia, por no haberse justificado la imposibilidad de acceder al objeto de la pericia conforme lo determinado en el artículo 225 del COGEP, auto respecto del cual, la parte demandada no interpuso recurso de apelación.
41. Asimismo, se observa que los cuestionamientos que hizo la parte demandada respecto a la negativa de la prueba pericial grafológica fueron analizados por los jueces provinciales al pronunciarse sobre la validez del proceso y resolver las alegaciones de nulidad planteadas por Olga Marlene Eras Robles, quienes con fundamento en lo señalado en los artículos 107 y 111 del COGEP determinaron que la actuación del juzgador de instancia que inadmitió la prueba pericial por contravenir el artículo 258 del COGEP, no ocasiona la nulidad alegada por la parte demandada.
42. Por otra parte, en el auto interlocutorio de 14 de septiembre de 2018 que fue notificado conjuntamente con la sentencia de apelación, los jueces provinciales se pronuncian sobre la pericia grafológica solicitada como prueba nueva por Olga Marlene Eras Robles y resuelven inadmitir la prueba anunciada considerando que la misma se solicitaba sin justificar que solo haya sido posible obtenerla con posterioridad a la sentencia de primera instancia, para lo cual fundamentan su decisión en lo previsto en el artículo 258 del COGEP¹³.
43. Finalmente, en el fallo impugnado, los jueces determinan que la parte accionante ha probado documentalmente la existencia de la obligación y que el pagaré a la orden reúne los requisitos determinados en el artículo 486 del Código de Comercio y el artículo 348 del COGEP, y que, por el contrario, la parte demandada no acreditó sus excepciones como lo exige el artículo 169 del COGEP.
44. En razón de todo lo indicado, se observa que los cuestionamientos planteados en el recurso de apelación, respecto a la inadmisión de la prueba pericial grafológica en primera instancia fueron atendidos en el fallo impugnado, y que para el efecto los jueces provinciales explicaron las actuaciones procesales de primera instancia, revisaron las alegaciones realizadas por la parte demandada y con fundamento en normativa que consideraron pertinente, se pronunciaron respecto a las alegaciones formuladas por Olga Marlene Eras Robles, de forma que, se observa que la decisión judicial impugnada

¹³ El artículo 258 del COGEP, vigente a esa época, determinaba lo que sigue: “Art. 258.- Con la fundamentación se notificará a la contraparte para que la conteste en el término de diez días. En materia de niñez y adolescencia el término para contestar será de cinco días. Tanto en la fundamentación como en la contestación, las partes anunciarán la prueba que se practicará en la audiencia de segunda instancia, exclusivamente si se trata de acreditar hechos nuevos. También podrá solicitarse en las correspondientes fundamentación o contestación la práctica de prueba que, versando sobre los mismos hechos, sólo haya sido posible obtenerla con posterioridad a la sentencia. La apelación y la adhesión no fundamentada serán rechazadas de plano, teniéndose por no deducido el recurso”.

cumple con una fundamentación normativa y fáctica suficiente y en tal razón, no se verifica la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1612-18-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

161218EP-52397



Caso Nro. 1612-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de febrero de dos mil veintitres, 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. 324-21-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 324-21-EP

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

SENTENCIA No. 324-21-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por encontrar vulneración al derecho de recurrir en el auto de inadmisión del recurso de casación penal que se fundamentó en la resolución N° 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia cuya inconstitucionalidad fue declarada en la sentencia No. 8-19-IN y acumulados/21.

I. Antecedentes

1. El 27 de noviembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, ratificó el estado de inocencia del señor Segundo Ángel Tatayo Simbaña quien fue procesado como autor del delito de lesiones causadas por accidente de tránsito tipificado en el inciso primero del artículo 379 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).¹ El proceso fue signado con el No. 17460-2019-03204.
2. El 02 de diciembre de 2019, los señores José Alberto Manosalvas Rodríguez y Denys Marianela Manosalvas Pinto, en calidad de acusadores particulares², el procesado y la Fiscalía General del Estado interpusieron recurso de apelación, respectivamente.
3. El 05 de febrero de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Sala Provincial”) negó los recursos de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.
4. El 12 de febrero de 2020, el señor José Alberto Manosalvas Rodríguez, en representación de Sandra Gabriela Manosalvas Pinto, presunta víctima interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido el 08 de septiembre de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“Sala Nacional”).

¹ “Art. 379.- Lesiones causadas por accidente de tránsito.- En los delitos de tránsito que tengan como resultado lesiones a las personas, se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 152 reducidas en un cuarto de la pena mínima prevista en cada caso. Serán sancionadas además con reducción de diez puntos en su licencia. En los delitos de tránsito que tengan como resultado lesiones, si la persona conduce el vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan, se aplicarán las sanciones máximas previstas en el artículo 152, incrementadas en un tercio y la suspensión de la licencia de conducir por un tiempo igual a la mitad de la pena privativa de libertad prevista en cada caso”.

² La acusación particular fue presentada el 02 de julio de 2019 y calificada el 17 de julio de 2019 por el padre y hermana de la presunta víctima, Sandra Gabriela Manosalvas Pinto.

5. El 30 de octubre de 2020, las señoras Olga Virginia Rosalía Gómez de la Torre Bermúdez, en representación de la Fundación Desafío; Myriam Elizabeth Ernest Tejada, en representación de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador; y, Sandra Gabriela Manosalvas Pinto, por sus propios derechos, presentaron la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones de 27 de noviembre de 2019 y 05 de febrero de 2020 y del auto de inadmisión de 08 de septiembre de 2020.
6. De conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el 26 de enero de 2021 la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de enero de 2022, la Sala de Admisión, en voto de mayoría de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría admitieron a trámite la demanda exclusivamente respecto de Sandra Gabriela Manosalvas Pinto³ y dispusieron que las autoridades jurisdiccionales demandadas presenten su informe de descargo. El juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, por su parte, emitió un voto salvado.
8. El 04 de febrero de 2022, la Sala Provincial presentó el informe de descargo solicitado y el 11 de febrero de 2022, lo hizo la Sala Nacional. Posteriormente, con fecha 04 de marzo de 2022, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito presentó su informe de descargo.
9. En virtud del resorteo efectuado por el pleno del organismo el 17 de febrero de 2022, le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo sustanciar la causa.
10. En sesión de 29 de septiembre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la excepción al orden cronológico y priorización de la causa 324-21-EP.⁴
11. El 14 de octubre de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la presente causa.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la

³ El Tribunal de la Sala de Admisión estableció que: *las señoras Olga Virginia Rosalía Gómez de la Torre Bermúdez, en representación de la Fundación Desafío y Myriam Elizabeth Ernest Tejada, en representación de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, no fueron parte procesal y tampoco justificaron que debieron serlo. Por lo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la LOGJCC, no tienen legitimación activa para proponer la presente acción extraordinaria de protección.* Por tanto, la única que cuenta con legitimación activa para la acción extraordinaria de protección es la presunta víctima Sandra Gabriela Manosalvas Pinto.

⁴ En la sentencia No. 8-19-IN/21 y acumulados, este Organismo declaró la inconstitucionalidad por la forma de la resolución No. 10-2015 emitida por la Corte Nacional, por impedir que los accionantes puedan fundamentar su recurso de casación en audiencia, como lo dispone el artículo 657 número 2 del COIP. En consecuencia, el tratamiento prioritario de la causa permitiría a la Corte Constitucional aplicar los precedentes jurisprudenciales establecidos en la sentencia referida de forma oportuna.

Constitución de la República (CRE) 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

13. La accionante alegó vulneración al derecho de petición; a la tutela judicial efectiva; a la protección y reparación integral; a la no violencia contra las mujeres y violencia institucional; al debido proceso en la garantía de presentar de forma verbal o escrita y a la réplica; a la garantía de defensa e igualdad procesal; al derecho a recurrir; y, a la garantía de motivación garantizados en los (artículos 66 numeral 23; 75; 36 numeral 3; 35 y 38.4; y, 76 numeral 7 literales a), h), l) y m) de la CRE. De igual manera argumentó que las decisiones impugnadas transgredieron los principios de igualdad y no discriminación como también de legalidad.
14. Cabe señalar que impugnó 3 decisiones, el auto de inadmisión y las dos sentencias de instancia, razón por la cual, a continuación, se individualizan los cargos de cada una de las decisiones detalladas en el párrafo 5 *supra*, aun cuando hay cargos respecto de los cuales la accionante se pronunció de manera conjunta.

Sobre el auto de inadmisión

15. La accionante se pronunció respecto de la aplicación de la Resolución No. 10-2015 en el auto de inadmisión de su recurso de casación, alegando una vulneración a la tutela judicial efectiva y su derecho a la defensa, por considerar que:

En esta resolución no se incluyen criterios jurisprudenciales que clarifiquen los requisitos y causales de los artículos 656 del COIP, lo cual le permite a la Corte una excesiva discrecionalidad para la admisión de casos. Al parecer el fin implícito en esta Resolución fue únicamente disminuir la carga procesal de la Corte y otorgar un poder arbitrario y subjetivo de depurar los casos de su competencia [...] [L]imita mi capacidad de defensa y somete mis argumentos a un rigor formalista que es contrario a las normas constitucionales.

16. Concretamente, en cuanto a la tutela judicial efectiva, la accionante determinó que:

es claro que se viola el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 75 de la Constitución por parte del auto de inadmisión que considera, a pesar de la suficiente argumentación del recurso de casación que: “no expone los razonamientos lógico-jurídicos, ni determina de forma clara y completa las normas jurídicas supuestamente infringidas a partir de las cuales, se debe demostrar el quebranto de la norma, cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la violación de la misma”

17. Tras haberse apoyado en jurisprudencia de la Corte, la accionante resaltó que tanto el auto de inadmisión, como las dos sentencias de instancias carecen de una motivación en la dimensión formal y material.

18. Además, estableció que se vulneró su derecho a la protección integral y reparación integral puesto que tanto auto impugnado y las sentencias de instancia, realizarían una interpretación “*restrictiva regresiva de derechos de acuerdo a lo que consta en el artículo 11.3.4 de la constitución*”.

Sobre las sentencias de instancia

19. Respecto a la presunta vulneración del principio de igualdad y no discriminación, la accionante señaló que:

La violación de este principio constitucional ocurre por el trato desigual que se me otorga dentro del proceso penal, donde se integran a la interpretación de las sentencias de instancia, estableciendo criterios que influyen en mis derechos a la tutela judicial efectiva y de defensa. En el proceso y en las sentencias de instancia es evidente; luego, este trato diferenciado se da en la negligente actuación del agente fiscal en la investigación y en el proceso penal.

20. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante indicó que:

El juez advierte que esta deficiencia probatoria es de responsabilidad del agente fiscal, Jorge Oña, quien habría cometido negligencia manifiesta, puesto que no realizó otras pruebas para esclarecer los hechos investigados y habría presentado la prueba en mi favor (...) todo esto influyó en la decisión del proceso afectando mi derecho a la tutela judicial efectiva y mi derecho a la defensa.

21. Acerca del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante estableció que:

Es claro que los juzgadores advirtieron que hubo una negligente investigación de los hechos denunciados, omitiendo realizar pruebas fundamentales que hubieron permitido esclarecer los hechos y presentando la prueba (sic) mi favor fuera de los términos legales, lo cual no significó a pesar del reconocimiento expreso de esta situación, la apertura de un expediente administrativo.

22. En cuanto al derecho a la defensa e igualdad procesal, también mencionó que hubo una vulneración a su derecho a no ser escuchada (como parte de las garantías del debido proceso), por considerar que en las sentencias se le habría otorgado un trato diferenciado que provocó la imposibilidad de defenderse y de ser escuchada en igualdad de condiciones.

23. En cuanto al derecho a la no violencia contra las mujeres y violencia institucional, la accionante afirmó que:

Por otra parte, el acto negligente del agente fiscal en el proceso penal supone, además, un acto de violencia institucional por omisión en mi contra por mi condición de ser mujer, toda vez que, de manera explícita, varias normas constitucionales y legales disponen que es obligación del Estado, en el caso particular, de la Fiscalía General del Estado, garantizar una defensa y protección de calidad y especializada de mis derechos.

24. Sobre la base de lo expuesto, la accionante solicitó se declare la vulneración de los derechos alegados y se repare integralmente y se declare la manifiesta negligencia *“puesto que se han cumplido los supuestos de la sentencia 3-19-CN/20 de la Corte Constitucional en sus parágrafos del 60 al 63 (...) respecto del agente fiscal Jorge Oña”*.

3.2 Fundamentos de la Unidad Judicial de Tránsito

25. El juez de la Unidad Judicial de Tránsito afirmó que su decisión es de fácil comprensión y contiene *“cada uno de los elementos dispuestos por nuestra legislación, es de fácil comprensión y realiza un análisis pormenorizado de los hechos y de todos y cada uno de los elementos probatorios presentados por las partes involucradas”*.

3.3 Fundamentos de la Sala Provincial

26. En su informe, el juez ponente establece que, en lo relativo a los cargos planteados en contra de la sentencia de apelación por la no consideración de un informe pericial, este fue realizado fuera de tiempo y *“con absoluta claridad se explicó al recurrente que en base al principio de legalidad (que hoy se dice vulnerado), los términos para tramitar las causas penales, son fatales, y a su conclusión precluye la posibilidad de realizar cualquier actuación”*.
27. Respecto de las alegaciones de género realizadas, en cambio, alegó que:

Tampoco puede afirmarse que por el hecho de ser mujer se hubiera discriminado a la presunta víctima, ya que los informes periciales establecían conclusiones diversas y aquel que responsabilizaba al conductor no fue legalmente practicado, hechos que no tienen relación alguna con consideraciones de género y por la condición de mujer.

3.4 Fundamentos de la Sala Nacional

28. La con jueza Daniella Camacho Harold, sostuvo, en su informe, que desarrolló el proceso de admisión prescrito en el artículo 657.2 del COIP y en la Resolución 10-2015.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Cuestión previa

29. Por una parte, como quedó establecido, la accionante impugnó las sentencias de primera y segunda instancia y el auto de inadmisión del recurso de casación. Pese a ello, de la lectura de la demanda se constata que no existen argumentos respecto de las sentencias de instancia, pues sus alegatos se centran en impugnar las actuaciones realizadas por el fiscal en la etapa de instrucción fiscal. Tanto es así que la accionante, incluso, solicita que se declare la manifiesta negligencia al fiscal Jorge Oña. Siendo así, la Corte identifica que la accionante no expresó argumentos sobre las sentencias de primera y segunda instancia; por lo que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no cuenta

con elementos para poder analizarlas.⁵ Además, en relación a los cargos planteados en contra de las actuaciones fiscales, dado que estas no constituyen un acto jurisdiccional objeto de acción extraordinaria de protección, esta Corte tampoco puede pronunciarse sobre ellas.⁶

30. Por otro lado, respecto del auto de admisión de casación, es preciso establecer que mediante sentencia N° 8-19-IN/21, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la resolución No. 10-2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia⁷, y señaló que *“los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión– no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante”*.⁸
31. Además, determinó que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían *“hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”*.⁹
32. Por lo tanto, en la presente causa, primero corresponde analizar si esta acción se adecúa a los presupuestos de los párrafos anteriores y, de constatarse que el caso en análisis se subsume en los presupuestos de la sentencia No. 8-19-IN/21, ya no será necesario un examen de los demás cargos formulados por la accionante.

V. Planteamiento y resolución del problema jurídico

33. En función de lo anterior, tomando en consideración que la accionante, en su demanda, se refieren a la vulneración de los siguientes derechos: al derecho de petición; a la tutela judicial efectiva; a la protección y reparación integral; al debido proceso en la garantía de presentar de forma verbal o escrita y a la réplica; a la garantía de defensa e igualdad procesal; y, a la garantía de motivación; los principios de igualdad y no discriminación, como también de legalidad. No obstante, las alegaciones se centran en la imposibilidad de fundamentar su recurso de casación en audiencia oral, lo que se alinea a una presunta vulneración del derecho a recurrir, por lo tanto, el análisis se reconducirá a este derecho.

⁵ Conforme a la sentencia constitucional No. 1967-14-EP/20, impone la carga al accionante de brindar una argumentación clara, la cual puede ser verificada cuando los cargos del accionante reúnen, 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). Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20 de 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 2039-10-EP/19 de 19 de noviembre de 2019.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52 y sentencia No. 2467-17-EP/22 de 20 de julio de 2022, párr. 36.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-19-IN y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021.

⁸ *Ibidem*, párr. 71.

⁹ *Ibidem*, VI. Decisión, 1.

¿El auto de inadmisión del recurso de casación se subsume dentro de los presupuestos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, y por tanto vulnera el derecho a recurrir de la accionante?

34. El artículo 76 numeral 7 literal m) de la CRE reconoce el derecho a la defensa en la garantía de recurrir en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos

35. Esta Corte ha sostenido que:

el derecho a recurrir es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal.¹⁰

36. En el mismo sentido, esta Corte ha manifestado que “*el derecho a recurrir tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.*”¹¹

37. Para la resolución de este problema jurídico se constatarán tres supuestos: i) que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, que fue declarada inconstitucional; ii) que la demanda de la acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia No. 8-19-IN/21 en el Registro Oficial el 14 de febrero de 2022; y, iii) que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.

38. Respecto al supuesto i) de la revisión del expediente, se constata que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación con base en la resolución No. 10-2015 pues, expresamente, manifiesta:

Acorde con la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia (precedente jurisprudencial obligatorio en materia penal) No. 10-2015, publicada en el Registro Oficial Nro. 563 de 12 de agosto de 2015, que señala: “Recibido el recurso de casación en la Corte Nacional, corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el COIP,

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1802-13-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 48.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 41-21-CN/22 de 22 de junio de 2022, párr. 24 y sentencia No. 1945-17-EP/21 de 13 de octubre de 2021, párr. 25.

artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarando la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno”, se procede a la calificación, del recurso de casación interpuesto, en los siguientes términos.

[...] La reiteración de esta línea interpretativa de los artículos 656, segundo inciso, y 657.2 COIP, provocó la expedición de la Resolución Jurisprudencial Obligatoria Nro. 10-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

39. En consecuencia, en virtud de lo antes citado, la Sala Nacional procedió a calificar cada uno de los cargos casacionales presentados por el recurrente y los inadmitió por considerar que no cumplen con los requisitos de admisibilidad.
40. Respecto al supuesto ii), conforme consta en los antecedentes, la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 30 de octubre de 2020, admitida a trámite 21 de enero de 2022, y se avocó conocimiento de ella con fecha 13 de octubre de 2022. Por lo que, el caso se encontraba pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia No. 8-19-IN/21 en el Registro Oficial de 14 de febrero de 2022.
41. Finalmente, en relación al supuesto iii), esta Corte constata que la aplicación de la resolución No. 10-2015, declarada inconstitucional, en efecto, impidió que la accionante fundamente su recurso de casación en audiencia, tal como lo exige el artículo 657 número 2 del Código Orgánico Integral Penal; por lo que, el accionante no pudo acceder al recurso extraordinario de casación en los términos previstos en la ley. En consecuencia, aquello provocó la vulneración de su derecho a recurrir establecido en el artículo 76.7 literal m de la Constitución.

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. **324-21-EP**.
2. Declarar la vulneración del debido proceso en la garantía de recurrir el fallo de la señora Sandra Gabriela Manosalvas Pinto.
3. Disponer, como medidas de reparación, lo siguiente:
 - a) Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 08 de septiembre de 2020, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia respecto de la señora Sandra Gabriela Manosalvas Pinto.
 - b) Disponer que, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, resuelva el recurso de casación planteado por el señor José Alberto Manosalvas Rodríguez, en representación de Sandra

Gabriela Manosalvas Pinto, presunta víctima, de conformidad con la Constitución de la República y el trámite previsto en el Código Orgánico Integral Penal.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

32421EP-52057



Caso Nro. 324-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves nueve de febrero de dos mil veintitres, 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. 17-14-AN/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 17-14-AN

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

SENTENCIA No. 17-14-AN/23

Tema: Esta Corte rechaza la demanda presentada por el presunto incumplimiento del penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución, de las medidas cautelares MC-91/06, emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario del 2007. Para ello, se fundamenta que, a través de una acción por incumplimiento, no procede el análisis sobre el incumplimiento de mandatos constitucionales, de políticas públicas y sobre la supuesta inconstitucionalidad de disposiciones constitucionales.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 7 de mayo de 2014, Carlos Pérez Guartambel, en su calidad de presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (también, “Ecuarunari” o “accionante”), presentó una acción por incumplimiento en contra de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República¹, en la que alegó el incumplimiento de las medidas cautelares MC-91/06, emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (también, “CIDH”); el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución; y la política nacional de los pueblos en situación de aislamiento del año 2007. Este caso fue identificado con el número 17-14-AN.
2. En el auto de 9 de diciembre de 2014, la correspondiente Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada.
3. Una vez efectuado el correspondiente sorteo de la causa, su conocimiento correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.
4. En el auto de 10 de enero de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de esta causa, convocó a las partes procesales a audiencia pública para el 31 de enero de 2020 y solicitó a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República el correspondiente informe de descargo.
5. El 31 de enero de 2020, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron Raúl Moscoso Álvarez, en calidad de abogado de la Ecuarunari; Carla Suárez, en

¹ A la fecha de presentación de la demanda, el presidente de la República era Rafael Correa y la presidenta de la Asamblea Nacional era Gabriela Rivadeneira.

representación de la Presidencia de la República; Jaime Ortega, en representación de la Asamblea Nacional; Rodrigo Durango, en representación de la Procuraduría General del Estado (también, “PGE”); y Juan Pablo Morales, Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos, en calidad de *amicus curiae*².

B. Disposiciones cuyo cumplimiento se demanda

6. El accionante especifica que las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda son las siguientes:

6.1. Respecto de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario³ (también, “PIAV”), el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución, que prescribe lo siguiente:

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

6.2. La política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario, emitida en el año 2007⁴, en relación con la prohibición de ingreso de terceros a la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (también, “ZITT”) y el principio de precaución.

6.3. Las medidas cautelares MC-91/06, de 10 de mayo de 2006, emitidas por la CIDH a favor de los PIAV Tagaeri y Taromenane, cuyo tenor es el siguiente:

“[L]a Comisión Interamericana solicita al Estado ecuatoriano que adopte medidas efectivas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos Tagaeri y Taromenane, en especial, adopte las medidas que sean necesarias para proteger el territorio en el que habitan, incluyendo las acciones requeridas para impedir el ingreso de terceros”.

C. Antecedentes relacionados con el caso

² Conforme consta en la razón sentada por la actuario el 31 de enero de 2020, pese a que Petroamazonas EP fue debidamente notificada, no compareció a la audiencia. Hoja 94 del expediente.

³ En el transcurso de la presente sentencia, esta Corte empleará la denominación “pueblos indígenas en aislamiento voluntario” para referirse a los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane, al igual que lo ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe temático titulado “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas”. En ese sentido, se ratifica el reconocimiento realizado por esta Corte en la sentencia 28-19-IN/22 (pie de página 7), respecto de que “*el empleo del término pueblos indígenas en aislamiento ‘voluntario’ no es aceptado unánimemente*”.

⁴ Los accionantes se refieren al documento denominado “Política Nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario”, presentado el 18 de abril del 2007 por el entonces presidente de la República, Rafael Correa, a fin de que constituya un instrumento de consulta, conocimiento y debate.

7. Mediante acuerdo ministerial 0322, de 26 de julio de 1979⁵, emitido por los Ministerios de Agricultura y Ganadería e Industrias, se creó y delimitó el Parque Nacional Yasuní. Estos límites fueron modificados en dos ocasiones, de las cuales, la última se realizó a través del acuerdo ministerial 202 del Ministerio de Agricultura, publicado en el registro oficial 936, de 18 de mayo de 1992. Actualmente, el Parque Nacional Yasuní *“incluye: parte de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane, parte del territorio Waorani y los bloques petroleros 14, 15, 16, 31 e ITT [43]”*⁶.
8. Mediante el decreto ejecutivo 552⁷, de 29 de enero de 1999, se declaró como zona intangible *“las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri, Taromenane”*.
9. El 26 de abril de 2006, Fernando Ponce Villacís, Raúl Moscoso, Juan Guevara y Patricio Asimbaña presentaron una solicitud de medidas cautelares a la CIDH, en virtud de sucesos violentos ocurridos en contra de los PIAV en el año 2006. Al respecto, el 10 de mayo del mismo año, el referido organismo internacional emitió las medidas cautelares especificadas en el párrafo 6.3 *supra*.
10. A través del decreto ejecutivo 2187 de 3 de enero de 2007⁸, se delimitó la Zona Intangible Tagaeri Taromenane, en una extensión de 758.051 ha., y se estableció una zona de amortiguamiento (también, “ZA”) de diez kilómetros de ancho, contigua a toda la ZIIT.
11. El 18 de abril de 2007, el entonces presidente de la República, Rafael Correa puso *“a consideración de la ciudadanía ecuatoriana para su conocimiento y debate la Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario”* (párrafo 6.2 *supra*).
12. Con base en la excepción del artículo 407⁹ de la Constitución, que admite la explotación de áreas protegidas y zonas declaradas intangibles cuando se ha declarado de interés nacional, la Presidencia de la República presentó a la Asamblea Nacional la petición de declaratoria de interés nacional para la explotación de los bloques petroleros 31 y 43, ubicados en el Parque Nacional Yasuní. Al respecto, el 3 de octubre de 2013, la Asamblea Nacional resolvió *“[d]eclarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní”*¹⁰.

⁵ Publicado en el registro oficial 69, de 20 de noviembre de 1979.

⁶ Ministerio del Ambiente, Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní, p.18. Aprobado mediante acuerdo ministerial 080, publicado en el registro oficial 786, de 11 de septiembre de 2012.

⁷ Publicado en el suplemento del registro oficial 121 de 2 de febrero de 1999.

⁸ Publicado en el registro oficial 1 de 16 de enero de 2007.

⁹ Constitución, artículo 407: *“Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”*.

¹⁰ Publicada en el segundo suplemento del registro oficial 106 de 22 de octubre de 2013.

13. Mediante el decreto ejecutivo 751, de 21 de mayo de 2019, se ampliaron los límites de la ZITT y su ZA.
14. En la sentencia 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, esta Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de los artículos 1 y 2, así como la inconstitucionalidad por la forma de los artículos del 3 al 9 del decreto ejecutivo 751.

D. Las pretensiones y sus fundamentos

15. El accionante pretende que esta Corte declare que la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional inobservaron las disposiciones especificadas en el apartado B de la presente sentencia y, como consecuencia, que se disponga la revocatoria de la declaratoria de interés nacional para explotar los bloques 31 y 43 (también, “DIN”), *“por tratarse de un acto inconstitucional nulo”*.

16. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante esgrimió lo siguiente¹¹:

- 16.1. El accionante afirma que la DIN para la explotación de los bloques 31 y 43, ubicados en el Parque Nacional, es nula e inconstitucional por las siguientes razones:

- 16.1.a El proceso de emisión de la resolución de DIN sería incompatible con la regla del artículo 407 de la Constitución porque esta determinaría que la declaratoria de interés nacional debe realizarse de forma previa *“al inicio de actividades inherentes a la sustracción de petróleo, que por cierto incluye a la construcción de caminos funcionales y la fase de exploración”*; y en este caso, se habría realizado posteriormente, con el fin de *“convalidar hechos consumados, verificables, de trabajos realizados y en ejecución, para el desarrollo de los bloques [31 y 43] [...]”*.

- 16.1.b La resolución DIN sería contraria al artículo 57.7¹² de la Constitución, que reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada, porque no se habría consultado a *“las organizaciones indígenas que tienen la misión de proteger a los suyos”* y que

¹¹ Según consta en la demanda, escritos de 28 de enero y 13 de febrero de 2020, así como, el audio de la audiencia de la causa.

¹² Constitución, artículo 57: *“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”*.

“representan y pueden hablar” por los PIAV, a saber: la Conaie, Confenaie y Nawe.

- 16.1.c** La DIN sería inconstitucional porque *“con la decisión de explotar petróleo en este santuario de la naturaleza [se] vulnera los derechos de la Pachamama, los principios ambientales y en general la normativa protectora desarrollada en el Capítulo II, Título VII de la Constitución”*.
- 16.2.** La política nacional para los PIAV se habría incumplido en relación con los siguientes aspectos: i) la prohibición de que todo agente externo ingrese a la zona de protección de los PIAV Tagaeri-Taromenane, que, en la especie, cubre su territorialidad y no se acota a la zona intangible creada para el efecto; ii) el mandato de observar los principios de precaución y de respeto a su dignidad, considerando que las políticas públicas son asimismo garantías de aplicación de derechos.
- 16.3.** En relación con las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, afirma que estas se habrían incumplido por las siguientes razones:
- 16.3.a** La excepción prevista en el artículo 407 de la Constitución haría que las medidas cautelares no sean *“eficientes ni eficaces [...] frente a los requerimientos de explotación petrolera en territorios de [los PIAV]”*; puesto que *“desmonta el blindaje de protección”* a los PIAV y su territorio. Esto, en virtud de que las *“actividades extractivas en el Parque Nacional Yasuní afectará negativamente los ecosistemas que hacen posible la existencia”* de los PIAV.
- 16.3.b** Existiría una antinomia entre el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución y la excepción del artículo 407 ibídem porque el primero establece la intangibilidad del territorio ancestral de los PIAV y la segunda admite la declaratoria de interés nacional de zonas intangibles para su explotación, cuando la intangibilidad del territorio de los PIAV no debe admitir excepción alguna y hay una especificidad respecto de los derechos de estos pueblos.
- 16.3.c** La excepción del artículo 407 de la Constitución sería inaplicable al territorio ancestral de los PIAV porque esta excepción se refiere a las zonas declaradas intangibles y el penúltimo inciso del artículo 57 ibídem protege dicho territorio.
- 16.3.d** La excepción prevista en el artículo 407 de la Constitución sería ineficaz porque sería contraria a la misma Constitución,

específicamente a los artículos 11 (numerales 5 y 9)¹³, 424¹⁴, 425¹⁵ y 426¹⁶ ibídem, debido a que “*antepone los derechos fundamentales a los poderes del Estado*” y “*fue introducida por la tranquera, pues no fue aprobada por el pleno de la Asamblea Constituyente*”.

E. Contestaciones de las entidades accionadas

E.1. Presidencia de la República

¹³ Constitución, artículo 11: “*El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.*”

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos”.

¹⁴ Constitución, artículo 424: “*La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

¹⁵ Constitución, artículo 425: “*El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

¹⁶ Constitución, artículo 426: “*Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.*

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán 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, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”.

17. En el informe de descargo presentado¹⁷ y en la audiencia, esta entidad sostuvo que el documento ingresado por el accionante como reclamo previo no contiene un requerimiento de cumplimiento de las medidas cautelares MC-91/06, sino que expresaría sus percepciones personales sobre hechos distintos a los valorados por la CIDH y la suspensión de un mecanismo constitucional no relacionado, como lo es la DIN.
18. Al respecto, expresa que la supuesta inobservancia de realizar una consulta previa no es pertinente para argumentar un incumplimiento de las medidas cautelares. En igual sentido, puntualiza que la alegada vulneración de los derechos de la naturaleza no se basa en una determinación clara de perjuicios ambientales y hechos probados, sino en una suposición; sin que se explique cómo esa presunta afectación se relacionaría con el incumplimiento de las medidas cautelares.
19. En esa línea, manifiesta que el accionante estaría realizando un mal uso de la acción por incumplimiento al pretender que, a través de esta, se revoque la DIN, acto que no guardaría relación con las medidas cautelares de la CIDH.
20. Finalmente, realiza una síntesis de las medidas adoptadas por las distintas instituciones del Estado ecuatoriano, con competencia en la materia, para la protección de los PIAV y el cumplimiento de las medidas cautelares. En ese sentido, enfatizó que, durante 14 años, el Estado ecuatoriano ha reportado a la CIDH sobre el cumplimiento de las medidas cautelares y que en ninguna ocasión dicho órgano internacional determinó su incumplimiento o dispuso tomar medidas adicionales.

E.2. Asamblea Nacional

21. En la audiencia, la Asamblea Nacional sostuvo que remitió a esta Corte las copias certificadas que dan cuenta del procedimiento seguido previo a la DIN¹⁸, el cual habría sido minucioso, pues se habrían presentado informes técnicos, realizado debates y habrían intervenido varias comisiones de dicha función del Estado, a fin de tomar la mejor decisión, en procura de los derechos de los PIAV.
22. En esta línea, manifiesta que, conforme lo admite excepcionalmente la Constitución, se declaró de interés nacional la explotación de los bloques petroleros 31 y 43, por lo que la Asamblea habría actuado en el marco de sus competencias, en observancia de la Constitución y siguiendo el proceso correspondiente.

E.3. Contestación de la PGE

23. En la audiencia, la PGE expuso que el artículo 52 de la LOGJCC establece condiciones específicas y concurrentes respecto de la procedencia de la acción por incumplimiento y refirió que la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha establecido un esquema

¹⁷ Hojas 66 a 74 del expediente.

¹⁸ La información remitida a la Corte Constitucional se compone de siete cuerpos. Se envió mediante escrito de 20 de enero de 2020, que consta en la hoja 76 del expediente.

sobre los parámetros para que una obligación sea clara, expresa y exigible. Al respecto, precisó que no es factible realizar un trasplante entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional nacional porque son categorías similares, pero no equivalentes, debido a que sus parámetros de creación y aplicación difieren. En esta línea, puntualizó que la CIDH no establece un obligado específico (sujeto pasivo), sino que la obligación está dirigida al Estado en general, como un sujeto de Derecho Internacional; de manera que es complejo determinar la exigibilidad de la obligación. Por otra parte, en lo concerniente a que la obligación sea clara y expresa, señaló que las medidas cautelares son de carácter general y no establecen medidas específicas que permitan cumplir estos parámetros.

24. En cuanto al argumento sobre el incumplimiento de medidas cautelares, ocasionado por una falta de consulta previa para realizar la DIN, esta institución expresó que la afirmación es inexacta porque no hay evidencia de que este acto haya provocado un daño contra la vida e integridad de los PIAV. Adicionalmente, indicó que el accionante sostuvo que normas constitucionales vulneraron otras normas constitucionales, lo cual no es objeto de esta acción. Por consiguiente, solicitó el rechazo de esta acción por incumplimiento, por improcedente.

F. Amici Curiae

F.1 Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables

25. En su escrito¹⁹, este ministerio señaló que el 22 de agosto de 2018 se emitió el *“Protocolo de conducta que rige a los sujetos de control que desarrollan actividades hidrocarburíferas en zonas adyacentes y/o colindantes con la Zona Intangible Tagaeri - Taromenane y su zona de amortiguamiento”*²⁰ (también, “Protocolo de Conducta”), el cual, con base en el principio de no contacto, obliga a las autoridades ejecutoras y los sujetos de control a adoptar las medidas para evitar que terceros o sus acciones afecten o influyan a los PIAV.
26. Al respecto, expuso que el Protocolo de Conducta determina que, en caso de haber señales de avistamiento o cualquier otra situación de posible contacto, se deberá seguir el procedimiento previsto en las Directrices para Situaciones de Contacto con PIAV y establece medidas de protección a adoptar, a saber: suspensión temporal de actividades, restricción de ingreso a los sujetos de control a los sectores donde se ha desarrollado los eventos e implementación de planes, programas y proyectos por parte de los sujetos de control.
27. En línea con lo señalado, concluyó que se emitió el referido Protocolo de Conducta, *“adoptando así medidas efectivas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos Tagaeri y Taromenane, en especial [...] las medidas que sean*

¹⁹ Ibídem, hojas 85 a 87.

²⁰ Acuerdo interministerial 2, suscrito entre el entonces Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ambiente. Publicado en el registro oficial 255, de 5 de junio de 2018.

necesarias para proteger el territorio en el que habitan, incluyendo las acciones requeridas para impedir el ingreso de terceros”.

F.2 Secretaría de Derechos Humanos

28. En su informe²¹, esta secretaría realizó un recuento de las acciones que se habrían llevado a cabo para el cumplimiento de las medidas cautelares MC-91/06, por parte de las instituciones del Estado ecuatoriano competentes en los distintos momentos, a partir de la emisión de dicha resolución.
29. Por otra parte, manifestó que se remitieron informes periódicos a la CIDH, a fin de reportar el cumplimiento de las medidas cautelares MC-91/06 y que dicho órgano, competente para la evaluación de las mismas, no ha determinado un incumplimiento de la obligación internacional.
30. Finalmente, concluyó que, de forma progresiva, se ha consolidado un sistema de protección:

que incluye un marco normativo adecuado, la generación de una institucionalidad específica; y acciones, que entre otras, incluyen el establecimiento de un sistema de monitoreo; infraestructura que permite las actividades de monitoreo (EMZITT); el relacionamiento comunitario permanente con actores estatales y privados, esenciales para protección de los PIAV.

31. En esa línea, alega que sí se habría realizado acciones para dar cumplimiento a las medidas cautelares emitidas por la CIDH para la protección de los PIAV.

F.3 Ministerio del Ambiente

32. En su informe²², este ministerio señaló que se establecieron programas de gestión comunitaria en la “zona de intervención”, así como programas de comunicación y difusión. Asimismo, habría suscrito varios convenios para coordinar acciones con el Ministerio de Salud, el entonces Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministerio de Defensa y Gobierno, así como con la NAWA y AMWAE. También señaló que se establecieron centros de control estratégicos en la ribera sur del río Napo y subcuencas de los ríos Tiputini y Yasuní; y que se instaló un puesto de emergencias, ubicado en la parte posterior del puesto de control, con equipos médicos, que permitirían cubrir emergencias.

II. Competencia

33. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (también,

²¹ Hojas 101 a 127 del expediente.

²² Ibídem, hojas 129 a 132.

“LOGJCC”), este Pleno es competente para conocer y resolver acciones por incumplimiento.

III. Reclamo previo

34. En el marco de la acción por incumplimiento, el artículo 54 de la LOGJCC establece la obligación de realizar un reclamo previo a la presentación de la demanda al siguiente tenor:

Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

35. En la sentencia 46-18-AN/22, la Corte sistematizó los criterios sobre los requisitos que debe contener el reclamo previo realizado por la parte accionante de una acción por incumplimiento, a efectos de considerar satisfecha la obligación del citado artículo 54 de la LOGJCC y especificó que la inobservancia de dicha norma “*impide que la Corte Constitucional cumpla con su tarea de resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento*”. Asimismo, señaló que hay dos fases de verificación del cumplimiento de este requisito, la primera se realiza en la fase de admisibilidad y la segunda en la de sustanciación, en la que se analiza el contenido del referido reclamo. En ese sentido, en el párrafo 23 *ibídem*, se detalló lo siguiente:

[E]l reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;*
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;*
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,*
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.*

36. Al respecto, se realizará la segunda fase de verificación del requisito de reclamo previo. Así, consta en el expediente del caso que el accionante presentó dos escritos en calidad de reclamo previo: uno dirigido al entonces Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, y otro a la entonces Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira Burbano, sin que se verifique que dichas entidades hayan dado respuesta.
37. Ambos escritos son de similar tenor y en estos se “*emplaza*” a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional a observar las medidas cautelares emitidas por la CIDH, “*el inciso que sigue al numeral 21 del artículo 57 de la Constitución*” y la “*prohibición de todo agente externo a la zona de protección de los pueblos Tagaeri y Taromenane y los principios de precaución de respeto a su dignidad, contemplados en la política nacional para los pueblos en situación de aislamiento*”.

- 38.** De la revisión de los reclamos previos, se verifica que en estos se solicita el cumplimiento de tres obligaciones, las cuales coinciden con las demandas en la acción por incumplimiento, según se especificó en los párrafos 6.1, 6.2 y 6.3 *supra*. Por consiguiente, se cumplen los requisitos concernientes a la identificación de la obligación, la solicitud expresa de su cumplimiento y que estas sean las mismas cuyo incumplimiento se acusa en la demanda de esta garantía jurisdiccional.
- 39.** En cuanto al obligado a la satisfacción de las referidas obligaciones, se observa lo siguiente:
- 39.1.** A la fecha de presentación del reclamo previo, el entonces Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (también, “MJDHC”) tenía la competencia de coordinar, entre otras, la ejecución de medidas cautelares originadas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de conformidad con el decreto ejecutivo 1317²³. Asimismo, según lo establecido en el decreto ejecutivo 503²⁴, este ministerio tenía a su cargo la ejecución del Plan de Medidas Cautelares para la protección de los PIAV. El MJDHC pertenecía a la Función Ejecutiva, por lo que, si bien la solicitud de cumplimiento de las medidas cautelares de la CIDH (párrafo 6.2 *supra*) no se realizó a esta entidad, sí se dirigió a la Presidencia de la República, máximo órgano de la Función Ejecutiva²⁵. Por consiguiente, se satisface este requisito respecto de esta obligación.
- 39.2.** Por su parte, la política pública del párrafo 6.3 *supra* fue presentada por la Presidencia de la República en el año 2007, por lo que también se cumple este requisito en cuanto a esta obligación demandada.
- 39.3.** También, se exige el cumplimiento del penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución (párrafo 6.1 *supra*), respecto de lo cual, cada institución está compelida a actuar en el marco de sus competencias. Así, en la línea de lo señalado en los dos párrafos previos, se da por cumplido este requisito en lo concerniente a la solicitud de cumplimiento de esta obligación.

²³ Artículo 1: “*Confírase al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la responsabilidad de coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, y demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia*”. Decreto ejecutivo 1317, de 9 de septiembre de 2008, publicado en el registro oficial 428, de 18 de septiembre de 2008.

²⁴ El Plan de Medidas Cautelares se transfirió del Ministerio de Ambiente al MJDHC mediante el Decreto Ejecutivo 503, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 302, de 18 de octubre 2010.

²⁵ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), artículo 5: “[...] *La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus Ministros o delegados*”.

- 39.4.** De igual forma, el accionante presenta cargos en contra de la resolución DIN, emitida por la Asamblea Nacional, y su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad, con el fin de que se revoque dicha resolución. En la misma línea, solicitó a la Asamblea Nacional que revoque esta resolución. Por lo que se cumple este requisito del reclamo previo.
- 40.** Por las razones expuestas, se concluye que se cumple con el reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC y que, al no haber dado las instituciones contestación, procede continuar el análisis.

IV. Cuestión previa

- 41.** El artículo 93 de la Constitución establece que la acción por incumplimiento tendrá por objeto

garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

- 42.** Las disposiciones que el accionante alega incumplidas son las citadas en el apartado B de esta sentencia, a saber: **i)** el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución; **ii)** la política nacional de los PIAV, en relación con la prohibición de ingreso de terceros a la ZITT y el principio de precaución; **iii)** las medidas cautelares MC-91/06, emitidas por la CIDH a favor de los PIAV.
- 43.** Al respecto, se identifica que los cargos del párrafo 16.1 *supra* están dirigidos a cuestionar la validez constitucional de la resolución de DIN, lo que es concordante con la pretensión del accionante de que se declare la inconstitucionalidad de la resolución y se la revoque. Esto excede el ámbito la acción por incumplimiento, en vista de las razones que se detallan a continuación:
- 43.1.** El cargo del párrafo 16.1.1 *supra* cuestiona la constitucionalidad formal de la DIN en relación con el momento en que se habría resuelto y presuntas actividades que se habrían estado realizando en los bloques 31 y 43, de forma previa a dicha declaratoria. En ese sentido, el accionante pretende que esta Corte examine la alegada incompatibilidad con normas constitucionales que regirían este trámite legislativo, es decir, que se valore el cumplimiento del procedimiento para la emisión de la DIN; lo cual ameritaría otro tipo de proceso constitucional.
- 43.2.** El cargo del párrafo 16.1.2 *supra* también acusa una presunta omisión en el proceso para resolver la DIN, la que consistiría en la incompatibilidad con el artículo 57.7 de la Constitución (relativo al derecho a la consulta previa), debido a que no se habría reconocido a determinadas organizaciones indígenas como representantes de los PIAV y no se les habría consultado previo a la emisión de dicha resolución. Así, en este cargo, se pretende un

pronunciamiento sobre el derecho a la consulta previa de los PIAV y que se resuelva sobre la representación de los mismos por parte de terceros en dicho proceso, lo cual es propio de otros mecanismos previstos en la Constitución, como se señaló en el párrafo anterior.

43.3. En el cargo del párrafo 16.1.3 *supra*, el accionante sostiene que la resolución DIN sería inconstitucional por los daños que podría ocasionar, lo que sería contrario a los derechos constitucionales de la naturaleza, lo cual también es propio de otros mecanismos constitucionales.

44. Propiamente, en cuanto a las normas cuyo incumplimiento acusa el accionante, se aprecia lo siguiente:

44.1. En relación con el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución **(i)**, en la sentencia 1-14-AN/20²⁶, esta Corte ratificó que los mandatos constitucionales no son objeto de esta garantía jurisdiccional; por consiguiente, no procede el análisis sobre el incumplimiento del mismo.

44.2. En lo atinente a la política nacional para la protección de los PIAV **(ii)**, cabe precisar que las políticas públicas son garantías constitucionales para la protección de derechos²⁷; y estas refieren, entre otras, a las decisiones, lineamientos o curso de acción que definen las autoridades²⁸ para alcanzar el estado de cosas, en el contexto de este caso, la protección de los PIAV y su territorio. Así, el mandato contenido en las medidas cautelares MC-91/06 podría tener incidencia en la política pública para la protección de los PIAV, pero no constituye en sí mismo una norma que integra el ordenamiento jurídico o una decisión de un organismo internacional; por consiguiente, no procede el análisis de políticas públicas mediante una acción por incumplimiento.

44.3. En lo concerniente a las medidas cautelares MC-91/06 **(iii)**, en la sentencia 25-14-AN/21, esta Corte resolvió sobre el incumplimiento de medidas cautelares otorgadas por la CIDH y dejó sentado que las resoluciones de medidas cautelares emitidas por la CIDH pueden ser demandadas mediante acción por incumplimiento²⁹. Ahora bien, en los párrafos 16.3.a, 16.3.b y 16.3.c *supra*, el accionante sostiene que las referidas medidas cautelares serían ineficaces porque el penúltimo inciso del artículo 57 de la Constitución reconoce la intangibilidad del territorio de los PIAV, la cual debería ser absoluta, y el artículo 407 de la Carta Magna sería contrario a dicha norma constitucional, en virtud de que establece una excepción a la intangibilidad, según la cual, es posible la declaratoria de interés nacional para la explotación

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1-14-AN/20, de 25 de noviembre de 2020, párr. 28.

²⁷ Conforme el artículo 85 de la Constitución.

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos, 15 de septiembre de 2018, párr. 20.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 25-14-AN/21 y acumulado de 29 de septiembre de 2021.

de este tipo de zonas. En ese sentido, afirma que el contenido del artículo 407 de la Constitución “*desmonta el blindaje de protección*” al territorio de los PIAV, por lo que habría una antinomia entre artículos de la Constitución. Además, en el párrafo 16.3.4 *supra*, asegura que la excepción prevista en el referido artículo 407 sería incompatible con los artículos 11 (numerales 5 y 9), 424, 425 y 426 de la Constitución.

- 44.4.** En suma, la intención del accionante es que, a través de una acción por incumplimiento, esta Corte declare inconstitucional una disposición de la Constitución porque, a su decir, esta sería incompatible con otras normas de la misma Constitución, lo cual habría generado el incumplimiento de las referidas medidas cautelares; en otras palabras, pretende que esta Corte expulse del ordenamiento jurídico una norma de la Carta Magna.
- 44.5.** La acción por incumplimiento busca garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones, o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos y no tiene un carácter subsidiario de otros mecanismos constitucionales. Por lo tanto, el propósito del accionante es totalmente contrario a la naturaleza de la acción por incumplimiento y excede el ámbito de competencia de este Organismo en el marco de esta garantía jurisdiccional.
- 45.** En razón de lo expuesto, se concluye que no procede continuar el análisis de los cargos planteados y se rechaza la demanda; sin que esta decisión constituya un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y sin perjuicio del derecho del accionante de presentar las acciones constitucionales que considere pertinentes.

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 la acción por incumplimiento **17-14-AN**.
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 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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001714AN-52058



Caso Nro. 0017-14-AN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 3-22-IO

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 16 de febrero de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE ESMERALDAS

CORREOS ELECTRÓNICOS: alcaldia@esmeraldas.gob.ec; class_law@hotmail.com; gregorio.tello.m@gmail.com; cristhiancastro16@hotmail.com; chrisgomezs@hotmail.com; vandocilla@yahoo.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidencia de la República; Procurador General del Estado; y, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículo: 120, numeral 6; 135; 274; y, disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

“se declare la inconstitucionalidad por omisión de la Asamblea Nacional del Ecuador por incumplir el deber claro y concreto previsto en el artículo 274 y disposición vigesimooctava de la Constitución; y, del presidente de la República por incumplimiento indirecto en razón de su obligación constitucional de presentar proyectos de ley que aumenten el gasto público.

En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 129 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos dicte una sentencia de constitucionalidad condicionada en la cual conste la forma cómo se procederá al pago de las rentas que por disposición constitucional le corresponden al cantón Esmeraldas, cuyo procedimiento regirá hasta que la Asamblea Nacional, en un plazo perentorio, dicte la correspondiente regulación legal.

Al momento de dictar su decisión, la Corte Constitucional, de considerarlo necesario, modulará los efectos de su sentencia en el tiempo, materia y espacio, de conformidad con lo que permite el Art. 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

De igual manera, el accionante solicita como medidas cautelares se otorgue y se disponga las regalías correspondientes a favor de GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE ESMERALDAS-GADME.

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



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 84-22-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 17 de febrero del 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Gabriela Bermeo Valencia y Christian Paula Aguirre.

CORREOS ELECTRÓNICOS: maat.legal.juris@gmail.com; emputeec@gmail.com;

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

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos: 3 numeral 1; 11 numeral 2; 66 numeral 4; y, 82 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Las accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra de los artículos 1; 5 literales a), c), e), i); 11 literal b); 12 numerales 4, 7; 13 numeral 2; 18; 19; 21 numerales 1, 2; 22 numerales 4, 6; 24 numerales 3, 11; 25 numeral 1 inciso segundo, numerales 3 literales a), b); 26 numerales 3, 4, 5, 8; 27 numerales 8, 11, 13, 15; 28; 29; 30 numerales 1, 5, 6, 7, 11; 31 numerales 1, 2, 4; 32 inciso segundo, numerales 2, 3, 4, 7; 33 numerales 1, 4; 34 numerales 1, 3; 35 inciso primero, numerales 1, 2 literal b), c), 3 literal b), 4, 5, 7; 36 numerales 4, 5 inciso segundo; 37 numerales 3, 4; 44; 45; 48 inciso segundo; 53 literal a); 56 literal a); y, 59 literal b) de la Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación (LORIVE), publicada en el Segundo Suplemento No. 53 del Registro Oficial de 29 de abril de 2022; 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

JLEO/AM/NGA

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.