

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

8-18-AN/21 En el Caso No. 8-18-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 8-18-AN.....	3
698-15-EP/21 En el Caso No. 698-15-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por la Corporación Financiera Nacional y declarar vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, en la sentencia emitida el 29 de enero de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas	20
53-20-IN/21 En el Caso No. 53-20-IN Declárese la inconstitucionalidad por el fondo artículo 47, numeral 20, del Código Orgánico Integral Penal.	32
3240-17-EP/21 En el Caso No. 3240-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3240-17-EP.	48
2128-16-EP/21 En el Caso No. 2128-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2128-16-EP.	55
256-13-EP/21 En el Caso No. 256-13-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 256-13-EP.	74
11-18-AN/21 En el Caso No. 11-18-AN Desestímese la acción por incumplimiento	102

	Págs.
39-19-IS/21 En el Caso No. 39-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 39-19-IS.	119
23-18-IS/21 En el Caso No. 23-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada.	124
11-21-IS/21 En el Caso No. 11-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 11-21-IS...	128



Sentencia No. 8-18-AN/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2021

CASO No. 8-18-AN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada respecto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 publicado en el Registro Oficial No. 330 de 06 de mayo de 2008. Una vez realizado el análisis constitucional, se desestima la acción.

I. Antecedentes

1. El 22 de febrero de 2018, los señores María de los Ángeles Vera Parra, Joyce Soraida Correa Peñafiel, Jacqueline Ana Carrera García, Verónica Maritza Medranda Villanueva, Ángel Antonio Rosado Morán, Rómulo Rendón Olvera, William Ismael Gutiérrez Rodríguez, Ramón Ecuador Menoscal Santistevan, Jorge Félix Baquerizo Salazar, Julio Walter Saad Rodríguez y Jaime Enrique Bayas Montoya (“**accionantes**”), presentaron acción por incumplimiento respecto del inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 publicado en el Registro Oficial No. 330 de 06 de mayo de 2008, por parte de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR.
2. El 01 de marzo de 2018, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción signada con el No. 8-18-AN. El 21 de marzo de 2018, la causa fue sorteada al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien avocó conocimiento de la causa el 24 de abril de 2018.
3. El día 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces constitucionales. El 12 de noviembre de 2019, en sorteo realizado en el Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
4. El 20 de agosto de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, para que la entidad accionada dé contestación a la demanda. El día 02 de septiembre de 2021 se llevó a cabo la audiencia.

5. Los días 07 de mayo de 2018 y 01 de septiembre de 2021, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR ingresó documentación correspondiente a esta causa.
6. El 07 de septiembre de 2021, el abogado Raúl Yépez Torres, en calidad de procurador judicial de los accionantes, ingresó un escrito respecto a la tramitación de la causa.

II. Norma cuyo cumplimiento se exige

7. El inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 publicado en el Registro Oficial No. 330 de 06 de mayo de 2008, que a criterio de los accionantes ha sido incumplida, dispone:

Primera.- (...)

Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato. Exclusivamente los obreros se incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.

III. Pretensión y argumentos de las partes

A. Pretensión y fundamentos de los accionantes

8. Los accionantes manifiestan que han trabajado por más de 180 días consecutivos, con anterioridad a la expedición del Mandato Constituyente No. 8, mediante tercerización en la ex PETROCOMERCIAL, filial de EP PETROECUADOR, y, por tanto, deberían ser asumidos como trabajadores directos. Sin embargo, a partir del 21 de mayo de 2009 la entidad accionada cesó en funciones a todos los accionantes.
9. A criterio de los accionantes, sostienen que el Mandato Constituyente No. 8, al disponer a las entidades del sector público asumir de manera directa al personal que había laborado 180 días antes de la vigencia de dicha norma constituyente:

[...] entendió que dichos trabajadores han superado la etapa de prueba en el sector público, y por ende su situación jurídica cambia en dicho sector, obteniendo la garantía constitucional de la estabilidad consagrada en el artículo 229, por lo que en el caso que se analiza, no procedería la expedición de "un nombramiento provisional" y mucho menos el haberse determinado la relación laboral por la vía contractual, brindando una estabilidad mínima de un año, tanto más que el Mandato Constituyente no señala estabilidades de plazo fijo o provisional.

10. Como prueba del reclamo previo los accionantes señalan que lo hicieron mediante escrito de 06 de junio de 2017, y como respuesta la entidad accionada emite el oficio No. 15672-JZO-ZNO-2017 de 29 de junio de 2017.
11. En la audiencia pública llevada a cabo ante este Organismo, los legitimados activos afirmaron que la entidad accionada condicionó a los accionantes a suscribir un contrato a plazo fijo para el ingreso a su nómina y que una vez concluido el plazo los desvinculó, y que aquello va en contra del espíritu del Mandato Constituyente No. 8.
12. En el escrito de 07 de septiembre de 2021, los accionantes alegan como aplicable a su caso la sentencia No. 053-10-SEP-CC, dictada por este Organismo.
13. Finalmente, los accionantes solicitan a esta Corte que se declare incumplido el inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8, se ordene que la entidad accionada reintegre a los accionados a sus puestos de trabajo y que se les otorgue el nombramiento definitivo, una compensación económica equivalente a las remuneraciones que dejaron de percibir desde que fueron cesados en funciones y disculpas públicas.

B. Alegaciones de la entidad accionada EP PETROECUADOR

14. La entidad accionada sostiene que cumplió con el Mandato Constituyente No. 8 ya que los legitimados activos fueron contratados de manera directa y se cumplió con el año de estabilidad mínima establecido en el Reglamento¹ de aplicación. En tal virtud, reconoce que todos los accionantes cumplieron con el requisito de los 180 días y que por tal motivo con todos se suscribió un contrato a plazo fijo de un año, del 01 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009.
15. Así mismo, sostiene que ninguno de los accionantes fue sujeto de despido intempestivo durante el año de estabilidad que garantizaba la parte pertinente de la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente No. 8, *“sino que justamente en cumplimiento de lo dispuesto se suscribieron contratos de trabajo a tiempo fijo por un año y lo que efectivamente ocurrió es que culminó el plazo*

¹ Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente No. 8 que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas. Disposición Transitoria Segunda: *“A partir del 1 de mayo del 2008, fecha de vigencia del Mandato Constituyente No. 8, los trabajadores intermediados cuya prestación de servicios se rigió por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se reguló la actividad de intermediación laboral, y de tercerización de servicios complementarios, publicada en el Suplemento de Registro Oficial No. 298 de 23 de junio del 2006, que hubieren celebrado con las respectivas intermediarias contratos de trabajo a plazo fijo, a tiempo indefinido o de temporada, serán asumidos de manera directa y obligatoria por las empresas del sector privado que contrataron con las intermediarias laborales, empresas usuarias que en lo sucesivo serán consideradas para todos los efectos como empleadoras directas de dichos trabajadores, **quienes gozarán de un año mínimo de estabilidad especial**, con una relación que se regirá por las normas del Código del Trabajo, en especial con lo que dispone el artículo 171 de dicho cuerpo legal”.* [Énfasis añadido]

acordado entre las partes”. Concluye que la norma que se exige su cumplimiento no obliga a extender nombramientos definitivos.

16. En audiencia EP PETROECUADOR sostuvo que cumplió con la norma que se exige su cumplimiento, y que reincorporó a todos los accionantes mediante contratos suscritos el 01 de mayo de 2008².
17. Por otro lado, sostiene que la acción por incumplimiento es improcedente puesto que los accionantes han utilizado otras vías, constitucionales y ordinarias, para exigir el cumplimiento de la misma norma. Para el efecto, indica que parte de los accionantes han presentado acción de protección³ y otras demandas laborales⁴, de tal manera que los legitimados activos pretenden convertir a la acción por incumplimiento en una garantía subsidiaria.
18. Así mismo, sostiene que la obligación del Mandato Constituyente No. 8 consiste en la celebración de contratos y la inclusión dentro de la nómina de la entidad accionada, lo cual, a su criterio, fue cumplido conforme se evidencia de los contratos y actas de liquidación adjuntados por la entidad accionada, así como el memorando 00453-HZO-ZSU-2018, de 04 de mayo de 2018.
19. Finalmente, la entidad accionada solicita a esta Corte que se declare improcedente la acción por incumplimiento.

IV. Competencia

20. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

V. Análisis constitucional

21. Conforme la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así

² Conforme consta a fojas 82 a 124 del expediente constitucional.

³ Los señores Jaime Enrique Bayas Montoya, Jacqueline Ana Carrera García, Joyce Soraida Correa Peñafiel, Ramón Ecuador Menoscal Santistevan, Verónica Maritza Medranda Villanueva, Ángel Antonio Rosado Morán, Julio Walter Saad Rodríguez, María de los Ángeles Vera Parra, Jorge Félix Baquerizo Salazar presentaron acción de protección, signada con el número 09402-2011-0161.

⁴ Demandas laborales para el pago de haberes e indemnizaciones laborales el señor Rómulo Rendón Olvera en la causa No.09357-2009-0850; María de los Ángeles Vera Parra en la causa No.09353-2009-1615; Ramón Ecuador Menoscal Santistevan en la causa No.09132-2009-1615; William Ismael Gutiérrez Rodríguez en la causa No. 09355-2009-1838; Joyce Soraida Correa Peñafiel en la causa No. 09353-2009-1839; Jacqueline Ana Carrera García en la causa No. 09131-2012-0857; Verónica Maritza Medranda Villanueva en la causa No. 09351-2012-1134 y Jorge Félix Baquerizo Salazar en la causa No. 09351-2009-0562.

como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias⁵. La acción por incumplimiento procede cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible y para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación⁶.

22. En primer lugar, conforme al artículo 54 de la LOGJCC, esta Corte verifica que los accionantes efectivamente cumplieron con el requisito de reclamo previo, conforme consta en el escrito de 06 de junio de 2017⁷ dirigido a la entidad accionada puntualmente al Ing. José Luis Cortázar, en calidad de gerente de EP PETROECUADOR, en el cual solicitan:

En consecuencia, requerimos a su Autoridad, que proceda al cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, inciso cuarto del Mandato Constituyente No. 8 (...) y en consecuencia proceda al reintegro inmediato de los legitimados activos.

23. Posteriormente, el reclamo es atendido mediante oficio No. 15672-JZO-ZNO-2017 de 29 de junio de 2017, en el cual se señala “*Por las consideraciones expuestas, se confirma que la EP PETROECUADOR no mantiene pendiente obligación alguna para con los requirentes; en razón de lo dicho, resulta improcedente dar atención al pedido de reintegro solicitado*”.

24. Ahora bien, este Organismo debe analizar si la norma presuntamente incumplida cumple con lo determinado en el artículo 52 de la LOGJCC, esto es que la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Este Organismo ha determinado que: “*La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar*”⁸.

25. Los accionantes exigen el cumplimiento del inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8. Respecto a la existencia de la obligación, esta Corte verifica que (i) el titular del derecho son los “*trabajadores intermediados*”; (ii) el contenido de la obligación es la contratación directa de los trabajadores intermediados en las instituciones en las que se refiere la norma, cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad de la aprobación del mandato constituyente.

⁵ Artículo 436 (5), 93 de la Constitución y artículo 52 de la LOGJCC.

⁶ Artículo 93 de la Constitución, artículos 52 y 54 de la LOGJCC.

⁷ Conforme consta en la foja 2 del expediente constitucional.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 38-12-AN/19.

26. Por otra parte, esta Corte observa que la norma tiene como sujeto obligado (iii) a “*las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos*”. En suma, se verifica la existencia de una obligación de hacer contenida en la norma alegada como incumplida.
27. Una vez determinada la existencia de la obligación, corresponde verificar si la obligación es clara, es decir, si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables⁹; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos¹⁰; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse¹¹.
28. La obligación contenida en el inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 es clara y expresa, pues sus elementos están plenamente determinados y se encuentra redactada en términos precisos y específicos, pues no contempla términos o frases que den lugar a equívocos. Para determinar si la obligación es exigible, es necesario verificar si los legitimados activos hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación al mandato constituyente.
29. Esta Corte evidencia que de lo afirmado por los accionantes, y reconocido por la entidad accionada, los legitimados activos han prestado sus servicios conforme se detalla a continuación:

Accionante	Inicio de funciones	Fin de funciones
María de los Ángeles Vera Parra	01 de septiembre de 2006	30 de abril de 2008
Joyce Soraida Correa Peñafiel	19 de abril de 2003	31 de diciembre de 2007
Jacqueline Ana Carrera García	01 de febrero de 2006	30 de abril de 2008
Verónica Maritza Medranda Villanueva	01 de marzo de 2002	30 de abril de 2008
Ángel Antonio Rosado Morán	01 de septiembre de 2006	30 de abril de 2008
Rómulo Rendón Olvera	01 de septiembre de 2006	30 de abril de 2008

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 023-1 I-AN/19.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 37-13-AN/19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-14-AN/19.

William Ismael Gutiérrez Rodríguez	01 de marzo de 2007	31 de diciembre de 2007
Ramón Ecuador Menoscal Santistevan	02 de enero de 1989	21 de mayo de 2009
Jorge Félix Baquerizo Salazar	02 de enero de 1992	30 de abril de 2008
Julio Walter Saad Rodríguez	01 de mayo de 2004	30 de abril de 2008
Jaime Enrique Bayas Montoya	12 de febrero de 2007	30 de abril de 2008

- 30.** El Mandato Constituyente No. 8 fue publicado en el Registro Oficial No. 330 de 06 de mayo de 2008, de manera que se evidencia que cada uno de los accionantes prestó sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la vigencia del mandato constituyente, en consecuencia la condición se encuentra cumplida y torna en exigible a la obligación. En suma, la obligación de hacer contenida en el mandato constituyente es clara, expresa y exigible.
- 31.** En este orden de ideas, corresponde en este punto, verificar si la obligación contenida en el mandato constituyente fue cumplida por parte de EP PETROECUADOR.
- 32.** Los accionantes alegan que *“no procedería la expedición de ‘un nombramiento provisional’ y mucho menos el haberse determinado la relación laboral por la vía contractual, brindando una estabilidad mínima de un año, tanto más que el Mandato Constituyente no señala estabilidades de plazo fijo o provisional”*. Por su parte, EP PETROECUADOR sostiene que cumplió con el Mandato Constituyente No. 8 ya que los legitimados activos fueron contratados de manera directa puesto que con todos se suscribió un contrato a plazo fijo de un año, del 01 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009, de manera que se cumplió con el año de estabilidad mínima establecido en el Reglamento de aplicación.
- 33.** Esta Corte verifica que el inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 no establece una modalidad de contratación en específico, tampoco la duración por la cual deban ser contratados, únicamente la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento dispone una estabilidad especial de un año mínimo. De la revisión del expediente se verifica que EP PETROECUADOR suscribió contratos a plazo fijo con cada uno de los accionantes¹² por el periodo de un año - del 01 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009- de manera que se ha dado cabal cumplimiento al inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8.

¹² Conforme consta en las fojas 80 al 123 del expediente constitucional.

34. Así se evidencia que los argumentos de los accionantes se dirigen a cuestionar la forma de aplicación de la norma, puntualmente, respecto al tiempo por el cual debieron ser contratados por la entidad obligada, mas no al cumplimiento de la norma por sí misma.
35. La acción por incumplimiento tiene como fin garantizar el cumplimiento de normas, y no solventar una discrepancia en cuanto a la forma de aplicación de la norma¹³. En ese sentido, por regla general, dirimir la forma de aplicación de una norma, no es objeto de la presente acción.
36. Esta Corte se apartó del criterio establecido en la sentencia No. 002-10-SAN-CC¹⁴, y en la sentencia 42-18-AN/21 determinó que:

[...] a esta Corte no le corresponde, a través de la presente acción, determinar si las entidades han hecho “buen uso” o “mal uso” de la normativa laboral vigente. Las cuestiones relativas a una indebida aplicación de las normas no pueden confundirse con el incumplimiento de las normas. Es plausible que un contrato de servicios ocasionales no sea la manera más garantista de dar cumplimiento a la finalidad de la norma del Mandato Constituyente 8. No obstante, si de la norma cuyo incumplimiento se alega no se desprende un tiempo específico por el cual los trabajadores intermediarios debían ser asumidos, mal podría esta Corte declarar el incumplimiento de esa norma interpretándola en el sentido de que debieron ser asumidos de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.

37. En suma, los argumentos respecto a la forma en que se debía aplicar el inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 son cargos no atinentes en la presente acción por incumplimiento.
38. Finalmente, respecto al cargo que se ha inobservado en el presente caso la sentencia No. 053-10-SEP-CC¹⁵ dictada en el caso 0778-09-EP, esta no resulta aplicable a la presente

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. No. 003-14-SAN-CC de 15 de julio de 2014. Casos acumulados Nos. 0013-10-AN, 0014-10-AN, 0037-10-AN, 0040-10-AN, 0053-10-AN, 0067-10-AN, 0011-11-AN y 0031- 11-AN; sentencia No. 007-15-SAN-CC de 28 de julio de 2015. Caso No. 022-14-AN; sentencia No. 001- 16-SAN-CC de 04 de abril de 2016. Caso No. 0029-12-AN.

¹⁴ La sentencia No. 002-10-SAN-CC, en el caso 0005-09-AN, determinó que: “La disposición demandada tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral, en defensa de los derechos que le asisten al trabajador, es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve menoscabo de los derechos laborales; es decir, la Empresa obligada debió incorporar a su nómina de trabajadores a todos aquellos que se encontraban prestando sus servicios bajo la modalidad de contrato por horas y que hubieren cumplido las exigencias establecidas en la norma aludida, brindando protección inmediata a los trabajadores en la relación laboral. Por el contrario, la empresa, lejos de cumplir el deber primordial contenido en el Mandato Constituyente N.º 8, haciendo mal uso de la normativa laboral vigente (artículo 11 del Código del Trabajo) vinculó a los trabajadores en forma eventual, y posteriormente con contratos sucesivos a plazo fijo por un año, evadiendo el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de los trabajadores”.

¹⁵ La sentencia No. 053-10-SEP-CC en el caso 0778-09-EP, determinó que: “Los trabajadores que ya fueron incorporados, así como aquellos que falte incorporarlos serán considerados servidores públicos regulares en virtud de la titularidad del derecho a la estabilidad laboral establecida en el Mandato Constituyente N.º 8; en consecuencia, no procederá la extensión de nombramientos provisionales, sino definitivos”.

causa puesto que nos encontramos frente a una acción por incumplimiento, la cual no tiene por objeto el reconocimiento de derechos o declarar la vulneración de derechos constitucionales, sino garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

39. No obstante lo determinado en esta sentencia, se deja a salvo los derechos de los accionantes a reclamar sus pretensiones ante las vías judiciales pertinentes.

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 por incumplimiento No. 8-18-AN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.16
10:08:32 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

SENTENCIA No. 8-18-AN/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó por mayoría, en sesión del Pleno del día miércoles 10 de noviembre de 2021, la sentencia correspondiente al caso No. 8-18-AN/21, en la que se desestimó la acción por incumplimiento presentada por María de los Ángeles Vera Parra, Joyce Soraida Correa Peñafiel, Jacqueline Ana Carrera García, Verónica Maritza Medranda Villanueva, Ángel Antonio Rosado Morán, Rómulo Rendón Olvera, William Ismael Gutiérrez Rodríguez, Ramón Ecuador Menoscal Santistevan, Jorge Félix Baquerizo Salazar, Julio Walter Saad Rodríguez y Jaime Enrique Bayas Montoya (en adelante los accionantes), del cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8.
2. En la sentencia de mayoría se consideró que la norma fue cumplida por parte de EP PETROECUADOR. En atención a que mi criterio no coincide con la sentencia de mayoría con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo respetuosamente mi voto salvado en los siguientes términos:

II. Análisis

3. Los accionante sostienen que al haber laborado en calidad de tercerizados para la entonces PETROCOMERCIAL, una vez vigente el Mandato Constituyente No. 8, y en conformidad con el cuarto inciso de la disposición transitoria primera del referido Mandato, debían ser incorporados como trabajadores de PETROCOMERCIAL ahora EP PETROECUADOR de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.
4. Los accionantes refieren que existen pronunciamientos vinculantes del Ministerio del Trabajo y de la Corte Constitucional (sentencia No. 053-10-SEP-CC) que reiteran que los trabajadores contratados bajo el régimen de tercerización laboral debían ser asumidos por la institución en la que laboran de manera directa y en forma permanente.
5. Por su parte EP PETROECUADOR señaló que la entidad cumplió con el Mandato Constituyente No. 8 ya que los legitimados activos fueron contratados de manera directa y se cumplió con el año de estabilidad mínima establecido en el Reglamento de aplicación. Reconoce que todos los accionantes cumplieron con el requisito de los 180 días y que por tal razón suscribió un contrato a plazo fijo de un año, del 01 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009. Concluye que la norma que se exige su cumplimiento no obliga a extender nombramientos definitivos.

6. En la sentencia de la cual se formula este voto salvado, la Corte Constitucional señala que EP PETROECUADOR dio cumplimiento a lo establecido en la norma cuyo incumplimiento se reclama, pues, “...con todos (la entidad demandada) suscribió un contrato a plazo fijo de un año, del 01 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009, de manera que se cumplió con el año de estabilidad mínima establecido en el Reglamento de aplicación”.¹ Agrega:

Esta Corte verifica que el inciso cuarto de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 8 no establece una modalidad de contratación en específico, tampoco la duración por la cual deban ser contratados, únicamente la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento dispone una estabilidad especial de un año mínimo...los argumentos de los accionantes se dirigen a cuestionar la forma de aplicación de la norma, puntualmente, respecto al tiempo por el cual debieron ser contratados por la entidad obligada, mas no al cumplimiento de la norma por sí misma... por regla general, dirimir la forma de aplicación de una norma, no es objeto de la presente acción.

7. Además, la sentencia de mayoría se fundamenta en la sentencia 42-18-AN/21 en la que esta Corte con voto de mayoría se apartó del criterio establecido en la sentencia No. 002-10-SAN-CC, y determinó que:

...a esta Corte no le corresponde, a través de la presente acción, determinar si las entidades han hecho “buen uso” o “mal uso” de la normativa laboral vigente. Las cuestiones relativas a una indebida aplicación de las normas no pueden confundirse con el incumplimiento de las normas. Es plausible que un contrato de servicios ocasionales no sea la manera más garantista de dar cumplimiento a la finalidad de la norma del Mandato Constituyente 8. No obstante, si de la norma cuyo incumplimiento se alega no se desprende un tiempo específico por el cual los trabajadores intermediarios debían ser asumidos, mal podría esta Corte declarar el incumplimiento de esa norma interpretándola en el sentido de que debieron ser asumidos de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.

8. A mi criterio, existiría un incumplimiento de la norma demandada, lo cual paso a analizar a continuación.

¹ Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente No. 8 que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas. Disposición Transitoria Segunda: “A partir del 1 de mayo del 2008, fecha de vigencia del Mandato Constituyente No. 8, los trabajadores intermediados cuya prestación de servicios se rigió por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se reguló la actividad de intermediación laboral, y de tercerización de servicios complementarios, publicada en el Suplemento de Registro Oficial No. 298 de 23 de junio del 2006, que hubieren celebrado con las respectivas intermediarias contratos de trabajo a plazo fijo, a tiempo indefinido o de temporada, serán asumidos de manera directa y obligatoria por las empresas del sector privado que contrataron con las intermediarias laborales, empresas usuarias que en lo sucesivo serán consideradas para todos los efectos como empleadoras directas de dichos trabajadores, quienes gozarán de un año mínimo de estabilidad especial, con una relación que se regirá por las normas del Código del Trabajo, en especial con lo que dispone el artículo 171 de dicho cuerpo legal”.

Sobre la obligación clara, expresa y exigible en la acción por incumplimiento

9. A efectos comparativos hago notorio que esta Corte en la sentencia No. 15-20-AN/20, determinó que el Ministerio de Economía y Finanzas incumplió los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) por existir asignaciones pendientes de pago a favor de las Universidades privadas que reciben rentas estatales. Para el efecto, consideró que en la audiencia pública, fueron materia de debate los plazos en los que debían hacerse las transferencias, por lo cual realizó un análisis adicional, al sólo contenido de la norma y consideró que la periodicidad de tales asignaciones tiene relación directa con el objetivo del financiamiento de becas para estudiantes de escasos recursos económicos.
10. En ese caso, la Corte ordenó a las entidades que entreguen un cronograma de pagos, a fin de que se lleven a cabo en un tiempo razonable para los accionantes y los accionados y con ello hacer posible el cumplimiento de la obligación que se demandaba.
11. Asimismo, en la sentencia No. 15-14-IN/21, en donde la Corte aceptó parcialmente la acción de incumplimiento del artículo 1 de la Resolución No. 880 del ex Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al analizar la exigibilidad del referido artículo 1 consideró que en lo relativo a la obligación de jubilación patronal, la disposición jurídica demandada, contenía una remisión normativa (Código de Trabajo). No obstante, se aceptó la acción por incumplimiento recordando que en la sentencia No. 37-13-AN/19 se determinó que el contenido del derecho era “fácilmente determinable” por cuanto “(i) su contenido es evidente, y se encuentra desarrollado de forma explícita en un cuerpo legal; y, (ii) no requiere de interpretaciones extensivas”.

Sobre el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8, cuyo cumplimiento se reclama

12. La disposición se detalla a continuación:

Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato. Exclusivamente los obreros se incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.

13. Conforme expresé en el voto salvado formulado a la sentencia de mayoría 42-18-AN/21, la norma transcrita manda a que los trabajadores intermediados (empleados y obreros) que prestaron sus servicios bajo el régimen de tercerización laboral por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del Mandato, sean asumidos de manera directa por las instituciones públicas a las que prestaron sus servicios. Para la sentencia de mayoría, de

la cual formulo el voto salvado, EP PETROECUADOR al asumir de manera directa a los accionantes con un contrato a plazo fijo de un año, cumplió con el año de estabilidad mínima establecido en el Reglamento de aplicación del Mandato Constituyente No. 8. Precisando que no se desprende que la norma alegada como incumplida establezca una modalidad de contratación en específico, ni la duración por la cual los trabajadores deben ser contratados.

14. Esto es, la sentencia de mayoría para concluir que EP PETROECUADOR cumplió con la obligación demandada, recurre al reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente número 8, el cual establece un tiempo mínimo a partir del cual los trabajadores gozarían de estabilidad laboral, señalando que “...gozarán de un año mínimo de estabilidad especial”.
15. A mi criterio, esta norma ignora lo prescrito en el artículo 327 de la Constitución de la República que prescribe:

La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.

El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.

16. Con lo cual dicho Reglamento incorpora elementos adicionales al contenido del mandato constituyente número 8, que restringen la garantía de estabilidad laboral y son contrarios a la disposición constitucional que prohíbe la precarización laboral.
17. Por consiguiente, para examinar lógicamente si el tiempo por el cual los trabajadores intermediados deban ser asumidos es “fácilmente determinable” en el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8 y, conforme lo ha establecido esta Corte, circunscribiéndome en este caso al contenido explícito del propio mandato ocho, sin recurrir a una interpretación extensiva, considero pertinente, conforme lo hice en el voto salvado formulado a la sentencia de mayoría 42-18-AN/21 remitirme a sus considerandos, por ser base normativa y ratio legis, para analizar la obligación demandada.

Que, la legislación del trabajo y su aplicación se sustentan en los principios del derecho social y, por lo mismo, **debe asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad** y remuneraciones justas; (considerando cuarto)

Que, la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral generalizada y la contratación por horas, constituyen modalidades de relación laboral que vulneran los derechos del trabajador y **los principios de estabilidad**, de pago de remuneraciones justas, de organización sindical y contratación colectiva; (considerando quinto)

Que, es imperativo suprimir y prohibir estas formas extrañas y precarias de trabajo, para promover y recuperar los derechos laborales; (considerando diez)

- 18.** Al respecto, en el voto salvado a la sentencia de mayoría 42-18-AN/21, sostuve que de los considerandos de la propia norma cuyo incumplimiento se alega:

...existe una ratio legis expresa y un contenido explícito en el propio mandato de lo cual se desprende claramente que los trabajadores intermediados deben ser asumidos permanentemente. Además, el considerando 10 así como el art. 1 del Mandato Constituyente No. 8 prescribe la eliminación y prohibición de la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo y dispone que la relación laboral sea directa y bilateral entre trabajador y empleador. Con fundamento en lo expuesto, se desprende claramente del propio mandato que la finalidad de la norma cuyo cumplimiento se demandó es terminar con cualquier forma de precarización laboral; por lo que si al aplicar la norma, esta claramente no cumple ese fin, no puede decirse que se cumplió la norma.

- 19.** En esa línea, la Corte Constitucional en la sentencia No. 002-10-SAN-CC, caso No. 005-09-AN, sentencia No. 001-12-SAN-CC, caso No. 0068-10-AN y sentencia No. 004-14-SAN-CC, caso No. 0071-10-AN, aceptó las acciones por incumplimiento presentadas a la norma ahora demandada su cumplimiento, considerando los fines perseguidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi al expedir el Mandato Constituyente 8, así como los considerandos de dicha norma. En ellos, la Corte sostuvo que se establece claramente la eliminación y prohibición de la tercerización, intermediación laboral y cualquier otra forma de precarización laboral, asegurando al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad.
- 20.** Asimismo, la Corte Constitucional en la sentencia No. 004-14-SAN-CC, caso No. 0071-10-AN, en relación a la obligación clara, expresa y exigible prevista en la disposición transitoria primera del Mandato 8, consideró que los trabajadores venían prestando sus servicios por varios años, sin embargo, fueron incorporados como servidores municipales del Distrito Metropolitano de Quito bajo un contrato de servicios ocasionales por un tiempo inicial de un año y posteriormente de 8 meses más. Por lo que sostuvo que, este hecho era contrario al fin principal del Mandato Constituyente No. 8, que era terminar con prácticas de precarización laboral y evitar el abuso y desnaturalización del contrato ocasional de trabajo, mismo que responde a la atención de necesidades emergentes o extraordinarias, y no a actividades permanentes que otorguen estabilidad.²

² Al respecto y en la misma línea, en las sentencias No. 001-12-SAN-CC, CASO No. 0068-10-AN y sentencia No. 002-10-SAN-CC, caso N.º 005-09-AN la Corte tuvo en cuenta que luego de la expedición del Mandato Constituyente N.º 8, los accionante ingresaron a las empresas usuarias contratados por un tiempo determinado, cuando en la realidad realizaban labores permanentes, esto considerando el tiempo de duración de las relaciones laborales mantenidas, por lo que a través de contratos temporales no se daba cumplimiento a las normas contenidas en el mandato, sino más bien las burlaban, al disfrazar la relación laboral permanente como eventual.

21. La Corte concluyó que, la disposición transitoria primera y en general las normas contenidas en el Mandato Constituyente No. 8 otorgaban a los trabajadores intermediados una estabilidad laboral al incorporar a aquellos de manera directa con las instituciones públicas, “...estabilidad que no se la alcanza a través de contratos ocasionales o de plazo fijo, dada su naturaleza y temporalidad”.
22. En el caso concreto, según consta en la sentencia de mayoría (párrafo 29), se demuestra que los accionantes vienen prestando sus servicios por varios años para la empresa usuaria. En especial llama la atención los casos de los accionantes Jorge Félix Baquerizo Salazar (más de 16 años), Ramón Ecuador Menoscal Santistevan (más de 10 años), Verónica Maritza Medranda Villanueva (más de 6 años).
23. Con lo cual se evidencia que EP PETROECUADOR, les otorgó una serie de contratos temporales sucesivos, en lugar de otorgarles estabilidad laboral, aun cuando según lo analizado, los accionantes cumplieron con lo establecido en la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente No. 8 esto es, ser trabajadores intermediados que prestaron sus servicios para la institución pública, por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este Mandato. En esa línea, tanto en los casos de las sentencias analizadas, como en el presente caso, se utilizó la sucesiva renovación de contratos temporales, evidenciando una práctica común de la administración pública, que vulnera los derechos de los trabajadores.³
24. Adicional a ello, tal como expresé en mi voto salvado a la sentencia de mayoría 42-18-AN/21, “...debía tenerse en cuenta los objetivos y considerandos de dicho Mandato, es decir, asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad; así como considerar que el trabajo de los accionantes se caracterizaba por labores permanentes y no ocasionales”. Tal como ocurre también en este caso, según lo señalado en el párrafo 22 de este voto salvado. En conclusión, se incumplió con la obligación establecida en el cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8.

III. Decisión

Consecuentemente, no siendo necesario realizar otras consideraciones en derecho, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, resuelvo:

³ Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia No. 296-15-SEP-CC, caso No. 1386-10-EP dijo, “La renovación sucesiva de contratos ocasionales o la contratación de distintas personas cada dos años para que cumplan tareas regulares al giro institucional de las entidades, evidencia que la labor que se cumple no es de tipo ocasional sino que es de carácter permanente, por lo que al suscribir contratos de tipo ocasional se estaría precarizando intencionalmente la situación de los servidores contratados bajo esta figura y se estaría impidiendo la consolidación de la estabilidad laboral de estas personas, afectando además a los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades públicas, los cuales constituyen un objetivo primordial e inherente a la administración pública moderna”.

1. **Aceptar** la acción por incumplimiento propuesta por los accionantes y en consecuencia, declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente No. 8
2. **Disponer** al representante legal de EP PETROECUADOR de cumplimiento con lo establecido en el Mandato Constituyente No. 8; para lo cual se informará a esta Corte sobre la ejecución de la presente sentencia.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente
por AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2021.12.16
09:41:10 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 8-18-AN, fue presentado en Secretaría General, el 22 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 18:02; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0008-18-AN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden, fueron suscritos el día jueves dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 698-15-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021

CASO No. 698-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si la sentencia dictada el 29 de enero de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de una acción de protección, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes procesales

1. El 9 de octubre de 2014, Bismark Izquierdo Puggliessi, en calidad de representante legal de la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A., presentó acción de protección en contra de la Corporación Financiera Nacional. El accionante alegó que la entidad demandada vulneró sus derechos contenidos en los artículos 9, 66 numeral 26, 308, 334, 335, 336, 337, 424, 425 y 426 de la Constitución de la República, debido a que no obtuvo respuesta alguna respecto de su solicitud de reestructuración de un crédito solicitado a la Corporación Financiera Nacional. El proceso fue signado con el No. 09355-2014-0776.
2. El 18 de noviembre de 2014, la Unidad Judicial de la Florida de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la acción de protección. En contra de esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
3. El 29 de enero de 2015, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró con lugar la acción planteada. En consecuencia, declaró vulnerados los derechos contenidos en los artículos 66 numeral 4 y 66 numeral 23 de la Constitución de la República¹.

¹ En la decisión se dispuso “como consecuencia de la falta de respuesta oportuna y motivada a la petición planteada de reestructuración, amparada en el artículo 66 numeral 23 de la Carta Magna. Aceptándose el recurso de apelación presentado por el ciudadano Bismark Izquierdo Puggliessi de forma parcial a sus pretensiones. Como medida reparatoria se dispone que se reestructure el crédito o deuda descrita y materia de la pretensión de la acción”.

4. El 12 de marzo de 2015, Oswaldo Danilo Morales Jaramillo, en calidad de gerente general de la Corporación Financiera Nacional, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de enero de 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
5. El 2 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 698-15-EP.
6. De conformidad con el sorteo de causas efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 24 de junio de 2015, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Sin embargo, de la revisión del expediente constitucional, no se verifica que la jueza sustanciadora haya avocado conocimiento de la causa.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020 y solicitó a los jueces que emitieron la decisión impugnada remitan su informe motivado.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante.

8. De la lectura de la demanda, se desprende que la Corporación Financiera Nacional alega que se han vulnerado sus derechos contenidos en los artículos: 75 (tutela judicial efectiva), 76 numeral 1 (garantía de cumplimiento de normas), 76 numeral 7 literales a), c), l) y m) (derecho a la defensa, a ser escuchado, a la motivación y a recurrir el fallo), 82 (seguridad jurídica), 169 (principios de administración de justicia) y 11 numeral 9 (principio de responsabilidad del Estado) de la Constitución de la República.
9. Para sustentar su demanda, la entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva debido a que los jueces que emitieron la decisión jurisdiccional impugnada no tomaron en cuenta que *“jamás la Corporación Financiera Nacional ha violado ningún derecho constitucional en especial el de la no discriminación ya que nuestra normativa para este tipo de Crédito de Línea Revolvante de Capital de Trabajo tiene como el máximo del plazo de pago de hasta 180 días, el cual sí fue concedido por la CFN, de que la violación de derecho a la discriminación estarían aduciendo si nuestra normativa no es discriminatoria tiene condiciones para los mecanismos de aplicación de los distintos tipos de crédito y especial al que estamos refiriéndonos”*.
10. Así mismo, agrega que *“bajo ninguna circunstancia los funcionarios de la Corporación Financiera Nacional, han atentado contra los derechos establecidos en la*

Constitución” por lo que “si no existe norma constitucional violada no puede ejercerse una acción constitucional de acción de protección”.

11. En consecuencia, pasa a afirmar que a pesar de que la demanda de acción de protección no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC, *“los Jueces Provinciales de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, no consideran la improcedencia de la acción y declaran un derecho, violando principios y garantías constitucionales.”*
12. Posteriormente, el accionante sostiene que *“Nuestra nueva Constitución, en el numeral 9 de su artículo 11, establece la responsabilidad del Estado, por la INADECUADA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA de sus órganos jurisdiccionales, y por la VIOLACIÓN DEL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA” (Énfasis en el original).*
13. Respecto del derecho a la seguridad jurídica alega que *“[e]l artículo 82 ibídem, nos lleva a efectuar un análisis de los errores judiciales de fondo existentes en la sentencia, dictada el 29 de Enero de 2015, las 11h53, por la Sala Especializada de La Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, el error es ordenar reestructurar la deuda de la línea Revolvente de Capital de Trabajo, SIN CONSIDERAR NORMATIVA INTERNA DE LA INSTITUCIÓN Y QUE SE APLICÓ LA NOVACIÓN A TRES OPERACIÓN DE CRÉDITO” (sic) (Énfasis en el original).*
14. Sobre la base de los antecedentes señalados, la entidad accionante pretende que por medio de esta acción extraordinaria de protección se deje sin efecto la sentencia emitida el 29 de enero de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

b. Del órgano jurisdiccional accionado.

15. El 2 de septiembre de 2020, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas remitieron a esta Corte su informe de descargo.
16. En el informe, una vez que detallan los antecedentes del caso, los jueces señalan: *“como dejamos plasmado en nuestro fallo debidamente motivado con las especificaciones analizadas, doctrinas y jurisprudencia del caso en concreto, brindado protección a los derechos fundamentales del ciudadano a través de la doctrina de los contra pesos, por ser la parte más débil de la relación ante la entidad Estatal financiera”.*
17. En consecuencia, afirman que *“[e]ste tribunal A quo, se ratifica en la decisión judicial adoptada el 10 de enero del 2015, por considerar la vulneración flagrante de derechos fundamentales” (sic).*

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia.

18. 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 Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional.

19. De la revisión de la demanda, se observa que la entidad accionante respecto de los derechos contenidos en los artículos 76 numeral 1 (garantía de cumplimiento de normas), 76 numeral 7 literales a), c), l) y m) (derecho a la defensa, a ser escuchado, a la motivación y a recurrir el fallo), 169 y 11 numeral 9 de la Constitución de la República se limita a enunciarlos sin establecer argumentación alguna. Por lo tanto, esta Corte, al no evidenciar un argumento completo², se abstiene de realizar consideraciones al respecto.
20. Por otro lado, con relación al derecho a la tutela judicial efectiva, de lo transcrito en el párrafo 9 de esta decisión, se evidencia que la entidad accionante se limita a manifestar su mera inconformidad señalando que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en razón de que la Corporación Financiera Nacional no violó ningún derecho constitucional, por lo que la acción debía ser rechazada. Al respecto, este Organismo ha señalado que *“la mera inconformidad del accionante con la decisión contenida en la decisión impugnada escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección, puesto que la garantía jurisdiccional que nos ocupa no constituye un medio de impugnación ordinario que se activa por la sola queja del proponente³”*.
21. En virtud de aquello, esta Corte centrará su análisis en establecer si la sentencia de 29 de enero de 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

a. Derecho a la seguridad jurídica.

22. De la lectura de la demanda, se desprende que la entidad accionante alega que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica debido a que el órgano jurisdiccional que emitió la decisión impugnada ordenó reestructurar una deuda sin observar la normativa interna de la institución y que se habría aplicado, de forma anterior, la novación a tres operaciones de crédito. Así mismo, la entidad accionante manifiesta que, al declarar un derecho, se ha desnaturalizado la acción de protección.

² Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 1028-14-EP/20, párr. 44.

23. La Constitución de la República en su artículo 82 reconoce que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
24. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que “[l]a Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, **debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional** y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales⁴” (énfasis añadido).
25. Por lo tanto, es evidente que, en el marco del respeto a la seguridad jurídica, los jueces deben actuar en el ámbito de sus competencias y, por ejemplo, si conocen una acción de protección están obligados a verificar la existencia de vulneraciones a los derechos que se alegan inobservados, no correspondiendo por tanto determinar responsabilidades administrativas, ni evaluar la legalidad de actos administrativos. Por lo que, si los jueces se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento, incurrirían en vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
26. Ahora bien, como se ha señalado reiteradamente, al presentarse una acción de protección, el juez, precisamente en el marco de sus competencias, debe efectuar un análisis de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determine si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales, sin que aquello implique la declaración de un derecho⁵.
27. Aquello, incluso ha sido ratificado por la jurisprudencia de este Organismo, que ha manifestado que en medida en que la pretensión de una acción de protección sea la declaratoria de un derecho los jueces “no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, sino que en sentencia deberán declarar improcedente la acción al pretenderse la declaración de un derecho⁶”.
28. En el presente caso, se observa que los jueces que emitieron el fallo impugnado señalaron que “el accionante cumplió con el requisito previo de solicitar mediante comunicación escrita la petición de Reestructuración del Crédito, lo que lo hizo merecedor al menos a calificar para el mismo, pero la omisión de la accionada en responder a dicha petición lo ha puesto en evidente desventaja en relación al mínimo establecido en la Ley, lo que ha sido analizado y debe ser considerado como una vulneración de los derechos”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párrs. 20 y 21.

⁵ Vg., ver sentencia No. 1754-13-EP/19, párr. 33.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 1178-19-JP/21, párr. 94.

29. Por ello, declararon la vulneración de derechos, aceptaron la acción de protección y ordenaron, como medida de reparación, que *“se reestructure el crédito o deuda descrita y materia de la pretensión de la acción”*.
30. Dicho esto, se verifica que los jueces, si bien es cierto en amparo a lo dispuesto en la Constitución y la Ley declararon la vulneración de derechos constitucionales; al momento de dictar las medidas de reparación, no solo se limitaron a ordenar que la solicitud de reestructuración sea atendida, sino que dispusieron que se reestructure el crédito en cuestión, lo que significó que los jueces declaren a favor del accionante el derecho a acceder a dicho beneficio, lo cual debía ser resuelto por la CFN, una vez analizada la solicitud correspondiente. Aquello, contravino, de forma expresa, lo dispuesto en el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC.
31. Por lo tanto, al contravenir lo dispuesto en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, aquello desencadenó en una transgresión al precepto constitucional establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República, que establece que la acción de protección **tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución**, por lo que, en el presente caso, dicha garantía jurisdiccional no pudo haber sido empleada para declarar el derecho a una reestructuración crediticia.
32. Así las cosas, resulta evidente que los jueces que emitieron el fallo impugnado, al declarar la existencia de un derecho disponiendo como medida de reparación la reestructuración del crédito, actuaron fuera del ámbito de sus competencias como jueces constitucionales y no garantizaron el respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico.
33. Bajo las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que emitieron el fallo impugnado, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.
34. De conformidad con los procedimientos seguidos por este organismo para las acciones extraordinarias de protección, ante la vulneración de derechos constitucionales ha procedido, generalmente, dejar sin efecto la decisión impugnada y ordenar que otra conformación de jueces emita una nueva sentencia en la que se resuelva nuevamente.
35. No obstante, el transcurso del tiempo en este caso concreto (2015-2021), ha provocado que existan situaciones jurídicas consolidadas en favor Bismark Izquierdo Pugliesi, en calidad de representante legal de la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A, pues la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su sentencia, ordenó la reestructuración del crédito en cuestión⁷.

⁷ Ver sentencia, Corte Constitucional, No. 71-16-EP /21, párr. 44

- 36.** Al respecto, es preciso dejar claro que toda sentencia constitucional, una vez ejecutoriada, es de inmediato cumplimiento y corresponde a los jueces y autoridades públicas ejecutarlas. Además, la admisión de las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con el artículo 62 de la LOGJCC, no suspende los efectos de la sentencia objeto de la acción. Por lo que, en el presente caso, la sentencia impugnada debió ejecutarse y aquello benefició al señor Bismark Izquierdo Puggliessi.
- 37.** Por lo tanto, el dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa, puede afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada, perturbando así situaciones jurídicas consolidadas, por lo que, conforme ha señalado la jurisprudencia de esta Corte⁸ esta sentencia debe ser considerada como una forma de reparación en sí misma.

IV. 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 presentada por la Corporación Financiera Nacional y declarar vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, en la sentencia emitida el 29 de enero de 2015 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- 2.** Como medidas de reparación integral, y considerando que la publicación de esta sentencia es en sí misma una medida de satisfacción, se dispone lo siguiente:
 - 2.1.** Que el Consejo de la Judicatura publique esta sentencia en la parte principal de su sitio web institucional y difunda la misma a través de correo electrónico o de otros medios adecuados y disponibles a todas las y los operadores de justicia del país. En el término máximo de 20 días, el Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá informar a la Corte Constitucional y justificar de forma documentada, el cumplimiento de esta medida.
 - 2.2.** Realizar un llamado de atención a Mauricio Antonio Suárez Espinoza, Lenin Ernesto Zeballos Martínez y Carlos Luis Zambrano Veintimilla, jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que emitieron la sentencia de 29 de enero de 2015.
 - 2.3.** Disponer al Consejo de la Judicatura iniciar la investigación de los servidores judiciales que actuaron en la fase de apelación de la acción de

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1556-15-EP/20, párr. 32.

protección No. 09141-2014-0870, lo cual deberá informar a esta Corte en el término de 60 días desde la notificación de la presente sentencia.

3. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
4. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.15 10:38:51 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 698-15-EP/21**VOTO CONCURRENTENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. ANTECEDENTES**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 24 de noviembre de 2021, aprobó la sentencia N°. 698-15-EP/21, misma que analizó la acción extraordinaria de protección presentada por la Corporación Financiera Nacional (“CFN”) en contra de la sentencia de 29 de enero de 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
2. Coincido con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por la CFN y concuerdo con la decisión de declarar vulnerado el derecho a la seguridad jurídica originado; sin embargo, presento el siguiente voto concurrente con el fin de formular ciertas consideraciones con respecto a las medidas de reparación otorgadas en la sentencia N°. 698-15-EP/21.

II. ANÁLISIS SOBRE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN

3. La sentencia N°. 698-15-EP/21 considera las siguientes medidas de reparación a favor de la CFN, por la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica:
 - a. Que el Consejo de la Judicatura publique la sentencia en la parte principal de su sitio web institucional y difunda la misma a través de correo electrónico o de otros medios adecuados y disponibles a todas las operadoras y todos los operadores de justicia del país.
 - b. Realizar un llamado de atención a Mauricio Antonio Suárez Espinoza, Lenin Ernesto Zeballos Martínez y Carlos Luis Zambrano Veintimilla, jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que emitieron la sentencia de 29 de enero de 2015.
 - c. Disponer al Consejo de la Judicatura iniciar la investigación de los servidores judiciales que actuaron en la fase de apelación en la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección N°. 09141-2014-0870, lo cual deberá informar a la Corte Constitucional en el término de 60 días desde la notificación de la presente sentencia.
4. Adicionalmente, la mencionada sentencia N°. 698-15-EP/21 señala que no procederá dejar sin efecto la decisión impugnada ya que por el transcurso del tiempo se han generado situaciones jurídicas consolidadas a favor de la Empresa Industrial y

Comercial 3B S.A. pues dicha decisión “*debió ejecutarse*”. En este sentido, concluyó que:

(...) el dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa, puede afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada, perturbando así situaciones jurídicas consolidadas, por lo que, conforme ha señalado la jurisprudencia de esta Corte esta sentencia debe ser considerada como una forma de reparación en sí misma.

2.1. Sobre la situación jurídica consolidada

5. Como se aprecia de los hechos del caso y de la sentencia N°. 698-15-EP/21, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la CFN por cuanto declararon la existencia del derecho “a la reestructuración del crédito” y dispusieron como medida de reparación la reestructuración del crédito denominado “*Línea Revolvente de Capital de Trabajo*” otorgado a la compañía Empresa Industrial y Comercial 3B, S.A.
6. Esta declaración de la existencia del derecho a la reestructuración del crédito contravino lo dispuesto en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales¹ y ocasionó que se incumpla con lo establecido en la Constitución de la República, en su artículo 88, que señala que la acción de protección “*tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución*”, desnaturalizando así esta garantía.
7. En este sentido, esta Corte evidencia que los hechos que se desprenden del caso concreto, no debieron haber sido materia de acción de protección.
8. Así, es deber de este Organismo reparar adecuadamente la vulneración de derechos que se produjo como consecuencia de esta utilización indebida de la mentada garantía, motivo por el cual disiento con la sentencia en cuanto al señalamiento de que ésta deberá ser considerada como una forma de reparación en sí misma debido a la existencia de situaciones jurídicas consolidadas de la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A.
9. Resulta improcedente hablar, en este caso, de situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, como lo hace la sentencia N°. 698-15-EP/21, ya que el derecho a la reestructuración del crédito a favor de la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A. fue otorgado contraviniendo disposiciones legales y constitucionales, tal y como se señaló en los párrafos anteriores de este voto concurrente. Adicionalmente, un sujeto procesal no puede beneficiarse de los efectos que provoque su impericia al interponer una acción de protección con el fin de que se declare un derecho a su favor, desnaturalizando esta garantía jurisdiccional.

¹ Art. 42.- *Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:(...) 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.*

10. La decisión de los jueces de segunda instancia invade facultades propias de las instituciones financieras para conceder o negar reestructuración de los créditos conferidos a sus clientes, lo cual de ninguna forma se adecua al propósito de la acción de protección, la cual habilita la protección de derechos y no puede ser un mecanismo para evitar el cumplimiento de obligaciones crediticias; admitir decisiones como la pronunciada por los jueces de la Sala de la Corte Provincial Justicia del Guayas, sería pervertir esta garantía jurisdiccional. Debido a la naturaleza de la acción de protección, resulta imposible para el juez constitucional evaluar las implicaciones técnicas que podría tener cualquier cambio en la línea de crédito concedida.
11. En este sentido, atendiendo a las particularidades del caso y a la gravedad que comporta la desnaturalización de la acción de protección, corresponde dejar sin efecto la decisión impugnada y ordenar que otra conformación de jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A.

III.CONCLUSIÓN

12. Por las razones expuestas, coincido con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección presentada dentro del caso N°. 698-15-EP; no obstante, estimo que la sentencia debió dejar sin efecto la decisión impugnada y ordenar que otra conformación de jueces conozca el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A., conforme a los argumentos expuestos en los párrafos 5 a 11 *supra*.

**PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET** Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.12.16
12:26:39 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 698-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:48 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

**AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI** Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0698-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia, fue suscrito el día miércoles quince de diciembre de dos mil veintiuno; y, el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet fue suscrito el día jueves dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 53-20-IN/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021

CASO No. 53-20-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del numeral 20 del artículo 47 del Código Orgánico Integral Penal y declara la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada por vulnerar la presunción de inocencia.

I. Antecedentes procesales

1. El 2 de julio de 2020, Christian Gabriel Armas Acosta, Daniel Francisco Montalvo Narváez, Edwin Fernando Masaquiza Gavidia, Ana Gabriela Astudillo Montúfar y Kevin Raúl Morales Cargua (“los accionantes”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del artículo 47, numeral 20, del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).
2. El 28 de julio de 2020, la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y corrió traslado de la demanda a la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, para que intervengan con relación a la norma impugnada.
3. El 20 de agosto de 2020, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional presentaron sus argumentos por escrito.
4. El 28 de julio de 2021, el Pleno priorizó la causa y, el 22 de octubre de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento.

II. Competencia de la Corte Constitucional

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad y ejercer control abstracto de constitucionalidad de actos normativos de carácter general.¹

III. Norma considerada inconstitucional y los argumentos

6. Los accionantes impugnan el numeral 20 del artículo 47 del COIP, que prescribe:

¹ Constitución, artículo 436 (2); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 75 y 76.

Art. 47.- Circunstancias agravantes de la infracción.- Son circunstancias agravantes de la infracción penal:...

20. Registrar la o el autor una o más aprehensiones previas en delito flagrante calificado, cuando se trate del mismo delito o atente contra el mismo bien jurídico protegido.

7. Los accionantes consideran que la norma impugnada “*viola los derechos a tutela judicial efectiva, presunción de inocencia y el derecho a la defensa*”.²
8. Con relación a la tutela judicial efectiva, afirman que “*el procesado debe contar con la posibilidad de recurrir todo fallo, auto o resolución en la que se decida sobre sus derechos. Por lo que al no existir sentencia condenatoria previa, si no [sic] solamente las aprehensiones a fin de calificación de agravante de la infracción, se menoscaba el principio al debido proceso*”.³
9. Sobre la presunción de inocencia, expresan que “*sin una sentencia condenatoria por medio, la Administración está actuando arbitrariamente al asumir la culpabilidad del acusado y tomando medidas que sólo deberían ser aplicables al ser [sic] una persona declarada culpable*”.⁴
10. En cuanto al derecho a la defensa, sostienen que la Constitución “*prescribe que nadie podrá ser juzgado por los mismos hechos y materia, al establecerse en el artículo 47 numeral 20 del COIP, la aprehensión como agravante de la pena a imponer y no establecerse sentencia condenatoria, devendría en un doble juzgamiento ya que la causa producto de la aprehensión puede no ser juzgado al momento de determinar sentencia en otra causa.*”⁵
11. En su presentación, la Asamblea Nacional expone los argumentos desarrollados en su momento por su Comisión de Justicia y Estructura del Estado, y luego refiere que “*siguiendo la misma línea, la Asamblea Nacional al prescribir el numeral 20 del artículo 47 del Código Orgánico Integral Penal, respondió a las necesidades de justicia que vive el Ecuador y a su vez envió un mensaje de combate contra la impunidad*”.⁶ Asimismo, dice que “*los accionantes, de forma errada se refieren a que se ha violentado la Tutela Judicial Efectiva, y el debido proceso, ...puesto que en el texto impugnado jamás se ha coartado el derecho de las personas para acceder al sistema judicial, y mucho menos se ha vulnerado el derecho a la defensa y contradicción, ...lo que el legislador buscó con la disposición impugnada, es fortalecer la responsabilidad penal de un sujeto, en el cometimiento de un hecho delictivo*”.⁷

² Expediente constitucional, foja 12.

³ Expediente constitucional, foja 14.

⁴ Expediente constitucional, foja 14.

⁵ Expediente constitucional, foja 15.

⁶ Expediente constitucional, foja 74v.

⁷ Expediente constitucional, foja 74v.

12. Por otra parte, la Asamblea Nacional esgrime que *“el principio de presunción de inocencia dentro del delito flagrante calificado, se encuentra garantizado durante la sustanciación del proceso, por lo tanto, resulta erróneo por parte de los legitimados activos intentar cuestionar este principio, indicando que... arbitrariamente se estaría asumiendo la culpabilidad del acusado”*.⁸ Finalmente, menciona que *“en un proceso penal, coexisten circunstancias agravantes y atenuantes que van a incidir en la proporcionalidad de una pena, y eso no implica que constituya un doble juzgamiento, sino más bien, los legisladores, buscan que esta disposición respondan las necesidades de justicia, y a su vez se envié un claro mensaje de combate a la impunidad”*.⁹ Solicita que la demanda sea desechada y declarada improcedente.
13. La Presidencia de la República, en su contestación, señala que *“se puede afirmar que la agravante contenida en el número 20 del artículo 47 del COIP, prevé su aplicación en los casos en que el procesado se aprovecha de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, y comete otros presumibles delitos”*.¹⁰ A su vez, sobre la supuesta vulneración a la presunción de inocencia, indica que *“[d]e forma similar con aquellas expresiones relacionadas con el derecho a la tutela judicial efectiva, la demanda de la acción carece de argumentos efectivos.”*¹¹
14. Del mismo modo, manifiesta que *“entre las referidas garantías mínimas, se encuentra el derecho a ser oído por los órganos jurisdiccionales, y en particular a ejercer la defensa a través de todos los medios posibles y en igualdad de condiciones frente a la acusación estatal. La determinación y calificación de agravantes obedece a un procedimiento lógico-jurídico interno de valoración de la prueba propio del juzgador, en el que debe mediar una actividad probatoria mínima respecto de la carga de la prueba por parte de la acusación, y de la propia defensa en caso de pruebas de descargo”*.¹²
15. Por último, destaca que *“el Presidente Constitucional de la República presentó su Objeción Parcial al texto que fue aprobado por la Asamblea Nacional”*.¹³ Aludiendo a la norma cuya constitucionalidad se impugna, recalca que se *“solicitó que se considere un texto alternativo, apegado a los principios informadores de derecho penal; sin embargo, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió no acoger la objeción presidencial, ratificándose en el contenido de la norma aprobada”*.¹⁴

⁸ Expediente constitucional, foja 75.

⁹ Expediente constitucional, foja 75.

¹⁰ Expediente constitucional, foja 42.

¹¹ Expediente constitucional, foja 42.

¹² Expediente constitucional, foja 43.

¹³ Expediente constitucional, foja 43.

¹⁴ Expediente constitucional, foja 43.

IV. Análisis constitucional

16. Sobre la presunta transgresión a la tutela efectiva, la Corte Constitucional no identifica argumentos claros y completos que hagan viable el escrutinio de constitucionalidad de la norma impugnada, a la luz de dicho derecho invocado. A este respecto, los accionantes aluden, por un lado, que las personas deben estar habilitadas a recurrir decisiones que afecten sobre sus derechos y, por otro, que la no existencia de sentencia condenatoria “*menoscaba el debido proceso*”. No se explica el vínculo entre ambas consideraciones ni se ofrece justificación suficiente que permita a la Corte realizar un análisis de este derecho. En las acciones públicas de inconstitucionalidad los legitimados activos están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa. Como lo ha dispuesto la Corte, las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.¹⁵ Por ende, la Corte no analizará este derecho invocado.
17. La Corte considera que existen suficientes argumentos para analizar (i) el derecho a la presunción de inocencia y, en cuanto al derecho a la defensa, por considerar que su argumento se refiere a (ii) no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, se reconducirá el análisis a este último derecho.
- i. La presunción de inocencia*
18. Los accionantes manifiestan que la norma demandada contiene una asunción de culpabilidad.
19. La Constitución prescribe que “*se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada*”.¹⁶
20. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “*la presunción de inocencia es un derecho fundamental para diferenciar un sistema inquisitivo de uno acusatorio. En el primero se presume la culpabilidad de las personas y en el segundo la inocencia.*”¹⁷ Asimismo, ha entendido que de este derecho “*limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal.*”¹⁸
21. Por otra parte, la Corte Constitucional estableció que “*del derecho a la presunción de inocencia se deriva la proscripción de la presunción de culpabilidad.*”¹⁹ Por ello,

¹⁵ LOGJCC, artículo 79 (5) (b).

Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, de 10 de marzo de 2021, párrafo 28.

¹⁶ Constitución, artículo 76 (2).

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-15-CN/19, de 14 de mayo de 2019, párrafo 17.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-15-CN/19, de 14 de mayo de 2019, párrafo 18.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-19-CN/20, de 12 de agosto de 2020, párrafo 18.

se ha determinado que “establecer legislativamente un tipo penal que presuma la culpabilidad” constituye una violación al derecho a la presunción de inocencia.²⁰

22. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “[e]l derecho a la presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite conforme a la ley la responsabilidad penal de aquella.”²¹
23. Todos los elementos de los tipos penales, tanto objetivos como subjetivos, requieren ser acreditados en el proceso, y establecer la presunción de cualquiera de ellos resulta contrario a la Constitución.
24. En particular, las circunstancias agravantes tienen que ver con el aumento de la responsabilidad criminal. La configuración legislativa de los elementos agravantes, del mismo modo que la tipificación de delitos, es un asunto que compete a la Asamblea Nacional. No obstante, su establecimiento debe respetar siempre los límites jurídico-penales que impone el ordenamiento constitucional.²²
25. La presunción de inocencia, en combinación con la libertad de desarrollo de la personalidad²³ y la libertad para no ser obligado a dejar de hacer algo no prohibido²⁴, sustenta el principio de culpabilidad en materia penal.
26. La responsabilidad penal objetiva y el derecho penal de autor están constitucionalmente vedados. Es decir, no se puede declarar la culpabilidad de una persona por la sola demostración de un hecho delictivo (responsabilidad objetiva), y no se puede condenar a una persona por las características o prejuicios que se tiene de una persona, sin que se haya demostrado un hecho delictivo y su culpabilidad (derecho penal de autor).
27. La norma impugnada establece el agravamiento de las infracciones penales cuando el autor registra “una o más aprehensiones previas en delito flagrante calificado”. Una persona declarada culpable de un delito, al momento de definirse la sanción, vería modificada la cuantía de su pena por haber sido sujeta, anteriormente y en otro caso, a una medida de coerción procesal: la aprehensión.
28. Ser aprehendido en flagrancia no es lo mismo que haber sido declarado responsable de una infracción penal y condenado.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-15-CN/19, de 14 de mayo de 2019, párrafo 19.

²¹ Corte IDH. **Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párrafo 160.**

²² Corte Constitucional, Sentencia No 34-19-IN/21, párrafos 100 y 109; Sentencia No 5-13-IN/19, párrafo 69.

²³ Constitución, artículo 66 (5).

²⁴ Constitución, artículo 66 (29) (d).

29. La aprehensión en flagrancia no tiene características sancionatorias y los procesos penales que se inician con ella no devienen, necesariamente, en la determinación de responsabilidad.
30. Tal es así que, en el procedimiento denominado por la ley como “*directo*”, que procede justamente en los delitos calificados como flagrantes²⁵, el legislador ha establecido como posibilidad que “*si el procesado tiene una prueba fundamental que evidencie su estado de inocencia, y que no pudo conocerla, reproducirla o no tener acceso anterior, podrá presentarla en la misma audiencia de juicio directo*” (énfasis añadido).
31. Otro ejemplo. Podría suceder que una persona sea aprehendida en flagrancia, pero luego demuestre que actuó de conformidad con las reglas del estado de necesidad o la legítima defensa, por lo que su conducta, en ese caso, no debería ser sancionada, dada la existencia de causas de exclusión la antijuridicidad de la conducta.²⁶
32. En todos estos casos ejemplificados el registro de la aprehensión en flagrancia, aunque luego haya prevalecido el estado de inocencia, hoy por hoy constituiría una circunstancia agravante en otro proceso en el que la persona en cuestión sea encontrada culpable.²⁷
33. La persona debe considerarse como inocente antes, durante el proceso y, por supuesto, después del procedimiento penal si es que no ha recibido sentencia condenatoria ejecutoriada. Incluso, en casos en los que podría prosperar un recurso de revisión, podría existir la posibilidad de acreditar la inocencia con posterioridad a una sentencia condenatoria ejecutoriada.
34. No existen razones constitucionalmente válidas para que un proceso penal, en el que no se ha declarado la responsabilidad de una persona, sea tomado en consideración para definir el grado de pena en otro juicio. El supuesto contemplado actualmente en la norma impugnada es intrascendente en términos de culpabilidad. Esto, porque para agravar la pena se tiene en cuenta la supuesta comisión de un hecho punible que, por la mera aprehensión, no es atribuible automáticamente a una persona. Y, como se ha sostenido, “*la medida de la pena debe ser la medida de la culpabilidad.*”²⁸ Aquello que no se prueba que pertenece al ámbito de acción de las personas y que contribuye al daño de bienes jurídicos con base constitucional, está exento de la intervención de la ley penal.
35. La aplicación de una medida de coerción, en el pasado, no permite apreciar un hecho relevante para determinar la pena respectiva de un delito sí comprobado y agravar la responsabilidad criminal. Haber sido aprehendido, detenido o privado

²⁵ COIP, artículo 640 (2).

²⁶ COIP, artículos 29, 32 y 33.

²⁷ Siempre y cuando “*se trate del mismo delito o atente contra el mismo bien jurídico protegido*”, COIP, artículo 47 (20).

²⁸ Eugenio Raúl Zaffaroni y otros, *Derecho penal: parte general* (Buenos Aires: Ediar), página 1035.

provisionalmente de la libertad, son todas situaciones que no afectan la presunción de inocencia y no pueden ser utilizadas en contra de las personas.

36. La norma promovería una “*etiqueta*” o un “*estigma*”, a partir de la mera aprehensión. El mensaje sería que una persona que habría sido aprehendida una o varias veces por haber cometido una supuesta infracción penal se podría considerar “*peligrosa*”. La norma no solo que aumenta el grado de punición en una sanción penal, sino que aumenta el grado de vulnerabilidad de las personas que han sido aprehendidas. La norma construye la categoría de “*peligrosidad*”, que es propia del “*derecho penal de autor*”, que pone el foco en la persona y no en los hechos, y que afecta a la presunción de inocencia. Para prevenir y evitar este tipo de estigmas, la Constitución ha establecido la prohibición de discriminación por “*pasado judicial*.”²⁹
37. La Corte Constitucional encuentra que esta norma no respeta la presunción del estado de inocencia, que exige que las personas se consideren inocentes hasta no contar con una sentencia condenatoria ejecutoriada; por tratar, con la mera aprehensión anterior, como culpable cuando se conoce de un hecho posterior; por promover estigmas y estereotipos mediante normas.
38. Por todas estas razones, la norma impugnada vulnera el derecho a la presunción de inocencia y al trato como persona inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia penal condenatoria ejecutoriada.

ii) La prohibición del doble juzgamiento

39. Los accionantes alegaron que los hechos que constituyen el proceso en el cual se dio la aprehensión no pueden ser juzgados posteriormente cuando se dicta una sentencia en otra causa, porque vulneraría la prohibición constitucional de doble juzgamiento.
40. La Constitución establece que “*nadie podrá ser juzgado más de una misma vez por la misma causa y materia*”.³⁰ Está prohibida la persecución penal múltiple de los mismos hechos. El Estado está impedido de intentar —aunque varíe la calificación jurídica con la que se aproxime al hecho— que el mismo comportamiento de una persona se vea envuelto en un proceso penal más de una vez.
41. Se produce un doble juzgamiento, cuando, por ejemplo, por el mismo hecho se tienen dos sentencias condenatorias penales.
42. Las circunstancias agravantes del delito, al igual que las atenuantes, suelen ser denominadas “*elementos accidentales*”.³¹ Esto implica que son circunstancias contingentes relacionadas, pero ajenas, a la infracción penal. La concurrencia de ellas incide en la gravedad del hecho punible y en la estimación de las sanciones.

²⁹ Constitución, artículo 11 (2).

³⁰ Constitución, artículo 76 (7) (i).

³¹ Véase, a modo de ejemplo, Juan Bustos Ramírez, Manual de Derecho penal. Parte general (PPU: Barcelona), página 559.

Esta concepción se encuentra recogida en la legislación penal, que dispone que “*para la imposición de la pena se considerarán las atenuantes y las agravantes previstas en este Código. No constituyen circunstancias atenuantes ni agravantes los elementos que integran la respectiva figura delictiva.*”³²

43. La norma impugnada, en rigor, no trae consigo un nuevo juzgamiento penal. El hecho anterior, relacionado con la aprehensión, no es analizado y valorado por los jueces en una segunda oportunidad. En consecuencia, la Corte no encuentra vulneración a la prohibición de doble juzgamiento.

V. Consideraciones adicionales

44. La Asamblea Nacional, con relación a la acción, ha argumentado que la intención de los legisladores fue responder a las necesidades de justicia y enviar un claro mensaje de combate a la impunidad.
45. Si bien el legislador tiene libertad para configurar las leyes, esta libertad, como lo ha expresado la Corte, no es absoluta y tiene límites.³³ Los límites se encuentran en los principios y derechos establecidos en la Constitución para configuración de la legislación penal. Así, por ejemplo, los tipos penales solo deben relacionarse con bienes jurídicos que tengan base constitucional; solo son lesivas de los bienes jurídicos las conductas culpables; las penas deben ser proporcionales y tienen por objetivo la resocialización.
46. El maximizar el poder punitivo al establecer normas como la impugnada afecta el programa penal que se orienta, como uno de sus principios rectores, por el derecho penal mínimo.³⁴ Por este principio, la intervención y ampliación del poder punitivo debe ser excepcional y cuando es estrictamente necesario. Esto es, si hay otras formas de resolver los conflictos que tienen relevancia penal y se puede disminuir el rigor del poder punitivo, entonces el legislador debe seguir esa vía y debe maximizar la libertad.
47. Las “*necesidades de la justicia*” y el “*combate a la impunidad*” se logran mediante un sistema penal eficaz y eficiente, en el que los operadores jurídicos –fiscales, defensores, defensoras, jueces y juezas—, respeten los derechos y las garantías de las personas, y no mediante el agravamiento arbitrario de penas.
48. De conformidad con los artículos 95 y 96 (1) de la LOGJCC, los efectos de esta decisión son a futuro, por lo que ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional.

³² COIP, artículo 44.

³³ Corte Constitucional, Sentencia No 34-19-IN/21, párrafos 100 y 109; Sentencia No 5-13-IN/19, párrafo 69.

³⁴ Constitución, artículo 195.

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. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo artículo 47, numeral 20, del Código Orgánico Integral Penal.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.20
11:39:44 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 53-20-IN/21**VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez**

1. La sentencia de mayoría dictada dentro de la causa 53-20-IN, por la que se demandó la inconstitucionalidad por el fondo del numeral 20 del artículo 47 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), que dispone como una circunstancia agravante de la infracción “20. Registrar la o el autor una o más aprehensiones previas en delito flagrante calificado, cuando se trate del mismo delito o atente contra el mismo bien jurídico protegido”, determinó tres puntos:
 - a) Consideró que no se podía efectuar el análisis de las presuntas transgresiones a la tutela judicial efectiva y debido proceso respecto a la norma, ya que los accionantes no presentaron argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, tendientes a evidenciar una incompatibilidad entre la norma impugnada y la Constitución.
 - b) Declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada con relación al principio de presunción de inocencia; y,
 - c) Descartó la vulneración respecto a la existencia de un doble juzgamiento.
2. Respecto a los puntos mencionados en los literales a) y c) este voto es coincidente; sin embargo, la discrepancia se presenta en torno al análisis realizado por el voto de mayoría respecto al punto b), en el que se concluyó: “*la norma impugnada vulnera el derecho a la presunción de inocencia y al trato como persona inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia penal condenatoria ejecutoriada*”.
3. Con el debido respeto al juez ponente y a quienes lo apoyaron, a continuación, presentaremos de manera fundamentada nuestra posición entorno al caso; para ello referiremos en primer lugar la inexistencia de un argumento claro, cierto, específico y pertinente por el cual los accionantes consideren que el numeral 20 del artículo 47 del COIP contradiga la presunción de inocencia; y, en segundo lugar, sobre la inexistencia de incompatibilidad con la Constitución respecto a la norma impugnada.

Sobre la inexistencia de un argumento claro, cierto, específico y pertinente por el cual los accionantes consideren que el numeral 20 del artículo 47 del COIP contradiga la presunción de inocencia

4. La finalidad del control abstracto de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación

de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico; por lo que, es tarea de este Organismo velar por la armonía del ordenamiento jurídico, garantizando que los preceptos de las normas infra constitucionales se adecúen a lo dispuesto en la Constitución.

5. Por su parte, el artículo 79.5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los demandantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa; esto, debido a que el artículo en mención dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener: *“Argumentos, claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”*. De igual modo, el artículo 91.2.c de la LOGJCC establece que la sentencia de control abstracto debe contener la *“c) Resolución de los problemas jurídicos, que deberá tener en cuenta todos los argumentos expuestos por las partes involucradas en el proceso”*.
6. Los accionantes respecto a la presunción de inocencia expusieron en su demanda:

4.2 La Presunción de Inocencia.

10. El principio de presunción de inocencia contemplado en el artículo 76, numeral 2 de la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que en el artículo 8.2 establece que **toda persona acusada del cometimiento de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se declare legalmente su culpabilidad**. Así lo ha ratificado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes términos:

11. El principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. En este sentido, la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva.¹

12. El principio de presunción de inocencia es el principio rector del Derecho Penal. Consecuentemente, sin una sentencia condenatoria de por medio, la Administración está actuando arbitrariamente al asumir la culpabilidad del acusado y tomando medidas que sólo deberían ser aplicables al ser una persona declarada culpable.

7. De la referencia se observa que los accionantes indican que el principio de presunción de inocencia se encuentra constitucionalmente contemplado en el artículo 76 numeral 2; citan el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, transcriben una cita jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) vinculada al conceptualización del principio de inocencia y su relación con la prisión preventiva; concluyendo que este principio rige el derecho penal y que *“sin una sentencia condenatoria de por medio, la Administración está actuando arbitrariamente al asumir la culpabilidad del acusado y tomando medidas que sólo deberían ser aplicables al ser una persona declarada culpable”*.

8. Como se indicó anteriormente, los accionantes se encuentran obligados a presentar una carga argumentativa tendiente a evidenciar la presunta incompatibilidad constitucional; sin embargo, en el caso bajo análisis, la misma no se presenta, ya que si bien los accionantes refieren el contenido del principio de presunción de inocencia no identifican cómo el numeral 20 del artículo 47 del COIP se contrapondría a su contenido; inclusive considerando la referencia a la jurisprudencia de la Corte IDH, ésta no se relaciona con el caso bajo estudio sino que la misma describe la medida cautelar de prisión preventiva.
9. Consecuentemente, de no presentarse un argumento a ser analizado, este Organismo no debió tratarlo, situación que de modo alguno limitaría el derecho de los accionantes o de cualquier persona a presentar una demanda que cumpla con los requisitos legales a fin de que esta Corte pueda ejercer un control abstracto de constitucionalidad de manera efectiva.

Sobre la inexistencia de incompatibilidad constitucional respecto a la norma impugnada

10. El voto de mayoría consideró que el numeral 20 del artículo 47 del COIP *“no respeta la presunción del estado de inocencia, que exige que las personas se consideren inocentes hasta no contar con una sentencia condenatoria ejecutoriada; por tratar, con la mera aprehensión anterior, como culpable cuando se conoce de un hecho posterior; por promover estigmas y estereotipos mediante normas”*.
11. Para sustentar esta conclusión, la sentencia expone el contenido del principio de presunción de inocencia, indica que las circunstancias agravantes tienen que ver con el aumento de la responsabilidad criminal, y que su configuración legislativa le compete a la Asamblea Nacional, sin que esto signifique que pueden sobrepasar los límites jurídico-penales que impone el orden constitucional; continúa indicando que: *“la norma impugnada establece el agravamiento de las infracciones penales cuando el autor registra ‘una o más aprehensiones previas en delito flagrante calificado’. Una persona declarada culpable de un delito, al momento de definirse la sanción, vería modificada la cuantía de su pena por haber sido sujeta, anteriormente y en otro caso, a una medida de coerción procesal: la aprehensión”*.
12. Indica además, que la aprehensión en *“flagrancia no tiene características*

sancionatorias y los procesos penales que se inician con ella no devienen, necesariamente, en la determinación de responsabilidad”.

13. Ahora bien, respecto al principio de presunción de inocencia la Corte IDH ha referido que el mismo exige *“que una persona no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal. Si obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla”*¹; de igual modo, ha expuesto: *“El derecho a la presunción de inocencia exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite su responsabilidad penal conforme a la ley”*². Constitucionalmente, este principio se encuentra recogido en el artículo 76 numeral 2 que dispone: *“2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”*.
14. En atención a la referencia constitucional y jurisprudencial se concluye que este principio determina que una persona será considerada inocente hasta que exista una decisión definitiva que declare su culpabilidad; y en el desarrollo de este proceso, su inocencia debe mantenerse incólume hasta la declaratoria de su responsabilidad.
15. Al llevarse a cabo un proceso penal pueden presentarse diferentes mecanismos de finalización, sea con una sentencia condenatoria, absolutoria o en algunos casos con acuerdos entre las partes. Ahora, al presentarse una sentencia que determine la responsabilidad del procesado, el juez se ve obligado a fijar, según el marco normativo, una pena, entendida como la privación de un bien impuesto en virtud de un proceso al responsable de una infracción prevista por la Ley.
16. En este sentido, no debe entenderse como única finalidad de la pena la aplicación de una sanción al infractor, sino que de cierta manera, cumple un función de carácter preventivo a través del poder punitivo estatal para que el ciudadano al saber sobre la existencia de esta represión se abstenga de cometer el ilícito evitando la vulneración de los bienes jurídicos protegidos³.
17. Por su parte, el COIP en su artículo 47 determina las circunstancias agravantes de la infracción; siendo una de ellas el *“20. Registrar la o el autor una o más aprehensiones previas en delito flagrante calificado, cuando se trate del mismo delito o atente contra el mismo bien jurídico protegido”*.

¹ Cfr. Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 120

² Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 190.

³ COIP. Art. 52.- Los fines de la pena son la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona con condena así como la reparación del derecho de la víctima.

En ningún caso la pena tiene como fin el aislamiento y la neutralización de las personas como seres sociales.

18. Del numeral en mención se desprende: La agravante se aplicará cuando se cumplan los siguientes supuestos: 1. El autor registre una o más aprehensiones previas en delito flagrante **calificado**; 2. Cuando se trate del mismo delito o atente contra el mismo bien jurídico protegido. Es decir, no toda aprehensión en flagrancia será considerada como un agravante; sino solamente aquellas que han sido calificadas como legales por el juez competente, mediante la audiencia correspondiente⁴, y si las mismas se relacionaban al mismo delito o atente contra el mismo bien jurídico protegido; es decir, que para que el agravante sea considerado al momento de imponer la pena, el juzgador deberá verificar que todos estos elementos se presenten.
19. Adicionalmente, el principio de presunción de inocencia, tal como se ha visto no se rompe de modo alguno, ya que el procesado que recibe una pena habría sido juzgado dentro de un proceso que garantizó sus derechos constitucionales y mantuvo incólume la presunción de inocencia hasta el momento de emitir su sentencia. En dicho proceso el sujeto fue encontrado culpable. De aplicarse un agravante, el mismo cumpliría con la finalidad preventiva que posee la pena. Consecuentemente, al no identificarse cómo se podría afectar al principio de presunción de inocencia, se desestima la acción pública de inconstitucionalidad.
20. Por otra parte, nos apartamos de la forma absoluta y contradictoria en que se concibe el principio de presunción de inocencia en la sentencia de mayoría, en tanto que afirma que la presunción de inocencia se mantiene “*después*” del procedimiento penal, aunque exista una sentencia condenatoria ejecutoriada, basándose en la posibilidad de que se ejerza un recurso de revisión de forma posterior⁵.
21. Nos apartamos además de tal concepción ya que se evade la situación concreta que regula la norma impugnada (47.20 COIP), pues esta tiene lugar en el marco de una sentencia condenatoria, en la cual, se entiende, ya se ha probado la existencia de la infracción y vencido el umbral de la duda respecto del procesado, siéndole a este último imputable la infracción correspondiente y, por tanto, ya se ha derrotado la presunción de inocencia. Por estas razones, también nos apartamos, dado que dicha concepción ha llevado a que no se aplique correctamente el principio de presunción de inocencia y no se hace cargo de las circunstancias específicas de la flagrancia, pues la norma impugnada refiere a la existencia de “*flagrancia calificada*”; en la cual un juzgador ya ha calificado la

⁴ COIP. Art. 529.- Audiencia de calificación de flagrancia.- En los casos de infracción flagrante, dentro de las veinticuatro horas desde que tuvo lugar la aprehensión, se realizará la correspondiente audiencia oral ante la o el juzgador, en la que se calificará la legalidad de la aprehensión. La o el fiscal, de considerarlo necesario, formulará cargos y de ser pertinente solicitará las medidas cautelares y de protección que el caso amerite y se determinará el proceso correspondiente.

⁵ Párrafo 31 sentencia de mayoría: “*La persona debe considerarse como inocente antes, durante el proceso y, por supuesto, después del procedimiento penal si es que no ha recibido sentencia condenatoria ejecutoriada. Incluso, en casos en lo que podría prosperar un recurso de revisión, podría existir la posibilidad de acreditar la inocencia con posterioridad a una sentencia condenatoria ejecutoriada*”

existencia de la flagrancia y la legalidad de la aprehensión, esto es, existen testigos que han presenciado directamente el cometimiento del delito o se descubre inmediatamente después de su supuesta comisión con persecución ininterrumpida o asimismo se encontró al procesado con armas, instrumentos, el producto del ilícito, huellas o documentos relativos a la infracción recién cometida.

22. Finalmente, si bien coincidimos en la existencia del principio de mínima intervención penal, consideramos que su invocación no es aplicable en el presente caso, pues estamos frente a una persona cuya presunción de inocencia ha sido derrotada, es decir que se ha considerado judicialmente culpable de una infracción penal; por lo tanto la sentencia de mayoría debió tener en consideración tal realidad y verificar si la norma es proporcional porque podría en efecto tener un fin constitucionalmente protegido, ser idónea y necesaria para el efecto; especialmente teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales que permiten calificar una flagrancia.
23. En este orden de ideas, además, consideramos que la sentencia de mayoría deja latente esta situación sin análisis alguno, y, que no es suficiente acudir a instituciones como el estado de necesidad o legítima defensa, pues estos son escenarios límites que si bien podrían exceptuarse de la norma impugnada -en tanto son causas de exclusión la antijuricidad de la conducta-, no justifican la expulsión del ordenamiento jurídico del artículo 47.20 del COIP pues tampoco dan respuesta a la variedad de causas por las que una persona no pudo ser condenada en una primera o varias flagrancias anteriores al proceso en que se declaró la responsabilidad penal en el que se aplica la agravante.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por CARMEN
FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2021.12.20 12:59:44 -05'00'

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ
Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.12.21
09:33:20 -05'00'

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en la causa 53-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 14 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 18:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 53-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de diciembre de dos mil veintiuno, y el voto salvado conjunto de las jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, el día lunes veinte y martes veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 3240-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021.

CASO No. 3240-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora María Sunilda Montes Moreira contra la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2017 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N°. 08101-2013-0788. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. La señora María Sunilda Montes Moreira inició una acción de protección contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Concordia (“**GAD**”) y la Procuraduría General del Estado, alegando la vulneración de su derecho a la propiedad¹. El juicio fue signado con el N°. 08307-2013-0361.
2. Mediante sentencia de 2 de octubre de 2013, el juez del Juzgado Séptimo de lo Civil y Mercantil de Quinindé inadmitió la acción considerando que existían otras vías para reclamar los derechos alegados como vulnerados.²
3. Inconforme con la decisión, la señora María Sunilda Montes Moreira interpuso recurso de apelación; el cual fue rechazado en sentencia de 22 de septiembre de 2017 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.³

¹ Presentó su demanda del 6 de agosto de 2013 por la presunta irrupción a su terreno con maquinaria pesada, sin haber sido previamente notificada de estas actividades y sin que exista un proceso de expropiación. Consideró que se vulneró la garantía a la defensa, el derecho a la igualdad y el derecho a la seguridad jurídica. Manifestó que se inobservaron los artículos 321, 322, 323 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador, considerando que el terreno “*provenía de su difunto esposo*”. El GAD alegó que mediante resolución 667-12-ALCALDIA, de 14 de noviembre de 2012, se declaró de utilidad pública e interés social de la propiedad del señor Carlos Alberto Mendoza Montes y consignó el pago. En la contestación a la demanda se solicitó al juez señalar el justo precio por la expropiación. Fs. 51-53 y 183, expediente del Juzgado Séptimo de lo Civil de Quinindé.

² Fs. 203-207, expediente del Juzgado Séptimo de lo Civil de Quinindé.

4. El 29 de septiembre de 2017, la señora María Sunilda Montes Moreira interpuso recurso de casación⁴; mismo que fue inadmitido por improcedente el 16 de octubre de 2017⁵.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 18 de octubre de 2017, la señora María Sunilda Montes Moreira presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 22 de septiembre de 2017 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida el 20 de febrero de 2018.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 30 de junio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. En lo principal la accionante manifiesta que:

*el GAD Municipal de La Concordia de manera abusiva e inconstitucional me desalojó y derrocó mi casa y negocio, sin notificarme en legal y debida forma, y sin haber realizado en mi contra el respectivo juicio de expropiación, esto, a pesar de ser una persona de la tercera edad, y de ser la legítima propietaria de los lotes de terreno (...)*⁶.

³ Dentro de esta instancia, el proceso fue signado con el N°. 08101-2013-0788. Fs. 309-314, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

⁴ Fs. 315-317, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

⁵ Fs.320, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

⁶ Fs. 321, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

10. Sostiene que la acción de protección era la vía idónea para tutelar sus derechos, toda vez que la CRE prohíbe toda forma de confiscación. Considera que debe existir una reparación económica, ya que el:
*GAD Municipal de la Concordia ha construido locales comerciales que están siendo ocupados por terceras personas y la devolución del inmueble perjudicaría el derecho de estas terceras personas que están haciendo uso del inmueble.*⁷
11. Estima que se han vulnerado sus derechos a la propiedad y al debido proceso en la garantía a la defensa; así como se ha inobservado el artículo 323 de la CRE. La sentencia impugnada, a su criterio, interpreta de forma errónea los mentados artículos y niega la acción de protección.
12. Solicita que se revoque la sentencia impugnada, se declare procedente la demanda de acción extraordinaria de protección “*condenando al GAD municipal de la Concordia la reparación integral por la violación de mis derechos constitucionales*”⁸ mediante una compensación económica.

3.2. De la parte accionada

13. El 7 de julio de 2021, los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas presentaron su informe de descargo en el que se expuso el contenido de la sentencia impugnada. Así, manifiestan que “*se ha cumplido la función del juez, por cuanto en la sentencia, se ha determinado con certeza los hechos que sirven de fundamento de la acción de Protección, y los antecedentes de la entidad accionada; y a partir de los mismo hechos, una vez probados, se han subsumido al supuesto del hecho abstracto de la norma jurídica aplicable al caso*” (sic). Además, consideran que la sentencia referida cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

3.3. Del GAD

14. El 6 de septiembre de 2021, los señores Luis David Mario Naé Álava Alcívar y Johmson Ritter Gómez Rúales, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Concordia, presentaron un informe relacionado con el proceso de expropiación del bien inmueble materia del proceso⁹.

⁷ Fs. 321, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

⁸ Fs. 322, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

⁹ Al respecto, adjuntaron:

Copia certificada del documento de Avalúos y Catastros, en el que consta información sobre los predios ubicados en el pasaje de la manzana 37, sector 01, zona 02 al 31 de agosto del 2012, en el que consta el lote de 40,00m2, el lote de 120,00m2 y el lote de 35,00m2.

Copia certificada del Memorando N.º 0342-2012-AC-DPLA-GADMCLC de fecha 3 de septiembre del 2012, mediante el cual se hace entrega del listado de predios ubicados en el pasaje de la manzana 37, sector 02, zona 02 y el croquis de ubicación de los predios.

Copia certificada del Memorando N.º 1308-12-DPLA-GADMCLC de fecha 27 de septiembre de 2012, que contiene el Informe Técnico para expropiación del terreno conocido como pasaje Pasaje Mendoza.

Copia certificada de una Ficha de Relevamiento Predial Urbano, de fecha 11 de julio de 2013, en la que consta el terreno de clave catastral 080850020137010000, ubicado en la calle Juan Montalvo, Iro de Mayo y Carchi del barrio Rosa Bolaños.

Copia certificada del Memorando N.º 0322-2013 -AC-DPLA-GADMCLC, de fecha 11 de julio de 2013, en el que consta el informe Técnico del predio de los herederos Daza.

Copia certificada del Memorando N.º 0731-13-DPLA- GADMCLC, de fecha 29 de julio del 2013, el que contiene el Informe Técnico para expropiación de la propiedad de los herederos de DAZA ESTRELLA ÁNGEL FLORENTINO- 8 herederos según posesión efectiva.

Copia certificada del Memorando N°0725-14-DPLA-GADMCLC de fecha 30 de octubre de 2014, con el que se entrega al señor Alcalde de los dos Informes Técnicos para la Expropiación de los bienes de los herederos DAZA ESTRELLA y la expropiación de los lotes del conocido como pasaje Mendoza para ser expropiados.

Copia certificada de levantamiento planimétrico del lote de terreno de 40m2 y el terreno de 35m2, cuya propietaria es MARÍA SUNILDA MONTES MOREIRA.

Copia certificada de un levantamiento planimétrico del lote de terreno de 120m2, cuya propietaria es MARÍA SUNILDA MONTES MOREIRA.

Copia certificada del Memorando N.º 1056-2016-DPLA-GADMCLC de fecha 25 de octubre de 2016, en el que se actualiza la información emitida en el memorando N°725-14-DPLA-GADMCLC del 30 de octubre del 2014.

Copia certificada del Memorando N.º 0371-2016-AC-DPLA-GADMCLC de fecha 1 de noviembre de 2016, que contiene el Informe de valoración de terrenos de la señora María Montes Moreira.

Copia certificada de la Certificación presupuestarias N.º 518, Título declaratoria de Utilidad Pública Daza Mendoza, en la que se determina la partida presupuestaria N.º 8.4.03.01, con denominación terrenos, por el valor de 34,000.00.

Copia certificada del Memorando N.º GADMCLC-DF-2016-2148 de fecha 12 de noviembre de 2016, en el que se adjunta y entrega al Alcalde del cantón La Concordia la partida presupuestaria N.º 518 para trámites de declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble, ubicado en el pasaje Mendoza.

Copia certificada de la Resolución N.º GADMCLC-RA-WAM2016-0222 de fecha 16 de noviembre del 2016, con la que se declara de utilidad pública e interés social y resolviendo la ocupación inmediata de los terrenos, propiedad de MARÍA SUNILDA MONTES MOREIRA, requeridos por el GAD Municipal La Concordia, para lograr conectividad e integración de la trama urbana, como es la Plaza Cívica y el Nuevo Edificio Municipal.

Copia certificada del Oficio S/N de fecha 16 de diciembre de 2016, suscrito por la señora MARÍA LEONAOR MONTES MOREIRA, dirigido al Alcalde del cantón La Concordia, en el que la suscrita, informa que existe un error en el nombre que consta en la notificación de la expropiación de los lotes, por cuanto se cambió de nombre, siendo como consta en la última actualización de la cédula, por lo que su nombre es MARÍA LEONOR MONTES MOREIRA; por lo que solicita que el GAD Municipal debe cancelarle la expropiación del lote en una cuenta a nombre de MARÍA LEONOR MONTES MOREIRA, con cédula de ciudadanía N.º 1703637981.

Copia certificada del ACTA DE ACUERDO SOBRE EXPROPIACIÓN DE TERRENOS, de fecha 16 de diciembre del 2016; suscrita por la señora MARÍA LEONOR MONTES MOREIRA, DR. WILLIAM FALCONÍ CALDERÓN, PROCURADOR SÍNDICO Y DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN DEL GAD MUNICIPAL LA CONCORDIA, en la que las partes acuerdan y determinan que el justo precio es el señalado por la Jefatura de Avalúos y Catastros del GAD Municipal La Concordia, cálculo que deberá realizar la Dirección Financiera; la señora MARÍA LEONOR MONTES MOREIRA, autoriza el pago que le corresponde por la declaratoria de utilidad pública de los terrenos de su propiedad y se hagan en la cuenta de ahorros N.º 4009119317 de BanEcuador, para lo cual adjunta el

IV. Análisis

4.1. Consideraciones previas.

15. Dentro de la garantía jurisdiccional que nos ocupa le corresponde a la Corte Constitucional realizar un control en torno a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional a fin de verificar la vulneración o no de derechos en el desarrollo de un proceso, sin que esto signifique que la Corte se convierta en una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces inferiores¹⁰.
16. En relación a los cargos esgrimidos por la accionante sobre una presunta confiscación, al igual que la presunta inobservancia del artículo 323 de la CRE, se verifica que los mismos buscan que esta Corte se pronuncie sobre un tema de mérito, cuando primero se debe evaluar si la autoridad judicial inferior violó el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, conforme lo determina la sentencia N°. 176-14-EP/19¹¹.
17. Por esta razón, primero se examinará si en la decisión judicial impugnada se vulneró el derecho a la defensa como alega la accionante, contemplado en el artículo 76, numeral 7, letra a.

certificado bancario, emitido por la entidad financiera y finalmente de manera libre y voluntaria las partes declatan (sic) su aceptación y todo lo convenido en el presente documento, a su vez señalan no tener ningún reclamo pendiente que hacer por el mismo y autorizan que se continúen los trámites legales pertinentes.

Copia certificada del Detalle de OPIS, tramitadas en el en el SPI- SP de Banco Central del Ecuador, de fecha 2 de mayo de 2017, en la que consta que el GAD Municipal del cantón La Concordia, el 20 de abril del 2017, transfiere a BanEcuador en la cuenta N.º 4009119317, a nombre de MARÍA LEONOR MONTES MOREIRA, con cédula 1703637981, el monto de 33,305.30 dólares, por pago declaratoria de utilidad pública T0252.

Copia simple de la credencial del FORO DE ABOGADOS, correspondiente al Ab. Falconi Calderón William Alexi, con matrícula 17-2011-580, profesional del Derecho que compareció como patrocinador para informar sobre el cambio de nombres de la señora que inicialmente se llamaba MARÍA SUNILDA MONTES MOREIRA.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1091-13-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 31.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56. Al respecto, se ha establecido que la Corte, “*excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo*”.

4.2. Análisis del derecho a la defensa.

18. La CRE en su artículo 76 numeral 7 letra a) contempla que “*nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna parte o fase del procedimiento*”. De esta forma, la garantía a la defensa tiene como propósito que los sujetos procesales no sean dejados en indefensión en ninguna etapa o grado del procedimiento¹².
19. En el caso *sub judice*, la accionante no determina con precisión de qué manera se ha vulnerado de forma directa e inmediata su derecho a la defensa, toda vez que se limita a señalar que el rechazo de la acción de protección transgredió el mentado derecho. Al no existir cargo alguno que permita verificar el cumplimiento del derecho en análisis, se estudiará si la decisión impugnada, en términos generales, cumple con el derecho a la defensa¹³.
20. La accionante presentó la acción¹⁴, compareció al proceso¹⁵, fue oída por los juzgadores, presentó pruebas, interpuso los recursos de los que se creyó asistida –como el de apelación– y estos fueron resueltos¹⁶. Accedió al sistema de justicia e hizo valer sus derechos respecto de la acción que inició¹⁷, por lo que no se observa que se haya dejado en indefensión a la accionante.
21. Cabe precisar que la consideración en torno a lo acertado o no de una decisión judicial, no constituye una razón suficiente para convertirla en irrazonable y mucho menos en atentatoria del ejercicio del derecho a la defensa¹⁸.
22. De esta forma, la Corte advierte que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa y por lo tanto no procede realizar un control de mérito en el presente caso.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3417-17-EP/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 22.

¹³ Esto en virtud de la sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, la cual indica que al constatar que “*un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*”.

¹⁴ Presentó su demanda de acción de protección el 6 de agosto de 2013. Fs. 51-53, expediente del Juzgado Séptimo de lo Civil de Quinindé.

¹⁵ Fs. 194, expediente del Juzgado Séptimo de lo Civil de Quinindé, consta el acta de audiencia pública de primer nivel, de la cual se desprende la comparecencia de la actora.

¹⁶ Presentó el recurso de apelación como consta en fs. 211, expediente del Juzgado Séptimo de lo Civil de Quinindé; e interpuso recurso de casación como consta en fs. 315-317, expediente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.

¹⁷ *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1660-13-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 27.

¹⁸ *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 392-13-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 29.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **3240-17-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN** Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.13
15:44:30 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

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

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 3240-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2128-16-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021

CASO No. 2128-16-EP

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

SENTENCIA No. 2128-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo, producida por la laguna estructural identificada en la sentencia No. 1965-18-EP/19 consistente en la omisión del legislativo de establecer un recurso procesal eficaz, para garantizar el derecho a la defensa en la garantía de doble conforme cuando una persona es condenada por primera vez en segunda instancia.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 13 de octubre de 2015, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Manglaralto del cantón Santa Elena dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Oswaldo Leonidas Peso Holguín y Javier Edilberto Sancan Muñiz por el delito de muerte culposa provocada por un accidente de tránsito.
2. En sentencia de 6 de enero de 2016, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Manglaralto del cantón Santa Elena ratificó el estado de inocencia de los procesados por considerar que no adecuaron su conducta típica, antijurídica ni culpable a lo establecido en el artículo 377 inciso segundo numerales 2 y 5 del Código Orgánico Integral Penal¹. Inconformes con esta decisión, la acusadora particular, Michelle R. Fountaine y el representante de la Fiscalía General del Estado, interpusieron recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 3 de marzo de 2016, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena aceptaron el recurso de apelación, revocaron la sentencia impugnada y declararon a Javier Edilberto Sancan Muñiz como responsable en el grado de autor directo, del delito tipificado y sancionado en el inciso segundo

¹ Artículo 377: “La persona que ocasione un accidente de tránsito del que resulte la muerte de una o más personas por infringir un deber objetivo de cuidado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años, suspensión de la licencia de conducir por seis meses una vez cumplida la pena privativa de libertad. Serán sancionados de tres a cinco años, cuando el resultado dañoso es producto de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas, tales como: [...] 2. Conocimiento de las malas condiciones mecánicas del vehículo [...] 5. Inobservancia de leyes, reglamentos, regulaciones técnicas u órdenes legítimas de las autoridades o agentes de tránsito”.

numeral 5 del artículo 377 con las agravantes de los artículos 374.² y 47.14³ de la norma legal invocada. En consecuencia, los jueces provinciales impusieron al responsable la pena de privación de la libertad de cinco años, así como el pago de una indemnización a favor de la acusadora particular que debía ser pagada por el procesado y por el propietario del vehículo con el cual se cometió el delito, como responsable solidario. En contra de esta decisión, Javier Edilberto Sancan Muñiz presentó recurso de casación.

4. En auto de 7 de septiembre de 2016, los jueces y conjuer de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, “la Sala”) inadmitieron el recurso de casación planteado porque, a criterio de los jueces y conjuer, el casacionista no expresó cuáles fueron los fundamentos legales y centró sus argumentos en pedidos de revalorización de la prueba y revisión de los hechos. Respecto de este auto, Javier Edilberto Sancan Muñiz interpuso recurso de revocatoria, el cual fue negado mediante auto de 28 de septiembre de 2016.
5. El 4 de octubre de 2016, Javier Edilberto Sancan Muñiz (en adelante “el accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 7 de septiembre de 2016 y de la sentencia de 3 de marzo de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. Mediante auto de 30 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la presente acción.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante providencia de 18 de febrero de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de diez días, a fin de que los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena y los conjueres de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia emitan su correspondiente informe de descargo.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

² Artículo 374: “Para la imposición de la pena, en las infracciones de tránsito, se considerarán las siguientes circunstancias: [...] La persona que ocasione un accidente de tránsito y huya del lugar de los hechos, será sancionada con el máximo de la pena correspondiente a la infracción cometida”.

³ Artículo 47.4: “Son circunstancias agravantes de la infracción penal: [...] 14. Afectar a varias víctimas por causa de la infracción”.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, consagrados en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.
10. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante manifiesta que el auto impugnado no cumple “*con el requisito de la lógica pues en su contenido no existe coherencia entre los hechos, la norma y la resolución*”. Además, el accionante sostiene que en el auto:

no se emplea un lenguaje claro peor aún pertinente pues en su contenido se puede apreciar la indebida concatenación entre las cuestiones de hecho y de derecho establecidas en el recurso de casación. El juzgador no realizó una correcta fundamentación jurídica, así como tampoco, efectuó una correcta valoración de los hechos planteados pues actuó en contra de lo dispuesto en la norma jurídica.
11. Adicionalmente, el accionante manifiesta que el auto que inadmitió el recurso de casación “*es un copia y pega de otro auto emitido dentro del proceso penal 2016-0587*”.
12. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante sostiene que este fue vulnerado al inadmitir a trámite el recurso de casación interpuesto ya que ello impidió al accionante que tenga pleno acceso a la administración de justicia “*ya que no pudo recibir una sentencia debidamente motivada sobre el fondo del asunto*”. A juicio del accionante este derecho fue vulnerado porque “*con sustento en el incumplimiento de un requisito meramente formal negó mi derecho a recibir una sentencia sobre el fondo del asunto y por tanto impidió la realización de la justicia*”.
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica el accionante sostiene que el auto de inadmisión de casación vulneró el derecho en cuestión “*al no aplicar la norma del art. 657 # 6 del COIP; pues si la fundamentación del recurrente hubiere sido equivocada como ellos lo afirman en su espurra resolución, el recurso de casación debía ser aceptado de oficio*”.
14. La pretensión del accionante es que se declare la vulneración de derechos alegada y que se deje sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación y la sentencia de segunda instancia.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

3.2.1. Informe de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena

15. En escrito de 4 de marzo de 2021, los jueces provinciales Juan Camacho Flores y Susy Panchana Suárez presentaron su informe de descargo en el que indicaron que su

sentencia “*estuvo apegada a derecho, a las normas constitucionales debidamente explicadas, y a la jurisprudencia y doctrina en materia constitucional existentes sobre la materia*”.

16. A criterio de los jueces de segunda instancia, la sentencia no vulneró derecho alguno, sino que “*contiene un criterio de valoración, interpretación y aplicación de normas constitucionales y jurídicas apegadas abiertamente a los mandatos de la constitución (sic) y demás instrumentos internacionales vigentes y ratificados por el Ecuador*”.
17. A juicio de los jueces provinciales, la sentencia emitida por ellos se encuentra motivada. Por lo expuesto, los jueces solicitan que se rechace la presente acción extraordinaria de protección.

3.2.2. Escrito presentado por la secretaria relatora de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia

18. Mediante escrito de 25 de febrero de 2021, la secretaria relatora de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia indicó que los conjuces que emitieron el auto impugnado, “*a la presente fecha, ya no conforman el Cuerpo Colegiado de la Corte Nacional de Justicia; pues, en su momento fueron reemplazados en los diversos procesos de renovación parcial dispuestos por el Consejo de la Judicatura*”.

4. Análisis constitucional

19. Si bien el accionante ha identificado como decisiones judiciales impugnadas a la sentencia de 3 de marzo de 2016 y al auto de 7 de septiembre de 2016, conforme se desprende de la sección 3.1 *ut supra*, el mismo ha imputado la vulneración de derechos únicamente al auto de 7 de septiembre de 2016. Por consiguiente, la Corte limitará su análisis al auto en cuestión.
20. Además, esta Corte no es competente para pronunciarse sobre la supuesta inobservancia del artículo 657 numeral 6 del Código Orgánico Integral Penal por cuanto constituye una cuestión relativa a la aplicación de la ley, y en consecuencia ajena al objeto de la acción extraordinaria de protección. Además, en la demanda no existe un argumento acerca de cómo la presunta falta de aplicación de las referidas normas derivó en una vulneración de derechos constitucionales.
21. Por su parte, el argumento del accionante relativo a que no obtuvo una decisión sobre el fondo del asunto, es decir, sobre la responsabilidad penal declarada en un fallo único, en aplicación del principio *iura novit curia*, que le permite al juzgador analizar los cargos expuestos a la luz de derechos no invocados por las partes, será analizado por la Corte Constitucional en el marco del derecho a la defensa, en la garantía de recurrir el fallo.

22. Por lo expuesto, el análisis constitucional se centrará en los derechos (i) al debido proceso en la garantía de motivación, (ii) a la tutela judicial efectiva y (iii) a la defensa, en la garantía de recurrir el fallo.

4.1. Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

23. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que “[e]l derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) 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”.
24. Según el accionante, la decisión judicial impugnada: (i) no usa un lenguaje claro ni pertinente pues en la decisión judicial impugnada existe una indebida concatenación entre las cuestiones de hecho y de derecho establecidas en el recurso de casación y porque el juzgador no realizó una correcta fundamentación jurídica, así como tampoco, efectuó una valoración de los hechos planteados pues actuó en contra de lo dispuesto en la norma jurídica, (ii) no cumple con el requisito de lógica ya que no guarda coherencia entre los hechos, las normas y la resolución, y, además, es un “*copia y pega*” de otro auto de inadmisión de casación. Con base en estos cargos, la Corte analizará si la argumentación presentada en el auto impugnado contó con una fundamentación suficiente, y si es que se ha configurado el vicio de deficiencia de incoherencia.
25. La sentencia No. 1158-17-EP/21, reconoce que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación establecido de forma sistemática en la jurisprudencia de esta Corte consiste en que la decisión que se analiza debe contener una argumentación jurídica que cuente con una “[...] *estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*” (el énfasis corresponde al original y se ha omitido la nota al final contenida en el texto citado)⁴.
26. Para que la fundamentación normativa sea considerada suficiente, esta “[...] *debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso*”⁵. Además, esta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “[...] *sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso*”⁶. Mientras que para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente, esta debe:

contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si] no se analizan las pruebas. [...] hay casos

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

⁵ *Id.*, párr. 61.1.

⁶ *Ibidem.*

donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes⁷(el resaltado no es parte del original).

27. Toda vez que en este caso se deciden cuestiones de puro derecho, la fundamentación fáctica puede ser obviada por cuanto la fase de admisibilidad de un recurso de casación radica en la verificación del cumplimiento de requisitos y no en un análisis de los hechos del proceso, por lo que no corresponde analizar si en el auto impugnado existe fundamentación fáctica suficiente. Así, la Corte únicamente analizará si en la decisión judicial impugnada existe una fundamentación normativa suficiente.
28. Antes de continuar, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”⁸, por lo que al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la judicatura accionada en dicha decisión.
29. De la revisión del auto de inadmisión del recurso de casación que ha sido impugnado, esta Corte observa que, con base en los artículos 656 y 657 del COIP⁹ y de Resolución No. 10-2015¹⁰, la Sala analizó el recurso de casación planteado y consideró que el casacionista *“ha estructurado en varios párrafos su inconformidad con la sentencia*

⁷ *Id.*, párr. 61.2.

⁸ *Id.*, párr. 28.

⁹ **Art. 656.- Procedencia.-** *“El recurso de casación es de competencia de la Corte Nacional de Justicia y procederá contra las sentencias, cuando se haya violado la ley, ya por contravenir expresamente a su texto, ya por haber hecho una indebida aplicación de ella, o por haberla interpretado erróneamente. No son admisibles los recursos que contengan pedidos de revisión de los hechos del caso concreto, ni de nueva valoración de la prueba”.*

Art. 657.- Trámite.- *“El recurso de casación podrá interponerse por los sujetos procesales, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la sentencia. La o el juzgador remitirá el proceso a la Corte Nacional de Justicia, en el plazo máximo de tres días hábiles, una vez ejecutoriada la providencia que la conceda. 2. El tribunal designado por sorteo, dentro del plazo de tres días convocará a audiencia. De rechazar el recurso, ordenará su devolución a la o al juzgador de origen. De estas decisiones, no hay recurso alguno. 3. El recurso se sustanciará y resolverá en audiencia que se realizará dentro del plazo de cinco días contados desde la convocatoria. El recurrente deberá fundamentar su pretensión y los otros sujetos procesales se pronunciarán sobre la misma. 4. El recurso interpuesto por la o el fiscal, lo fundamentará en audiencia la o el Fiscal General del Estado o su delegada o delegado. 5. Si se estima procedente el recurso, se pronunciará sentencia enmendando la violación a la ley. De estimar improcedente, se declarará así en sentencia. 6. Si se observa que la sentencia ha violado la ley, aunque la fundamentación del recurrente sea equivocada, de oficio se la admitirá. 7. La sentencia se notifica dentro de los tres días de finalizada la audiencia. 8. El proceso se devolverá a la o al juzgador o tribunal respectivo para la ejecución de la sentencia”.*

¹⁰ En la Resolución 10-2015, la Corte Nacional de Justicia interpretó el artículo 657.2 del COIP y dispuso que: *“Recibido el recurso de casación, en la Corte Nacional de Justicia, corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito de interposición cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal, artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarada la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno”.*

atacada, realizando una determinación específica (sic) del fallo impugnado; sobre la prueba de cargo y de descargo actuada en juicio”.

30. La Sala determinó que el casacionista se limitó a detallar los artículos del COIP que considera fueron vulnerados “*sin determinar cuál es la causal [...] el argumento expuesto no cumple con las exigencia (sic) de la naturaleza del recurso de casación, ya que al ser eminentemente técnico y extraordinario, éste, requiere de una motivación técnica que permita justificar cual es el error "in iudicando"; y, como dicha vulneración a la ley, ha influenciado la parte dispositiva del fallo”.*

31. En cuanto al argumento del casacionista de que la sentencia de segunda instancia vulneró el artículo 76.7.1) de la Constitución, la Sala sostuvo que el recurso

debió demostrar que la sentencia esta (sic) incomprensible, ilógica e irrazonable, lo que no ha sucedido en el presente caso; más bien dicha argumentación lo realizan detallando la prueba actuada en la etapa de juicio, pretendiendo con ello, sustentar el recurso extraordinario de casación, en una revalorización de la prueba actuada, induciendo a este Tribunal a una nueva revisión de los hechos, lo que está impedido de analizar en esta sede de casación, de conformidad con el segundo inciso del artículo 656 del Código Orgánico Integral Penal.

32. La Corte observa que la Sala sustentó la conclusión de inadmitir el recurso de casación en su análisis e interpretación de las siguientes normas: artículos 656, 657 del COIP y Resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia. Además, tras la revisión del auto impugnado esta Corte constata que la Sala no se limitó a transcribir o enunciar las normas jurídicas en las cuales fundamentó su argumentación; sino que la invocación de cada una de ellas fue utilizada para explicar los motivos por los cuales, a su criterio, el recurso de casación planteado no cumplía con los requisitos del recurso de casación. Es decir, la Sala explicó que el casacionista falló en expresar los fundamentos legales que constituirían su soporte técnico, además de haber centrado su recurso en pedidos de revalorización de prueba y de revisión de los hechos. Debido a ello, la Sala justificó de manera suficiente que el recurso de casación interpuesto era inadmisibles. En consecuencia, se constata que la Sala sí identificó las normas y expuso una argumentación normativa suficiente bajo la cual fundamentó la inadmisión del recurso de casación.

33. En cuanto al cargo de incoherencia, esta Corte ha considerado que

[h]ay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida¹¹.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 74

34. De la revisión del auto impugnado se encuentra que sus premisas son que el recurso de casación se encontraba indebidamente interpuesto por considerar que no cumplió con los requisitos necesarios para que este prospere; actuación efectuada con base en los artículos 656, 657 del COIP y Resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia. Luego, la conclusión del auto impugnado es que el recurso debía ser inadmitido. De ahí que esta Corte verifica que el auto impugnado guarda coherencia entre las premisas, las disposiciones aplicadas al caso concreto, la conclusión y la decisión final del proceso.
35. Adicionalmente, en cuanto al argumento de que el auto impugnado es una “copia” de otro auto de inadmisión, es menester resaltar que el uso de estructuras similares en las decisiones judiciales

no es razón suficiente para considerar que se haya podido generar violación constitucional alguna; en tanto se verifique que la decisión judicial contenga un análisis autónomo acorde al tipo de proceso y que en la misma se realice un examen de los hechos del caso conforme las alegaciones de las partes procesales¹².

36. En el caso particular, como se mencionó en los párrafos anteriores, la Sala atendió los cargos particulares del caso concreto, con un análisis autónomo sobre los argumentos alegados por el casacionista en su recurso.
37. Por lo expuesto, la Corte no verifica una vulneración a la garantía de motivación a la luz de los cargos bajo análisis.

4.2. Derecho a la tutela judicial efectiva

38. El artículo 75 de la CRE reconoce este derecho en los siguientes términos: “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*”.
39. La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión¹³. En el caso sujeto a análisis, las alegaciones del accionante están enfocadas en el primer componente de la tutela judicial efectiva, por lo que el análisis de la Corte se centrará en el acceso a la justicia.
40. Con respecto al acceso a la justicia, la Corte ha considerado que “*se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta*”¹⁴. Este derecho no conlleva necesariamente que exista una resolución sobre el fondo de la controversia, puesto que entre los motivos jurídicos que justifican la falta de resolución

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-16-EP/21 de 20 de enero de 2021, párr. 31.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 427-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 13.

del fondo de la controversia, se encuentra el incumplimiento de los requisitos necesarios previstos en la normativa procesal vigente¹⁵. En el presente caso se observa que el accionante tuvo acceso a la administración de justicia, recibió todas las notificaciones del caso, presentó sus argumentos y pruebas, e interpuso recursos verticales (apelación y casación) y horizontales (aclaración). Adicionalmente, si bien el accionante no recibió una respuesta al fondo de sus pretensiones, ello no necesariamente comporta una vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que su recurso de casación fue inadmitido por no cumplir los requisitos previstos en la normativa vigente.

41. En este punto resulta oportuno resaltar que esta Corte ha señalado que la inadmisión de recursos respecto de los cuales los jueces hayan considerado incumplidos los requisitos de admisión, como en el caso sujeto a análisis, aunque impide el acceso al examen de fondo del recurso, no vulnera por sí sola el derecho a la tutela judicial efectiva¹⁶.
42. En consecuencia, esta Corte Constitucional no encuentra que los jueces y conjuer nacional hayan vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución, sin perjuicio del análisis respecto a la garantía de recurrir el fallo.

4.3. Derecho a la defensa, en la garantía de recurrir el fallo

43. Conforme se explicó en el párrafo 21 *ut supra*, si bien el accionante no alegó la violación del derecho a la defensa, en la garantía de recurrir el fallo, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte analizará el argumento del accionante relativo a que con la inadmisión del recurso de casación se le impidió obtener una sentencia sobre el fondo del asunto, a la luz de este derecho.
44. El numeral 7 del artículo 76 de la Constitución reconoce que el derecho a la defensa que está conformado por varias garantías, entre ellas: “*m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”. De lo anterior se desprende que la Constitución contempla al derecho a recurrir de una forma amplia, aplicable a todos los tipos de procedimientos en los que se determinen derechos y obligaciones, y a todas las materias.
45. Por su parte, el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el “*derecho de recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior*”. Además, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que “*[t]oda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1455-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 23.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1244-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 31. Sentencia 1739-15-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 41.

46. Las garantías del debido proceso tienen una importancia particular debido a la naturaleza de los procesos que pueden conllevar la privación de libertad de las personas. En anteriores decisiones, la Corte ha considerado que, entre las mencionadas garantías

*se encuentra el derecho a recurrir el fallo, que no solo implica la posibilidad formal de plantear un recurso disponible, sino el que una decisión judicial sea efectivamente revisada por una autoridad judicial de nivel jerárquicamente superior a la que la dictó, con el fin de corregir posibles errores por parte de la autoridad inferior*¹⁷.

47. En consideración de la jerarquía privilegiada que la Constitución asigna a los tratados internacionales de derechos humanos¹⁸, y de que estos forman parte del bloque de constitucionalidad, esta Corte ha concluido que “*en materia penal la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio implica el derecho al doble conforme*¹⁹”, el cual se encuentra instrumentalizado en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución.

48. Esta Corte, además de considerar que el derecho al doble conforme en materia penal, está reconocido en el sistema jurídico ecuatoriano, ha establecido que este derecho materializa la posibilidad de que cuando una persona ha sido condenada, su sentencia condenatoria pueda ser confirmada en dos instancias judiciales y permite “*proteger a las personas procesadas, limitar el poder punitivo y evitar la condena de personas inocentes o condenas desproporcionales al hecho delictivo. En consecuencia, la realización de este derecho, si fuere el caso, habilita y legitima la imposición de una pena estatal contra una persona*”²⁰.

49. Adicionalmente, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que, el “*derecho al doble conforme no se garantiza con la mera posibilidad formal de plantear una impugnación a la sentencia condenatoria, sino que dicho recurso debe ser eficaz en el sentido de ser susceptible de permitir un análisis integral de la sentencia condenatoria impugnada*”²¹.

50. Además, este Organismo ha considerado que

el derecho al doble conforme busca dotar al condenado dentro de un proceso penal de una instancia capaz de corregir posibles errores judiciales, dada la especial gravedad que revisten las sanciones penales. Y, para ello, el derecho al doble conforme exige dos elementos básicos. En primer lugar, la existencia de un tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria con competencia para revisarla, el que debe ser de superior jerarquía orgánica. Y, en segundo lugar, un recurso –cualquiera fuere su denominación–

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

¹⁸ Artículo 424: “[...] 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”.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 44.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1989-17-EP/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 35.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 47.

*ordinario; es decir, oportuno, eficaz y accesible para toda persona declarada culpable en un proceso penal*²².

51. En el caso que nos ocupa, se observa que, por un lado, en primera instancia el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Manglaralto del cantón Santa Elena ratificó el estado de inocencia de los procesados por considerar que estos no adecuaron su conducta al delito de ocasionar un accidente de tránsito con resultado de muerte de una o más personas. Por otro, en segunda instancia, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena aceptaron el recurso de apelación, revocaron la sentencia impugnada y declararon la responsabilidad de Javier Edilberto Sancan Muñiz en el grado de autor directo del delito de ocasionar un accidente de tránsito.
52. Debido a la sentencia condenatoria, el accionante interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido por la Sala, porque a criterio de los administradores de justicia, el casacionista no expresó cuáles fueron los fundamentos legales y porque centró sus argumentos en pedidos de revalorización de la prueba y revisión de los hechos.
53. De lo anterior, la Corte verifica que en el presente proceso existe una sentencia ratificatoria de inocencia y una segunda sentencia condenatoria en segunda instancia. Al respecto, resulta oportuno destacar que el derecho al doble conforme se establece

*no en función de la etapa en la cual se produce la decisión judicial, sino en función del contenido de tal determinación, [por lo cual] resulta razonable concluir que también puede ejercerse en contra de los fallos condenatorios de única instancia y de los fallos condenatorios de segundo grado, y que la tesis de que la revisión de las providencias inculcatorias sólo es viable cuando se expiden en la primera instancia de un proceso penal, carece de todo referente normativo directo*²³.

54. A la luz de este derecho, se reconoce la posibilidad de impugnar los fallos que declaran la responsabilidad por primera vez en un juicio, independientemente de la etapa procesal en la que se produce esta declaración.
55. Es conveniente enfatizar que el contenido del derecho en cuestión obliga al aparato judicial a organizarse de tal manera que las personas que han sido condenadas dentro de un proceso penal, puedan ejercer satisfactoriamente el derecho al doble conforme que les garantice que la declaratoria de responsabilidad penal determinada en su contra, sea revisada por una instancia judicial distinta a quien impuso la condena.
56. Con base en las consideraciones anteriores, la Corte encuentra que en este caso el accionante no tuvo la oportunidad de impugnar y de que se revise el fallo de segunda instancia en su integralidad, con lo cual se restringió el espectro material del derecho al doble conforme, al impedirle al accionante cuestionar las bases normativas, probatorias

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 27.

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-792-14 de 29 de octubre de 2014.

y fácticas de la primera sentencia condenatoria en su contra, obtenida en segunda instancia, ante una instancia judicial distinta a la que le impuso la condena.

57. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha concluido que, en supuestos como el referido en el que una persona es declarada culpable por primera vez en segunda instancia, los recursos disponibles en el ordenamiento jurídico -el de casación y el de revisión- no son recursos eficaces²⁴. De ahí que a criterio de la Corte existe una laguna estructural en el ordenamiento jurídico toda vez que *“el sistema procesal penal no contempla un recurso apto para garantizar lo que el derecho al doble conforme exige cuando una persona es declarada culpable por primera vez en segunda instancia. Lo que, en opinión de esta Corte, constituye una vulneración del derecho al doble conforme”*²⁵.

58. La vulneración identificada se produjo debido a la laguna estructural configurada por una omisión del legislador de

*no establecer una determinada garantía para un derecho fundamental; específicamente, por la ausencia, en la legislación procesal penal, de un recurso apto para garantizar el derecho al doble conforme cuando una persona es declarada culpable por primera vez en segunda instancia*²⁶.

59. La omisión normativa inconstitucional identificada por la Corte, se materializó en el proceso penal de origen *“en la imposibilidad [del accionante] de acceder a un recurso disponible e idóneo que satisficiera su derecho al doble conforme una vez que él fuera condenado por primera vez en segunda instancia”*²⁷. Si bien un recurso que cumpla con el contenido del derecho al doble conforme no estaba previsto en el ordenamiento jurídico, *“debió estarlo a la luz de la Constitución”*²⁸. Por lo expuesto, en el proceso penal de origen se vulneró el derecho al doble conforme del accionante.

60. Ahora bien, conforme lo realizado anteriormente²⁹ por esta Corte, corresponde dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado, puesto que

²⁴ La Corte ha calificado de ineficaces a estos recursos bajo el siguiente criterio: *“la casación –analizada a la luz de los requisitos que exige el doble conforme– no es un recurso eficaz, por cuanto en él no puede controvertirse la valoración de la prueba efectuada en la sentencia impugnada, valoración que difiere de –de hecho, es posterior a– la admisión y producción de la prueba; y tampoco es accesible, debido a las rigurosas formalidades exigidas para la admisibilidad del recurso. Por su parte, la revisión no es un recurso oportuno –según el estándar exigido por el doble conforme–, dado que su interposición no impide la ejecutoria de la sentencia impugnada; y tampoco es eficaz, puesto que se circunscribe al examen exclusivo de las causales taxativamente fijadas en la ley, todas las que, además, exigen la presentación de prueba nueva”*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021, párrs. 38 y 39.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 41.

²⁶ *Id.*, párr. 42.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021. Decisorio.

si bien la violación al derecho al doble conforme es, principalmente, de carácter estructural, las consecuencias de un eventual error judicial para quien ha recibido una condena privativa de la libertad serían tan graves que está justificado que esta Corte deje sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado³⁰.

61. Es por ello que, esta Corte deja sin efecto el auto de 7 de septiembre de 2016 emitido por los jueces y conjuer de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, con el fin de que, conforme los términos establecidos en el decisorio de la sentencia No. 1965-18-EP/21, el accionante pueda interponer un recurso ordinario, oportuno, eficaz y accesible ante un tribunal de superior jerarquía. Por lo que, una vez que la Corte Nacional de Justicia haya emitido una resolución que garantice el derecho al doble conforme de las personas que han sido condenadas por primera vez en segunda instancia, el accionante podrá interponer el recurso referido, por encontrarse dentro del supuesto ii)³¹ establecido en el decisorio No. 3 de la referida sentencia.

5. Decisión

62. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 2128-16-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la defensa, en la garantía de recurrir el fallo, protegido por el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución.
3. Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 7 de septiembre de 2016 por la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
4. Declarar que, una vez que la Corte Nacional de Justicia haya emitido una resolución que garantice el derecho al doble conforme de las personas que han

³⁰ *Id.*, párr. 49.

³¹ En el decisorio 3 de la sentencia No. 1965-18-EP/21, la Corte Constitucional ordenó que “*desde la ejecutoria de la presente sentencia, la Corte Nacional de Justicia contará con un plazo de un mes para regular provisionalmente un recurso que garantice el derecho al doble conforme de las personas que son condenadas por primera ocasión en segunda instancia, de conformidad con los parámetros establecidos en esta sentencia, especialmente en los párrafos 28 y 49 supra. Dicho recurso procesal podrá ser interpuesto –en la forma en que lo regule la Corte Nacional de Justicia– por el señor Silvano Reyes Mendoza y, debido al efecto inter pares señalado en el párrafo 50 supra, por las siguientes clases de personas: (i) los procesados a los que después de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial se les dicte sentencia condenatoria por primera ocasión en segunda instancia; y, (ii) los procesados que hayan recibido sentencia condenatoria en segunda instancia por primera ocasión y esté pendiente de resolución un recurso de casación o una acción extraordinaria de protección. En ambos supuestos, presentado el recurso, la sentencia dictada en él será susceptible de ser impugnada mediante los recursos extraordinarios de casación y revisión y, eventualmente, mediante la acción extraordinaria de protección. El presidente de la Corte Nacional de Justicia deberá informar a la Corte Constitucional del Ecuador una vez que la resolución de aquella Corte entre en vigencia (el resaltado no es parte del original).*”

sido condenadas por primera vez en segunda instancia, el accionante podrá interponer el recurso ordinario, oportuno, eficaz y accesible ante un tribunal de superior jerarquía.

**DANIELA
SALAZAR MARIN**
Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Digitally signed by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.20 12:21:53
-05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

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

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

SENTENCIA No. 2128-16-EP/21**VOTO CONCURRENTENTE****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Presento mi voto concurrente respecto a la decisión emitida dentro de la causa No. 2128-16-EP, aprobada por este Organismo el 01 de diciembre de 2021, que tiene relación al denominado doble conforme en los procesos penales.

2. En varias ocasiones¹, he presentado mi posición en torno a que no es adecuado establecer que la vulneración a la garantía del debido proceso del derecho a recurrir (artículo 76 número 7, letra m) de la Constitución), siempre suponga la transgresión al doble conforme, pues para que exista un pronunciamiento de fondo sobre los recursos empleados se deben cumplir con los presupuestos y requisitos legales aplicables a la materia; por tanto, el hecho de que no exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto no contraviene en sí la garantía del doble conforme. Al respecto, es pertinente referir que el derecho a recurrir no tiene carácter absoluto, y su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. En este sentido, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser limitado.

3. Sin embargo, la Corte Constitucional, como órgano jurisdiccional pluripersonal en la sentencia aprobada con voto de mayoría No. 1965-18-EP/21 de 17 de noviembre de 2021, ha establecido un criterio distinto al respecto, asimilando la doble instancia y el doble conforme, considerándolos como expresiones del derecho a la impugnación contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la CRE; cuando la doble instancia conlleva que toda sentencia judicial pueda ser apelada o conocida por un tribunal jerárquicamente superior, mientras que el doble conforme se relaciona con la posibilidad de contar con dos fallos condenatorios en firme.

4. En este sentido, es adecuado referir las diferencias entre estas dos instituciones. En cuanto a los sujetos, en la doble instancia el derecho a recurrir lo pueden ejercer las partes del proceso penal; mientras que respecto a la garantía del doble conforme lo emplearía únicamente quien fue condenado por primera vez. Sobre el objeto, la garantía de doble instancia se encuentra reconocida de manera general en las diferentes jurisdicciones, que legalmente contemplan esta posibilidad; mientras que el doble conforme se relaciona con el proceso penal; sin embargo, procesalmente la legislación ecuatoriana no ha contemplado el mecanismo aplicable para garantizar el doble conforme²; mientras que el

¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 987-15-EP/20, 1989-17-EP/21, 151-15-EP/21 y 3068-18-EP/21.

² **Constitución de la República del Ecuador 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: **m)** Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. El **Código Orgánico Integral Penal**, entre las garantías y principios que rigen el proceso penal, dispone: **Art. 5.- Principios procesales.-** El derecho al debido proceso penal, sin perjuicio de otros establecidos en la

principio de doble instancia es reconocido a través de la apelación³ en materia penal.

5. Lo referido en el párrafo anterior, no significa que desconozca la importancia de contar con un ordenamiento jurídico que garantice el doble conforme para quienes se encuentran involucrados en procesos penales; por el contrario, considero que ese debate debe darse en la esfera competente, a fin de abarcar las voces de todos quienes, de una u otra forma, pueden aportar al desarrollo normativo del país, es decir, académicos, miembros de las organizaciones de la sociedad civil, jueces, funcionarios públicos, entre otros.

6. Es por ello que de la sentencia No. 1965-18-EP/21 consigné un voto en contra, considerando además que no se dio contestación a los problemas jurídicos planteados por el accionante⁴; y, se procedió con un control incidental por omisión de constitucionalidad; sin que exista, desde mi punto de vista, competencia para ello.

7. Al respecto, el artículo 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) determina el alcance del control abstracto de constitucionalidad por omisiones normativas “*cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad*”; como se observa existe una obligación de hacer respecto al artículo en mención, esto es, el control se llevará a cabo cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar los preceptos constitucionales, en este sentido, ¿se encontraba determinado expresamente el derecho al doble conforme en la CRE? la respuesta, es no; este derecho ha sido reconocido a través de la interpretación generada por la Corte Constitucional en algunos fallos, por lo que, no existía esa supuesta omisión. Y, de otro lado, ese control determina condiciones para ser empleado, siendo estas el sujetarse al régimen general de competencias y procedimientos de control abstracto de constitucionalidad, lo cual tampoco ocurrió en el caso 1965-18-EP ya que deviene de una acción extraordinaria de protección y no de una demanda de inconstitucionalidad por omisión, por lo tanto, los jueces de mayoría, en el desarrollo de

Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado u otras normas jurídicas, se regirá por los siguientes principios: **6 . Impugnación procesal:** toda persona tiene derecho a recurrir del fallo, resolución o auto definitivo en todo proceso que se decida sobre sus derechos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos y este Código.

Impugnación y Recursos. Capítulo Primero. Impugnación Art. 652.- Reglas generales.- La impugnación se regirá por las siguientes reglas: 1. Las sentencias, resoluciones o autos definitivos serán impugnables solo en los casos y formas expresamente determinados en este Código.

³ **COIP. Recurso De Apelación Art. 653.- Procedencia.-** Procederá el recurso de apelación en los siguientes casos: 1. De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena. 2. Del auto de nulidad. 3. Del auto de sobreseimiento, si existió acusación fiscal. 4. De las sentencias. 5. De la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal. 6. (Agregado por el Art. 103 de la Ley s/n, R.O. 107-S, 24-XII-2019).- De la negativa de suspensión condicional de la pena.

⁴ El accionante de esa causa argumentaba que su recurso de casación no fue admitido por la Corte Nacional de Justicia, pese a que se encontrarían cumplidos los requisitos para su admisión; lo que, habría generado una vulneración a su derecho a la defensa al no haber podido fundamentar en audiencia su recurso de casación.

ese asunto no habrían actuado conforme a las normas que respaldan sus atribuciones.

8. El rol que tenemos los jueces que integramos la Corte Constitucional es el de proteger la Constitución, por medio de mecanismos que justamente están diseñados para garantizar la supremacía constitucional. En este orden de ideas, no siempre será posible coincidir respecto a cómo se entienden y cómo deben ser resueltos los problemas jurídicos derivados de las diferentes acciones.

9. Es así, que los votos salvados, concurrentes o razonados son importantes en el debate jurisprudencial. Al respecto, se puede decir que el encontrarse en la posición de minoría y emitir un voto particular es importante, puesto que permitirá presentar *“una propuesta, una enseñanza de las posibilidades del Derecho y un ejercicio, como ninguno, en que la democracia conserva su carácter impositivo pero a la vez reconoce las voces de quienes no se sienten cobijados por la mayoría. El disenso enriquece el obrar humano y consolida una sociedad plural, al mismo tiempo que invalida cualquier intento homogeneizador o totalitario”*⁵.

10. En este mismo sentido, los votos de minoría permiten *“exponer nuevas ideas y criticar viejas verdades incuestionables, exponiéndolas al escrutinio y consideración tanto dentro como fuera de la Corte”*⁶, es decir, que este tipo de votos, en un futuro, podrían generar consensos e inclusive forjar cambios en las líneas jurisprudenciales, dinamizando al derecho.

11. Estos votos particulares generan confianza respecto a la legitimidad de las discusiones llevadas a cabo en el Pleno de este Organismo y permiten presentar de forma fundamentada posiciones jurídicas de diversa índole, sin que esto signifique el no reconocimiento de la jurisprudencia de mayoría como fuente formal del derecho.

12. En tal sentido, como jueza constitucional he decidido en este tema, considerar a la sentencia No. 1965-18-EP/21, como precedente y, en tal virtud, cuando se presenten casos similares a los que se examinaron en los precedentes judiciales relacionados a que el derecho a recurrir implica el derecho al doble conforme, votaré a favor; esto, sin perjuicio de que, cuando existan casos particulares en los que pueda presentar motivadamente mi posición jurídica respecto a que el derecho a recurrir no siempre implica una vulneración al doble conforme, lo evidenciaré con un voto salvado.

13. Tal como indiqué líneas atrás, pese a no estar de acuerdo con lo determinado en la sentencia No. 1965-18-EP/21, no se puede desconocer su carácter vinculante; *en cuanto constató “la presencia de una laguna estructural que implica la omisión, por parte del legislador, de institucionalizar un recurso idóneo para garantizar el derecho al doble conforme de las personas que han sido condenadas en la sentencia de apelación tras haber sido ratificada su inocencia en la sentencia de primera instancia (...)”*; por lo que,

⁵ Cfr. Jiménez Olivares, Roberto Alfonso. Salvamentos de voto. Prolegómenos-Derecho y Valores. Universidad Militar Nueva Granada de Colombia, pág. 346.

⁶ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 24-16-IS/21 de 2 de junio de 2021. Voto concurrente jueza constitucional Daniela Salazar Marín, párr. 9.

ordenó a la Corte Nacional la regulación provisional de un recurso que garantice el derecho al doble conforme de las personas que son condenadas por primera ocasión en segunda instancia; y, además dispuso que dentro del plazo de tres meses contados a partir de la notificación de esa sentencia, elabore un proyecto de reforma de ley que colme la laguna estructural referida y lo presente a la Asamblea Nacional, a fin de que el legislativo dentro del plazo de seis meses contados desde la presentación del proyecto de reforma de ley lo conozca, discuta y apruebe con apego a los parámetros jurisprudenciales establecidos por este Organismo.

14. En atención a lo referido, concluyo que la declaratoria de omisión normativa por parte de este Organismo ha generado que en el ordenamiento jurídico se considere la existencia de un recurso ordinario que busca garantizar el derecho al doble conforme, cuando recién en segunda instancia se dicta la condena.

15. En ese sentido, consigno el presente voto concurrente a la sentencia aprobada con voto de mayoría No. 2128-16-EP/21 que determinó la vulneración al derecho a recurrir en la garantía del doble conforme en contra del señor Javier Edilberto Sacan Muñiz, debido a que fue condenado por primera vez en segunda instancia, y no contó con un recurso adecuado y efectivo que le permita la revisión integral de su situación jurídica por parte de un tribunal superior, consecuentemente el accionante no cuenta con dos sentencias que declaren su responsabilidad penal, es decir, no se garantizó una doble conformidad.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2021.12.20
13:02:27 -05'00'

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 2128-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 23:02 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 2128-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 256-13-EP/21
(Caso Zhiña)
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 256-13-EP

(Caso Zhiña)

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte descarta la vulneración de los derechos a la defensa, al debido proceso (en las garantías de la motivación y de ser juzgado por juez competente) y a la seguridad jurídica en un auto que declinó la competencia a favor de una comunidad indígena en un proceso penal por lesiones. Para el efecto, se analizan las consecuencias jurídicas de los procesos de escisión cultural. Además, se constata que la falta de notificación de ciertas providencias se debió al no señalamiento de un domicilio con tal fin, que el auto impugnado cuenta con una fundamentación normativa y una fundamentación fáctica suficientes, y que la falta de realización de una audiencia, al no estar prevista en el correspondiente procedimiento, no vulneró derechos fundamentales.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 18 de noviembre de 2011, Luis Saúl Morocho presentó, ante la Fiscalía del cantón Nabón de la provincia del Azuay, una denuncia en contra de Luis Flores Remache Morocho por el presunto cometimiento del delito de lesiones que producen una incapacidad de más de ocho días, previsto y sancionado en el artículo 464 del Código Penal¹, delito que habría sido perpetrado en contra de Anita Lucía Morocho Remache.
2. El 28 de febrero de 2012, dentro del proceso judicial N.º 21-2012, el Juzgado Décimo Octavo Multicompetente del cantón Nabón (también, “el juzgado”) emitió un auto en el que, atendiendo a la solicitud del fiscal de la causa, fijó para el 29 de marzo del mismo año la realización de una audiencia de formulación de cargos y de inicio de la instrucción fiscal en contra de Luis Flores Remache Morocho. En auto del 14 de abril de 2012, el juzgado acogió la petición del fiscal de señalar nueva fecha para la

¹ El artículo 464 del Código Penal, vigente a la época, señalaba: “Si los golpes o heridas han causado una enfermedad o una incapacidad para el trabajo personal, que pase de ocho días y no exceda de un mes, las penas serán de prisión de dos meses a un año y multa de doce a treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norte América. Si concurre alguna de las circunstancias del Art. 450, la prisión será de seis meses a dos años, y la multa, la de dieciséis a cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América”.

realización de audiencia de formulación de cargos y la fijó para el 5 de mayo de 2012. Dicha diligencia no se efectuó por la inasistencia del denunciado y su abogado defensor².

3. El 9 de julio de 2012, el juzgado emitió un auto en el que señaló una nueva fecha para la realización de la audiencia de formulación de cargos, el 9 de agosto de 2012. La audiencia no se efectuó por falta de comparecencia del denunciado.
4. Mediante escrito del 9 de agosto de 2012, Fabián Olmedo Morocho Morocho, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Indígena Zhiña Buena Esperanza³, compareció ante el juzgado y afirmó lo siguiente:

El Artículo [sic] 345 del Código Orgánico de la Función Judicial establece la obligación que tienen los jueces de declinar la competencia cuando conozcan de un proceso sometido al conocimiento de las Autoridades Indígenas [sic], siempre que se cumplan con los requisitos de ésta [sic] norma.

*Por los fundamentos jurídicos expuestos y cumpliendo con los requisitos del Artículo [sic] 345 de la última norma legal citada expresamente solicito **DECLINE LA COMPETENCIA PARA ANTE LA AUTORIDAD INDIGENA [sic], COMPETENCIA QUE LA RECLAMO EXPRESAMENTE**, puesto que los hechos según lo narrado por el Fiscal acontecieron en territorio indígena, que el procesado y presunto ofendido son indígenas y el compareciente bajo juramento protesto **SER LA AUTORIDAD INDIGENA [sic], PRESIDENTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD INDIGENA [sic] DE SHIÑA**, por lo que se servirá conferir el término de tres días para probar sumariamente la pertinencia de la invocación [énfasis en el original].*

5. En auto del 13 de agosto de 2012, el juzgado consideró la solicitud antes citada y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, concedió el término de tres días a fin de que el compareciente justifique el pedido de declinación de competencia y declare, bajo juramento, ser una autoridad indígena.
6. El 20 de agosto de 2012, Fabián Olmedo Morocho Morocho presentó los siguientes documentos: i) certificación emitida por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) de la integración de la directiva de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza; ii) actas de resolución de controversias entre miembros de la comunidad conforme a su Derecho propio; iii) certificaciones de que Anita Lucía Morocho Remache y Luis Flores Remache Morocho se encuentran domiciliados dentro del territorio de la comunidad; y, iv) copia de una resolución fiscal emitida dentro de una indagación previa seguida por el presunto delito de retención ilegal, en la que se emitió un dictamen en el que el fiscal se abstuvo de acusar por cuanto el hecho investigado habría ocurrido dentro de territorio indígena,

² Hoja catorce del expediente del juicio de origen.

³ A pesar de que en los documentos de instancia y constitucional, se emplean indistintamente los nombres “Shiña” o “Zhiña” para referirse a la comunidad, la Corte usará este último por ser el más usado por sus propios miembros.

entre miembros de la comunidad y el conflicto habría sido resuelto al interior de dicha comunidad⁴.

7. El 30 de agosto de 2012, Fabián Morocho compareció ante el juzgado y declaró bajo juramento “*ser la autoridad de la comuna indígena de Zhiña, nombrado mediante votación y que lo representa para todo tipo de conflictos suscitados dentro del ámbito territorial de la comunidad, y que conoce a la señora Anita Lucía Morocho Remache, Luis Seúl Morocho y Luis Flores Remache Morocho, quienes forman parte de la comunidad de Titila y Payan y tiene afincado su domicilio en este lugar*”.
8. Mediante escrito de 30 de agosto de 2012, compareció Ana Lucía Morocho Remache, solicitando que se sienta razón de que Luis Flores Remache Morocho no compareció, incumpliendo la orden judicial (ver párrafo 3 *supra*), y señaló casillero judicial.
9. El 31 de agosto de 2012, el juzgado emitió un auto por el que aceptó la solicitud planteada por el presidente de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza y decidió inhibirse de seguir conociendo el caso.
10. La Fiscalía del cantón Nabón presentó recurso de apelación en contra del auto mencionado en el párrafo anterior. El 3 de octubre de 2012, la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay expidió un auto por el que rechazó el recurso planteado por considerar que la apelación no se encontraba prevista como medio de impugnación de un auto que resuelve la declinación de competencia.
11. El 16 de enero de 2013, Anita Lucía Morocho Remache presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que resolvió la inhibición del conocimiento del caso y la declinación de la competencia en favor de la comunidad Zhiña Buena Esperanza.
12. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 27 de marzo de 2013, admitió a trámite la demanda presentada.
13. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien, en providencia de 16 de abril de 2019, avocó su conocimiento, solicitó el correspondiente informe de descargo y convocó a las partes procesales a una audiencia pública el 29 de abril de 2019.
14. En la causa, se presentaron *amici curiae*. El 30 de abril de 2019, lo hizo Patricio Morocho Morocho, en su calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comuna Zhiña Buena Esperanza, y el 7 de mayo de 2019, lo hicieron Adriana Rodríguez y Verónica Potes.

⁴ Hojas de la 24 a la 75 del expediente del juicio de origen.

15. En auto de 6 de enero de 2020, el juez sustanciador dispuso la realización de un peritaje antropológico en la comunidad Zhiña Buena Esperanza del cantón Nabón de la provincia del Azuay, designando para el efecto al antropólogo Fernando García Serrano, a quien se le concedió el término de 60 días para la entrega de su informe. En escrito ingresado el 18 de marzo de 2020, el perito de la causa remitió el informe pericial requerido.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

16. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se dejen sin efecto la decisión judicial impugnada y se ordene que un juez penal sustancie la causa.
17. Como fundamento de sus pretensiones, tanto en la demanda como en escritos posteriores⁵, se esgrimieron los siguientes cargos.

17.1. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la identidad, a la tutela judicial efectiva (en su dimensión de acceso a la justicia) y al debido proceso (en la garantía de ser juzgado por un juez competente), previstos en los artículos 66.28, 75 y 76.7.k de la Constitución, porque se declinó la competencia en favor de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza cuando ni la comunidad ni la accionante eran indígenas, por lo que la comunidad no sería competente para resolver la causa. En apoyo a esta alegación, mencionó que la comunidad Zhiña habría cometido varias irregularidades en el proceso para la obtención del reconocimiento legal como comunidad indígena por parte del CODENPE, mismas que vician de nulidad dicho reconocimiento otorgado en su favor (adjuntó un informe de la Secretaría de la Gestión de la Política). Además, la accionante señala que no es indígena porque, específicamente, ella pertenece a la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, colectivo de personas que se separó de la comunidad indígena original; que las supuestas lesiones de la que sería víctima sucedieron en el ámbito geográfico de la mencionada Asociación, es decir, en territorio no comunitario indígena; y, que un juzgamiento por parte de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza dejaría en impunidad su denuncia porque no habrían realizado actuaciones orientadas a una efectiva administración de justicia.

17.2. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la defensa en la garantía de no ser privada de su ejercicio en ninguna etapa del procedimiento, establecido en el artículo 76.7.a de la Constitución, por cuanto no se le habría notificado con el inicio del procedimiento de declinación de competencia, solicitado por el presidente de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza.

17.3. Que el auto de 31 de agosto de 2012 vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto, en el procedimiento de

⁵ La accionante presentó escritos el 7 de mayo de 2019, 6 de febrero, 10 de marzo, 3 de septiembre y 16 de octubre de 2020.

declinación de competencia, no se habría convocado a una audiencia pública, conforme lo establecido en el artículo innumerado siguiente al artículo 205 del Código de Procedimiento Penal.

- 17.4. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría expuesto razones sobre los hechos del caso y la pertinencia de las normas invocadas, específicamente, del artículo 171 de la Constitución.

C. Informe de descargo

18. Mediante escrito de 2 de mayo de 2019, Pablo Rafael Ruíz Martínez, en su calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Nabón, informó que el juez que emitió la decisión impugnada no continúa ejerciendo funciones en la judicatura; sin embargo, mencionó que la providencia cumplió con lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución, relativa al reconocimiento de la jurisdicción indígena cuando el conflicto se origine en el territorio en la que ella rige.

D. Alegaciones del presidente de la comunidad Zhiña Buena Esperanza

19. El 30 de abril de 2019, Héctor Patricio Morocho Morocho, en su calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comuna Zhiña Buena Esperanza solicitó que se desestime la presente acción extraordinaria de protección. Fundamentó su petición con los siguientes argumentos:

- 19.1. La comunidad indígena es la competente para resolver el conflicto de agresión involucrado en la causa, puesto que ocurrió dentro del territorio indígena y, conforme lo establece el artículo 171 de la Constitución, los pueblos indígenas son competentes para resolver los conflictos suscitados en su territorio.

- 19.2. La accionante afirma que no es indígena, sin embargo, tanto ella como sus familiares viven dentro del territorio de la comunidad Zhiña Buena Esperanza y comparten una misma identidad colectiva. Por lo tanto, sea por el lugar como por identidad cultural, la comunidad indígena es competente para resolver el conflicto entre la accionante y su tío.

E. Otras alegaciones

20. En escrito presentado el 7 de mayo de 2019, comparecieron en calidad de *amici curiae*, Adriana Rodríguez y Verónica Potes. Indicaron que el ejercicio de la jurisdicción indígena está contemplado en el artículo 171 de la Constitución, que establece que los pueblos indígenas resolverán los conflictos generados en su territorio aplicando las tradiciones ancestrales y su Derecho propio. Asimismo, señalaron que sobre el ejercicio de la competencia de dichos pueblos solo cabe el control constitucional de sus decisiones.

21. Las referidas personas señalaron que la jurisdicción indígena se aplica sobre el territorio y no sobre la identidad de sus habitantes, y que lo relevante para la aplicabilidad de aquella jurisdicción es i) que la comunidad sea indígena, ii) que el hecho ocurra dentro de su territorio y, iii) que dicha comunidad aplique su Derecho propio.

F. Audiencia pública

22. El 29 de abril de 2019, se realizó la audiencia pública convocada mediante providencia de 16 de abril de 2019. A esta diligencia, comparecieron: a) Richard Ganazhapa, en calidad de abogado de Anita Morocho Remache, b) Héctor Morocho Morocho, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Indígena Zhiña, conjuntamente con su abogada Verónica Morales, c) Wilson Camino, en representación de la Defensoría Pública y, d) Claudio Carchi Sagbay, Digna Chucuri Lalvay, Adriana Rodríguez Caguana, Floresmilo Simbaña Alvarado, Carlos Poveda Moreno y Carlos Salinas Alvarado en calidades de *amici curiae*.

II. Cuestión previa

23. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
24. En la sentencia N.º 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia, sin que se pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.
25. En la sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia últimamente referida se señaló que: “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.
26. A criterio de esta Corte, “*las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos de la acción*”⁶, específicamente, aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida. La importancia de cumplir estos requisitos radica en que, si la Corte se pronuncia sobre demandas que no cumplen los

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional No. 154-12-EP/19, párrafo 53.

presupuestos para que se configure la acción, la Corte estaría desnaturalizando el objeto de la acción extraordinaria de protección.

27. En la citada sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Corte caracterizó a un auto definitivo de la siguiente forma:

44. [...] es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

28. Como se desprende de la cita que antecede, estamos ante un auto *definitivo* si este 1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este 2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, 1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, 1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones⁷.
29. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de un auto en el que el juzgador se inhibió del conocimiento de la causa por aceptar la solicitud de declinación de competencia en favor de una comunidad indígena. Por lo tanto, corresponde analizar si esta providencia constituye una decisión judicial que puede ser objeto de esta garantía jurisdiccional.
30. Al respecto, en los párrafos 27, 28 y 31 de la sentencia N.º 357-15-EP/20, la Corte se pronunció respecto de un auto que resolvió rechazar el recurso de apelación presentado contra un auto de inhibición de conocimiento del caso por aceptar la declinación de competencia en favor de una comunidad indígena, en el siguiente sentido:

[...] un auto es definitivo cuando resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, situación que no ocurre en el presente caso, dado que el auto impugnado es la negativa del recurso de apelación propuesto respecto de un auto inhibitorio en el que no se ha resuelto sobre el fondo del asunto [...] el auto inhibitorio se ha dictado porque el juez ha advertido que respecto de los bienes que se pretendían inventariar y particionar existe una decisión en firme de la autoridad indígena dictada en

⁷ Corte Constitucional. Sentencia N.º 1534-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019.

un proceso anterior [...] no se identifica que el auto que niega la apelación del auto de declinación de competencia a favor de la justicia indígena suponga un gravamen irreparable para el accionante, pues del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección se desprende que las principales alegaciones de vulneración de derechos estarían encaminadas a cuestionar la decisión de la autoridad indígena, para lo cual en su momento el accionante pudo proponer acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

31. Por consiguiente, podría considerarse que existe un pronunciamiento de esta Corte por el que se consideró que un auto de declinación de competencia a favor de la justicia indígena no es susceptible de ser examinado mediante una acción extraordinaria de protección. Ahora bien, corresponde verificar si dicho pronunciamiento es aplicable al presente caso.
32. En relación con el elemento 1.1 *supra*, es posible concluir –en forma similar al pronunciamiento previamente citado– que el auto que decidió la inhibición del conocimiento del caso no resuelve el fondo de las pretensiones porque únicamente establece el órgano competente para la resolución del caso. También, en relación al elemento 1.2. *supra*, es posible concluir que dicho auto no pone fin al proceso por cuanto una vez establecida la autoridad competente, se iniciará un nuevo proceso en el que se resolverá el fondo de la cuestión.
33. Sin embargo, en relación al elemento 2 *supra*, en el caso citado se concluyó la inexistencia de un gravamen porque las alegaciones de la accionante cuestionarían una decisión ya adoptada por la justicia indígena, indicando que dichas pretensiones podrían ser conocidas mediante una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. Por el contrario, en el presente caso, lo cuestionado por la accionante no es una decisión de la justicia indígena, sino, directamente, la inhibición del conocimiento del caso por aceptar la declinación de la competencia en favor de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza.
34. *Prima facie*, el auto que decide la inhibición del conocimiento de la causa por declinación de la competencia a favor de la justicia indígena no tiene la aptitud para producir un gravamen irreparable, es decir, una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante que no pueda ser reparada por una vía procesal distinta a la acción extraordinaria de protección, puesto que las ulteriores decisiones que la jurisdicción indígena pudiere adoptar podrían ser impugnada en esa sede e, incluso, a través de una acción extraordinaria dirigida en contra de decisiones adoptadas en dicha jurisdicción.
35. Sin embargo, si se atiende al párrafo 17.1 *supra*, se advierte que en el presente caso concurren circunstancias peculiares que configuran el elemento del gravamen irreparable. En primer lugar, la razón por la que se impugna la competencia de la justicia indígena es que la supuesta víctima es miembro de la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, un colectivo supuestamente desmembrado de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza, comunidad indígena a la que pertenecería el supuesto victimario, a lo que se suma que la agresión habría ocurrido en el ámbito

territorial de la Asociación. En segundo lugar, el tipo de conflicto no alude a intereses de escasa entidad, sino al supuesto cometimiento de un delito de lesiones, de manera que, de ser verdaderos todos los asertos de la accionante, su derecho a la protección de su integridad personal por parte del derecho penal estatal estaría siendo burlado. Y, en tercer lugar, al momento de la expedición de la decisión impugnada, la Comunidad no habría iniciado proceso alguno orientado al juzgamiento de las presuntas lesiones⁸.

36. El descrito cúmulo de circunstancias, propias del presente caso, permite concluir que el rechazo de la demanda por falta de objeto podría ocasionar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales de la accionante. En consecuencia, el auto impugnado es susceptible de acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte Constitucional debe pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en contra del mismo.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

37. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen a la actuación judicial objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
38. Sobre el cargo resumido en el párrafo 17.1 *supra*, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la identidad personal, tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente partiendo de hechos y justificaciones comunes. Específicamente, la accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos porque la Comunidad Zhiña Buena Esperanza no sería indígena y porque la accionante ni siquiera pertenecería a la Comunidad, razón por las que el auto impugnado, al declinar la competencia en favor de esa comunidad indígena, desconoció que el juez competente para resolver su causa sería el ordinario. De manera que basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente para verificar la procedencia o improcedencia del cargo; de allí que el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente de Anita Lucía Morocho Remache porque, al declinarse la competencia en favor de la comunidad Zhiña Buena Esperanza, se habría impedido que un supuesto delito cometido en su contra sea juzgado por un juez penal?
39. Por lo que respecta al cargo contenido en el párrafo 17.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa de Anita Lucía Morocho Remache por cuanto no se le habría notificado con el inicio del procedimiento de declinación de competencia?

⁸ Además de haber sido alegado en la demanda de acción de protección, este hecho fue afirmado por la abogada de la Comunidad en la audiencia pública realizada el 19 de abril de 2019.

40. Respecto del cargo esgrimido en el párrafo 17.3 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica de Anita Lucía Morocho Remache por cuanto en el procedimiento de declinación de competencia no se habría convocado a una audiencia pública?
41. En relación con el cargo expuesto 17.4 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de Anita Lucía Morocho Remache por falta de fundamentación fáctica y normativa, principalmente en relación al artículo 171 de la Constitución?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

G. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente de Anita Lucía Morocho Remache porque, al declinarse la competencia en favor de la comunidad Zhiña Buena Esperanza, se habría impedido que un supuesto delito cometido en su contra sea juzgado por un juez penal?

42. La accionante considera que la jurisdicción indígena no tenía competencia para juzgar el supuesto delito cometido en su contra porque la comunidad Zhiña Buena Esperanza no tendría la calidad de indígena y porque la accionante pertenecería a la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, colectivo escindido de la comunidad en cuyo territorio –y no en el de la Comunidad– se habrían producido las lesiones en su contra.
43. Por su parte, el presidente de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza afirmó que su comunidad es indígena y aplica su Derecho propio nacido de sus usos y costumbres, así como de la normativa establecida en su Estatuto. Además, alegó que la accionante vive dentro de la comunidad compartiendo su identidad, y que el conflicto suscitado con su tío se produjo dentro del territorio comunitario, por lo que el auto impugnado no vulneró el derecho de la accionante de ser juzgada por un juez competente.
44. Previamente a resolver el presente problema jurídico, conviene referirse a la forma en que la Constitución ha establecido el ejercicio de la jurisdicción indígena y los elementos para fijar su competencia, desarrollados en la jurisprudencia de esta Corte.
45. Así, el artículo 57.10 de la Constitución reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a: “*Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*”.
46. Por su parte, el artículo 171 de la Constitución establece lo siguiente:

Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión

de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

47. En relación con el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ejercer su Derecho propio, esta Corte, en los párrafos 48 al 51 de la sentencia 1-15-EI/21, señaló lo que sigue:

La función jurisdiccional a la que hace referencia la Constitución es la facultad o poder de administrar justicia que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a través de sus autoridades [...] El poder de administrar justicia permite conocer los conflictos que afectan a una comunidad, pueblo y nacionalidad, y resolverlos de acuerdo con su derecho propio [...] Por el derecho propio, las autoridades indígenas observan y aplican principios, valores, normas, procedimientos y las tradiciones ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

48. Pues bien, corresponde verificar si, en el presente caso, la declinación de competencia en favor de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza afectó o no el derecho de la accionante a ser juzgada por un juez competente. Para ello, es preciso constatar si se cumplen los siguientes tres elementos que, en el presente caso, eran necesarios para que procediera la declinación de competencia: i) si la Comunidad Zhiña Buena Esperanza es una comunidad indígena que administra Derecho propio; ii) si quien requirió la declinación de competencia poseía la calidad de autoridad indígena; y, iii) si el conflicto a dirimir es interno, lo que según la accionante no se habría verificado por su pertenencia a un colectivo escindido de la comunidad, en cuyo territorio se habrían producido las lesiones en su contra.
49. Antes de incursionar en el análisis, cabe hacer la siguiente consideración. Para establecer el cumplimiento de los tres elementos referidos, el juez de origen no contó con el peritaje antropológico ordenado por esta Corte para una comprensión más profunda del caso. Sin embargo, las conclusiones que se expondrán en lo que viene no son diferentes a las que debió arribar el mencionado juez, ya que, incluso si le asistía alguna duda, debía aplicar la regla de preferencia establecida en el artículo 344.d del Código Orgánico de la Función Judicial, según el cual, “*En caso de duda entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena, se preferirá esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible*”.

G.1. Si la Comunidad Zhiña Buena Esperanza es una comunidad indígena que administra Derecho propio

G.1.1. La Comunidad Zhiña Buena Esperanza

50. Tomando en cuenta el peritaje antropológico, la Corte evidencia que la Comunidad Zhiña Buena Esperanza se encuentra ubicada en el cantón Nabón de la provincia del Azuay. Tradicionalmente fue conocida como comunidad de la hacienda Zhiña, ya que sus miembros trabajaron en ella en calidad de huasipungueros.
51. En 1939, Zhiña Buena Esperanza fue legalmente considerada comunidad indígena por Acuerdo Ministerial N.º 209, emitido por el entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería⁹, mediante el cual se formalizó el reconocimiento de su personalidad jurídica. Luego, en 1940, previamente a la reforma agraria y con el propósito de recuperar la propiedad de su territorio ancestral, los miembros de la comunidad compraron la hacienda (dividida en 1.414 hectáreas de propiedad individual y 9.437 hectáreas de propiedad comunal) por un valor de 388.759.02 sucres a la entonces Junta de Asistencia Social del Azuay. Actualmente, la comunidad tiene 81 años de reconocimiento jurídico formal, a pesar de que el reconocimiento por parte del CODENPE se realizó el 11 de marzo de 2008, mediante acuerdo N.º 871¹⁰.
52. En cuanto a su territorio, el artículo 37.a del Estatuto de la Comunidad establece que *“Las tierras comunitarias y de los miembros de la comunidad que son indivisibles, imprescriptibles, inembargables e inalienables”*¹¹.
53. La comunidad Zhiña Buena Esperanza forma parte de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Kichwua del Ecuador (Ecuadorunari) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Como elementos distintivos de su identidad indígena, la comunidad tiene como rasgos característicos los siguientes: a) la propiedad comunitaria de gran parte de su territorio (una parte de él estaría escriturada en favor de varias familias, sin embargo, también se la considera como parte comunitaria inembargable y no enajenable), b) el idioma kichwua como vínculo de comunicación y permanencia, c) el uso y aplicación de un Derecho propio, d) un sistema de gobierno propio, e) una cosmovisión ancestral que conjuga valores, usos, costumbres y especial relación colectiva y con la naturaleza y, f) la educación intercultural bilingüe, que mantiene una identidad indígena mediante la formación educativa¹².
54. En este sentido, la Comunidad mantiene un importante grado de cohesión cultural, que se manifiesta en la práctica de la *minga* como forma de unión para el desarrollo en obras y solidaridad colectiva y el diálogo entre familias (principal forma de estructura social). Así mismo, el encuentro en festividades culturales y religiosas fortalecen su vínculo comunitario¹³.

⁹ El reconocimiento histórico de la comunidad ha sido recogido tanto por el peritaje antropológico como en un informe de la entonces Secretaría de la Gestión de la Política emitido el 28 de agosto de 2018, constata en la hoja 179 del expediente constitucional.

¹⁰ Informe pericial antropológico.

¹¹ Hoja 66 del expediente del proceso de origen. Estatuto del Consejo de Gobierno de la Comuna Zhiña Buena Esperanza.

¹² Informe pericial antropológico.

¹³ *Ibid.*

55. Su sistema de gobierno propio está conformado por una Asamblea Comunitaria, organismo de máxima autoridad de la comunidad; el Consejo de Gobierno (cabildo), entidad ejecutiva que administra los bienes comunitarios y ejecuta las decisiones de la asamblea; y comités pro mejoras con diferentes temáticas, que impulsan el desarrollo comunitario en sus respectivas áreas¹⁴.
56. En relación con su Derecho propio, es decir, con la aplicación de normas y procedimientos para resolver conflictos internos, el artículo 31 del Estatuto de la Comunidad establece que: *“Se considera conflicto o problema todo acto que dañe la armonía unidad y tranquilidad de las comunidades y entre sus habitantes, las que son sancionadas de acuerdo a las propias costumbres o derecho propio de las comunas”*¹⁵.
57. Este conflicto es considerado como *llaki*, que es *“el resultado de la acción de una energía negativa que rompe la armonía interna de la comunidad y requiere la intervención de las autoridades para recuperarla, es decir, volver a una energía positiva, que recupere el equilibrio social”*¹⁶. La primera entidad encargada de solucionar los conflictos internos es la familia. En caso de que la misma no logre solucionarlo, el Cabildo y, en última instancia, la Asamblea de la Comunidad serán los encargados de resolver el problema en virtud de sus usos y costumbres que, entre otros, implica la imposición de una cura espiritual y una sanción social.
58. Los principales conflictos que resuelve la comunidad son: *“peleas familiares y conyugales, infidelidades, insultos entre parientes, chismes, separaciones de parejas, robos, incumplimiento de pensiones alimenticias, conflicto de herencias, conflicto de linderos de tierras...”*¹⁷. Para resolver los conflictos internos, la comunidad sigue el siguiente procedimiento: a) recepción de denuncia, b) reunión con las partes involucradas en el conflicto, c) investigación bajo la dirección del Síndico, ante el cual las partes pueden acudir para realizar aclaraciones respectivas; y, d) resolución por parte del Cabildo o de la Asamblea Comunitaria, la que se reducirá a escrito y determinará las sanciones sociales y espirituales¹⁸.
59. A la aplicación del derecho de la Comunidad y su procedimiento se sujetan todos los comuneros y comuneras inscritos en el registro de comuneros. En caso de existir una controversia entre un comunero y una persona que no se identifica como tal, se puede acudir a la competencia de la justicia ordinaria. Inclusive, siempre que el cabildo lo autorice, los comuneros –partes del conflicto– pueden someter su conflicto, por mutuo acuerdo, a la justicia ordinaria¹⁹.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Hoja 74 del expediente del proceso de origen.

¹⁶ Informe pericial antropológico.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

G.1.2. La Asociación de Migrantes y Colonos de la Hacienda Zhiña

60. Ahora bien, en el año 2012, la Comunidad presentó problemas de división interna entre sus integrantes por la forma en que la misma fue registrada por el CODENPE. Varios de sus miembros se separaron de la misma conformando la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, organización que no se identifica como indígena. Como respuesta a esta separación, la Comunidad decidió prohibir el uso de bienes comunitarios a los denominados colonos, considerándolos como personas no gratas²⁰.
61. El proceso de división se fortaleció con los migrantes retornados (personas de la localidad que migraron a otros países y luego volvieron a su lugar de origen), quienes no se identificaban como indígenas, reclamando para sí la propiedad privada de parte del territorio comunitario. Así pues, se registraron enfrentamientos por la propiedad de un terreno en el que funciona el colegio de San José de Zhiña, ya que tanto la Comunidad como la Asociación reclamaron para sí la propiedad del referido bien. Los colonos también reclamaron la propiedad privada del territorio cercano al río León, en el que se encontraría una mina de oro. La disputa de la propiedad de esta zona escaló a enfrentamientos violentos entre comuneros y colonos que fueron denunciados ante la justicia ordinaria, la cual declinó su competencia por considerar que se trataba de un conflicto interno²¹.
62. La división entre Comunidad y Asociación disminuyó con el transcurso del tiempo. A este respecto, el peritaje señala: *“los comuneros y asociados participaron activamente en el levantamiento indígena de octubre de 2019 y en la fiesta de carnaval del 2020. Es decir, en la actualidad muchos de los miembros de la asociación se han reinsertado a la comuna bajo la estructura de cabildo, y solamente queda un grupo reducido de los autollamados colonos”*²².
63. A partir de lo anterior, la Corte constata que Zhiña Buena Esperanza es una comunidad indígena que presenta elementos distintivos ancestrales propios de este tipo de comunidades, como son: una cosmovisión, un sistema de gobierno y un Derecho propio. La continuidad histórico-cultural de dicha comunidad es innegable.
64. Ahora bien, la accionante cuestiona que la Comunidad Zhiña Buena Esperanza sea indígena porque en el proceso de su registro ante el CODENPE no se habrían cumplido los siguientes requisitos: i) el listado de miembros integrantes; ii) el acta de autodefinición como comunidad indígena; iii) la convocatoria a elección de su directiva; y, iv) el que los miembros de la directiva sean parte de la comunidad. Por lo tanto, concluyó: *“Se puede advertir que legalmente no cumple la Comuna Zhiña Buena Esperanza con los requisitos legales para ser Comuna, por inobservancia por parte de los servidores que tenían como funciones revisar que se cumpla con los requisitos”*.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

65. Estas alegaciones, a juicio de esta Corte, no son aceptables. En primer lugar, porque el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a su autoidentificación no depende de un reconocimiento formal por parte de una autoridad pública²³, pues la Constitución les reconoce como sujetos de derechos entre los que se incluye el derecho a: “*Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social*”²⁴. Este derecho responde a la protección de la autonomía de un colectivo con raíces ancestrales que tiene como propósito planificar un proyecto colectivo en función de su cosmovisión, misma que no puede ser mermada por presuntos incumplimientos formales en el procedimiento para la obtención de un reconocimiento legal por parte del Estado. Y, en segundo lugar, como se ha expuesto detalladamente, la existencia de Zhiña Buena Esperanza como comunidad indígena y de su espacio jurídico propio es patente.
66. En definitiva, se ha verificado el primer elemento para reconocer a una administración de justicia como indígena. Corresponde ahora constatar el elemento relativo a si la autoridad que requirió la declinación de competencia poseía la calidad de autoridad indígena.

G.2. Si la autoridad que requirió la declinación de competencia poseía la calidad de autoridad indígena

67. Al respecto, de la revisión del proceso, se advierte que el 9 de agosto de 2012, Fabián Olmedo Morocho Morocho, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Indígena Zhiña Buena Esperanza, compareció ante el Juzgado Décimo Octavo de lo Civil de Nabón y solicitó que se decline la competencia del juzgamiento de la presunta agresión cometida por Luis Flores Remache Morocho en contra de Anita Lucía Morocho Remache, en favor de la justicia indígena de su comunidad, ya que se trataría de un conflicto de carácter interno.
68. De igual forma, se advierte que, en apoyo a su petición, Fabián Morocho Morocho adjuntó una certificación del entonces CODENPE, en el que se le reconocía como presidente de la Comunidad Indígena Zhiña Buena Esperanza. También adjuntó varias actas de administración de justicia indígena en la que firma como presidente de la Comunidad.
69. Adicionalmente, el artículo 17.b del Estatuto de la Comunidad establece como facultad del presidente del Consejo de Gobierno “Representar a la comuna, legal, judicial y extrajudicialmente en todos los actos públicos de gobierno”. Una de las facultades del referido Consejo o Cabildo es la de resolver los conflictos internos suscitados entre miembros de la comunidad.

²³ Al respecto, véanse las sentencias N.º 1779-18-EP/21, de 28 de julio de 2021, párr. 55; y, No. 3-15-IA/20, párr. 78.

²⁴ Constitución de la República, artículo 57.1.

70. Consecuentemente, se advierte la existencia de una relación directa entre la comunidad indígena y Fabián Morocho Morocho, por ser su presidente y estar legitimado para actuar judicialmente en su nombre, de conformidad con su Derecho propio. Por lo tanto, la solicitud de la declinación de competencia en favor de la justicia de la Comunidad Indígena Zhiña Buena Esperanza fue realizada por una autoridad indígena legitimada para tal efecto.
71. Ahora bien, luego de haber verificado que la declinación de competencia fue realizada por una autoridad legítima de una comunidad indígena que ejerce Derecho propio, corresponde examinar el tercer elemento, relativo a si el conflicto es interno, considerando que la accionante no se identifica como miembro de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza, sino de la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña.

G.3. Si el conflicto es interno, lo que según la accionante no se habría verificado, por pertenecer a un colectivo escindido de la comunidad

72. Al respecto, la Corte, en el párrafo 108 de la sentencia N.º 1-12-EI/21, señaló los elementos que permiten identificar la existencia de un conflicto de carácter interno en los términos del artículo 171 de la Constitución, de la siguiente forma:

para dilucidar que se trata de un conflicto en los términos del artículo 171 de la CRE se debe considerar que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: (i) que afecte el entramado de relaciones comunitarias, (ii) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (iii) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (iv) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (iv) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo. Es menester hacer hincapié en lo establecido en el párrafo 104 supra, es decir, que el examen necesariamente debe ser casuístico. En tal sentido, cuando la autoridad indígena resuelve situaciones con estas características se advierte que lo hace dentro de la esfera de su ámbito territorial, en el entendido de que dicho conflicto impacta directamente el espacio –no solo geográfico, sino cultural y espiritual– en el que la comunidad como un todo desarrolla su vida, sus relaciones y, sobre todo, ejercita su derecho a la autodeterminación.

73. En el caso, se aprecia que el conflicto suscitado entre Luis Flores Remache Morocho (comunero) y Anita Lucía Morocho Remache (miembro de la asociación de colonos) se enmarca dentro de un conflicto mayor existente entre los comuneros pertenecientes a la Comunidad Indígena Zhiña Buena Esperanza, y quienes buscaron separarse de la misma, conformando la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, por no identificarse como indígenas. Adicionalmente, conforme el peritaje, las supuestas lesiones cometidas contra la accionante se habrían ocasionado dentro del territorio de la comunidad; lo cual, también fue afirmado por la defensa de la accionante en la audiencia pública realizada en el presente caso.

74. El conflicto, entonces, se subsume en el caso iii) del párrafo 72 *supra*, relativo a que el conflicto *ocasiona una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella* (por tratarse de personas que habitan el territorio de una comunidad indígena) y, por tanto, podría afirmarse que tiene carácter interno. Sin embargo, antes de llegar a una conclusión definitiva, merece una consideración especial el hecho de que una de las personas involucradas en el conflicto, la hoy accionante, está inmersa en un proceso de escisión cultural. Ya que se podría plantear como hipótesis que el desmembramiento cultural al interior de la comunidad indígena determinó que los conflictos suscitados entre quienes dejaron de identificarse como indígenas y quienes aún continúan haciéndolo deban ser conocidos por un juez ordinario. Adicionalmente, en el caso de la Comunidad Zhiña, se debe considerar que, según su Derecho propio, *“Cuando los conflictos son al interior de la comunidad entre un comunero y un no indígena se puede acudir a la competencia de la justicia ordinaria”*.
75. Al respecto, partiendo de la información pericial sintetizada en los párrafos 61 a 63 *supra*, esta Corte considera que, si bien se ha producido un incipiente proceso de separación por parte de algunos de los miembros de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza –quienes conformaron la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, la que esbozó su propio proyecto de desarrollo, distinto de aquel de la cultura indígena–, dicho proceso no ha concluido en una escisión cultural. Así, los miembros de la asociación no dejaron de compartir, en lo fundamental, los usos, costumbres y prácticas sociales de la comunidad indígena; e, inclusive, varios de esos miembros ya se han reinsertado plenamente en la comunidad de origen.
76. Como toda sociedad, una comunidad indígena presenta a lo largo del tiempo aspectos de estabilidad y aspectos de cambio. Es más, en las comunidades indígenas pueden surgir, como en este caso, procesos de desmembramiento social impulsados por miembros parcialmente disidentes de las prácticas comunitarias. Pero la mera disidencia no puede constituir una ruptura del espacio jurídico de la comunidad: el Derecho indígena vincula en principio a todos los miembros de la respectiva comunidad, independientemente de si son adeptos o disidentes; tal como ocurre, por cierto, con el Derecho estatal. Razonar en sentido contrario sería desconocer que los indígenas son genuinos sistemas jurídicos, y en esto radica, precisamente, el derecho colectivo de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas a practicar su Derecho propio. Los procesos de cambio antropológico podrían llevar, naturalmente, a escisiones culturales, es decir, a rupturas de la continuidad histórica de una determinada sociedad indígena. Sin embargo, como ya se ha mostrado, ese no es el caso de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza.
77. Por consiguiente, la Corte verifica que no se ha efectuado una escisión cultural entre la Comunidad Zhiña Buena Esperanza y los miembros de la Asociación de Colonos y Migrantes de la Hacienda Zhiña, que haga posible afirmar que el conflicto al que se refiere este caso no sea de carácter interno y que, por tanto, no deba ser conocido por la justicia indígena. Dicho de otro modo, al no consolidarse la separación de la Asociación de Colonos de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza, el conflicto

suscitado entre los miembros de estos colectivos constituye un conflicto de índole interno comunitario, cuya solución compete a la autoridad indígena.

78. En este punto, cabe recordar que esta Corte, en el párrafo 125 de la sentencia 1-12-EI/21, señaló que: *“la pertenencia y percepción o conciencia propia pueden ser asumidos como elementos diferenciadores y especiales en la medida que permiten esclarecer que la jurisdicción aplicable es la indígena; esto no obsta que el análisis principal debe versar sobre la base de cada caso en específico, así como en la concurrencia de los parámetros establecidos en el artículo 171 de la Constitución para determinar la competencia de la autoridad indígena”*.
79. En virtud de lo anterior, si bien, esta Corte considera como un criterio relevante la percepción personal y autoidentificación para diferenciar la aplicación de la justicia indígena o la ordinaria, este aspecto no es el único, sino que debe ser considerado en virtud de las particularidades de cada caso, en función de la existencia de una comunidad indígena que ejerce derecho propio. Adicionalmente, esta Corte no puede dejar de advertir que, pese a la alegación de la accionante de pertenecer a un colectivo que no se identifica como indígena, se verifica que tradicionalmente ha formado parte de la comunidad, ha convivido en sus tierras comunitarias, comparte sus costumbres y cosmovisión.
80. En suma, una vez verificada la concurrencia de los tres elementos que habilitan la competencia de la autoridad indígena en el conflicto entre Luis Remache Morocho y Anita Lucía Morocho Remache, se concluye que el auto impugnado, al declinar la competencia en favor de la autoridad indígena de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza, no vulneró el derecho de la accionante de ser juzgada por un juez competente, por lo que se descarta la procedencia del presente cargo.

H. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa de Anita Lucía Morocho Remache por cuanto no se le habría notificado con el inicio del procedimiento de declinación de competencia?

81. La garantía del debido proceso a no ser privado del ejercicio de la defensa en ninguna fase del procedimiento, se encuentra prevista en la Constitución de la siguiente forma:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
a) *Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.*

82. El cargo de la accionante imputa al auto impugnado la vulneración de su derecho a la defensa en la garantía de no ser privada de su ejercicio en ninguna fase del procedimiento, por cuanto no se le habría notificado con el inicio del procedimiento de declinación de competencia requerida por el presidente de la comunidad Zhiña Buena Esperanza, lo que le habría impedido presentar argumentos en su defensa.

- 83.** Al respecto, conviene referirse al procedimiento de declinación de competencia por petición de autoridad indígena, establecido en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, que dispone:

Art. 345.- DECLINACION [sic] DE COMPETENCIA.- Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena.

- 84.** Así, se advierte que el procedimiento de declinación de competencia inicia con la petición de una autoridad que, alegando su calidad de indígena, reclama para su jurisdicción el conocimiento del conflicto. Luego de ello, se abre un período de prueba en el que el juzgador requerido valora la veracidad de las afirmaciones, consistentes en: i) la existencia de un proceso en conocimiento de una autoridad indígena y, ii) la legitimidad de autoridad indígena del solicitante. El procedimiento concluye con la estimación o no de la inhibición del conocimiento del caso.

- 85.** La norma citada no se refiere expresamente al deber de notificar la petición de declinación de competencia a los interesados en el procedimiento, sin embargo, tal notificación es necesaria para respetar su derecho a la defensa porque la decisión que se adopte puede afectar a sus pretensiones e intereses.

- 86.** Ahora bien, en el presente caso, se observa lo siguiente:

86.1. El 9 de agosto de 2012, Fabián Olmedo Morocho Morocho, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Indígena Zhiña Buena Esperanza, compareció ante el correspondiente juzgado, solicitando la declinación de competencia.

86.2. En auto del 23 de agosto de 2012, en atención a la solicitud antes referida y en consideración a lo establecido en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial (citado en el párr. 87 *supra*), el juzgado abrió la causa a prueba y dispuso que, en el término de tres días, el solicitante justifique su petición y rinda juramento sobre que es una autoridad indígena. En la razón de notificación de dicha providencia se afirmó lo siguiente: “*No se notifica a MOROCHO LUIS SAUL [sic] (DENUNCIANTE), MOROCHO REMACHE ANITA LUCIA [sic], REMACHE MOROCHO LUIS FLORES por no haber señalado casilla*”

86.3. En auto del 20 de agosto de 2012, el juzgado dio por recibidos los documentos presentados por el solicitante (estos documentos fueron detallados en el párrafo 6 *supra*) y, en auto de 23 de agosto del mismo año, requirió que el solicitante rinda juramento respecto de su condición de autoridad indígena (diligencia

efectuada el 30 de agosto de 2012). Dichas providencias fueron notificadas en la misma forma que la mencionada en el párrafo previo.

- 86.4.** El 30 de agosto de 2012, Anita Lucía Morocho Remache compareció ante el juzgado (solicitando se sienta razón sobre la comparecencia de Luis Flores Remache Morocho a la audiencia de formulación de cargos) y señaló casillero judicial y electrónico.
- 86.5.** El 31 de agosto de 2012, el juzgado emitió un auto en el que aceptó la solicitud de declinación de competencia en favor de la comunidad Zhiña Buena Esperanza y decidió inhibirse del conocimiento de la causa. Esta providencia fue notificada a las partes, en la siguiente forma: “*En Nabón, viernes treinta y uno de agosto del dos mil doce, a partir de las trece horas y cincuenta y ocho minutos, mediante boletas judiciales notifiqué con el auto que antecede a: MOROCHO REMACHE ANITA LUCIA [sic] en la casilla No. 31 y correo electrónico marylutello@hotrnail.com) del Dr./Ab. [sic] MARILU [sic] TELLO TELLO [...]*”.
- 86.6.** No se evidencia que Anita Lucía Morocho Remache presentara acusación particular.
- 87.** De lo antes expuesto, se verifica que Anita Lucía Morocho Remache no había señalado domicilio judicial para recibir notificaciones al tiempo de presentación de la solicitud de declinación de competencia, hecho que impidió que fuera notificada con la providencia emitida en atención a tal petición (párr. 90.2 *supra*).
- 88.** Conforme se evidenció en los párrafos 85.2 y 85.5 *supra*, se sentó razón de la imposibilidad de notificar a Anita Lucía Morocho Remache porque no señaló casillero judicial y, después de su señalamiento (mediante escrito de 30 de agosto de 2012), le fue notificada la decisión adoptada (un día después del referido señalamiento).
- 89.** Ahora bien, el escrito presentado evidencia que la accionante pudo acceder al proceso y a todo lo que en él constaba (incluyendo la solicitud de declinación de competencia realizada por la autoridad indígena), por lo que le era posible oponerse a dicha petición antes de que el juez ordinario decida inhibirse y declinar su competencia.
- 90.** En consecuencia, se concluye que la falta de notificación del inicio del procedimiento de declinación de competencia en favor de la justicia indígena no le es reprochable al órgano jurisdiccional, debido a la falta de señalamiento de casilla judicial por parte de la ahora accionante. Además de que, teniendo la oportunidad de oponerse en dicho procedimiento de declinación de competencia, la accionante decidió no hacerlo.
- 91.** Por consiguiente, se desestima la alegada vulneración del derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de su ejercicio en ninguna etapa del proceso.

I. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica de Anita Lucía Morocho Remache por cuanto en el procedimiento de declinación de competencia no se habría convocado a una audiencia pública?

92. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución, de la siguiente forma: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

93. Para que se configure una transgresión al derecho a la seguridad jurídica no basta la mera inobservancia del ordenamiento jurídico. Al respecto, esta Corte ha señalado en los párrafos 14.5 y 14.6 de la sentencia N.º 1763-12-EP/20, lo siguiente:

Así pues, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, [...].

94. En el caso, la accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica por cuanto el juzgado no habría convocado a una audiencia pública dentro del procedimiento de declinación de competencia, conforme lo dispondría el artículo innumerado siguiente al artículo 205 del Código de Procedimiento Penal.

95. Al respecto, el primer artículo innumerado a continuación del artículo 205 del Código de Procedimiento Penal establecía lo siguiente:

NORMAS GENERALES PARA LAS AUDIENCIAS. Art. ... (1).- Resoluciones.- Toda resolución que afecte a los derechos de las partes, será adoptada en audiencia con sujeción a los principios del debido proceso y al sistema acusatorio oral.

Se prohíbe que los jueces discutan temas de fondo del caso con fiscales, abogados o interesados fuera de las audiencias.

96. La citada disposición contiene una regla según la cual, en un proceso penal, las decisiones que afecten a los derechos de las partes deben adoptarse en audiencia. Sin embargo, en el presente caso, la decisión de inhibirse del conocimiento de la causa y declinar la competencia en favor de la autoridad indígena, no fue tomada propiamente en un proceso penal sino en un incidente en el que se debía aplicar el art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial. En consecuencia, la regla de trámite invocada, el primer artículo innumerado a continuación del artículo 205 del Código de Procedimiento Penal, no era aplicable a la decisión sobre declinación de competencia.

97. Además, conforme al art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, citado en el párrafo 87 *supra*, en el trámite de declinación de competencia en relación a la jurisdicción indígena, no se prevé explícitamente la realización de una audiencia pública. Por consiguiente, pese a que esta Corte estima que, en general, es deseable la

realización de una audiencia en la que la autoridad indígena explique la procedencia de su competencia (posibilitándose así una relación de cooperación entre la jurisdicción indígena la jurisdicción ordinaria en los términos del artículo 171 de la Constitución), la inexistencia de una disposición legal que establezca la realización de esta diligencia hace imposible que esta Corte conceda la presente alegación.

98. En consecuencia, al no haberse demostrado la vulneración de la referida regla, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

J. Cuarto problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de Anita Lucía Morocho Remache por falta de fundamentación fáctica y normativa, principalmente en relación al artículo 171 de la Constitución?

99. La garantía del debido proceso a la motivación se encuentra establecida en la Constitución de la siguiente forma:

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: [...] 1) 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.

100. La accionante asevera que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría expuesto razones sobre los hechos ocurridos y porque no habría justificado la pertinencia de las normas invocadas, principalmente respecto del artículo 171 de la Constitución, es decir, por falta de fundamentación fáctica e insuficiencia de fundamentación normativa (ver párr. 61 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021).

101. Para verificar la procedencia o no del cargo, conviene examinar la providencia impugnada, que se transcribe a continuación:

VISTOS: Agréguese a los autos el escrito presentado por Anita Lucía Morocho Remache, se tiene en cuenta la casilla judicial y correo electrónico señalado para efectos de notificación. En lo principal y una vez que se ha cumplido con lo ordenado en providencia anterior, de la revisión y las pruebas que han sido incorporadas al proceso, esto es las certificaciones dadas por la Secretaria del Consejo de Gobierno de la Comuna Shiña "Buena Esperanza" y que corren de fojas 27 a 29 de los autos y en los que se hace constar que la ofendida Anita Lucía Morocho Remache, el denunciante Luis Saúl Morocho y el procesado Luis Flores Remache Morocho, tienen sus domicilios en ésta [sic] Comunidad Indígena, sumado a esto el juramento rendido por el señor Fabián Olmedo Morocho Morocho, en el que manifiesta ser la autoridad de la comuna indígena de Shiña, dignidad alcanzada mediante votación, y que dentro de sus actividades está la representación en los conflictos suscitados dentro del ámbito territorial de su comunidad

y además conoce a los sujetos procesales, los que pertenecen a su comunidad y tienen sus domicilios afincados en ésta. Siendo así y al observarse cumplidos los requerimientos del Art. 171 de la Constitución de la República del Ecuador esto es: al ámbito de la competencia de la justicia indígena "dentro de su ámbito territorial" y la segunda "para la solución de sus conflictos internos". Por lo que y fundamentado en lo establecido en el Art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, aceptando las alegaciones hechas por la Comunidad Indígena Shiña Buena Esperanza en la persona de su autoridad Fabián Olmedo Morocho Morocho, declino mi competencia ante esta Comuna. Archívese el proceso y remítase a esta jurisdicción indígena a la brevedad del caso. Déjese de baja de los libros correspondientes [...].

- 102.** De lo expuesto, se verifica que el auto impugnado atendió la solicitud realizada por el presidente de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza y para tal efecto se planteó como problema jurídico de si procedía o no la inhibición de la competencia.
- 103.** Para la resolución del problema, en el auto impugnado se consideró lo siguiente: i) como *premisas fácticas*, que tanto el denunciante Luis Saúl Morocho, la ofendida Anita Lucía Morocho Remache, como el denunciado Luis Flores Remache Morocho tienen su domicilio en la comunidad Zhiña Buena Esperanza; que los hechos alegados habrían sucedido en el territorio de la comunidad, que la comunidad sería indígena y que sus autoridades ejercen jurisdicción; ii) como *justificación de las premisas fácticas*, la certificación de la Secretaría del Consejo de Gobierno de la Comuna Zhiña Buena Esperanza, en la que se indica que las partes se domicilian en la comunidad, el juramento del presidente de la comunidad acerca de su condición de autoridad indígena y de que las partes son miembros de la comunidad y los documentos relativos a la administración de justicia indígena dentro del territorio comunitario; iii) como *premisas normativas*, las disposiciones contenidas en los artículos 171 de la Constitución y 345 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, iv) como *justificación normativa* que los hechos del caso (la existencia de una comunidad indígena, que administra justicia dentro de su territorio, y que el conflicto y sus partes son miembros de la comunidad) se ajustan a la disposición constitucional que establece que las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y que, además, se cumplieron las exigencias procesales para su demostración (presentación de la documentación dentro del término otorgado para el efecto y juramento del solicitante), concluyendo la procedencia de la petición y la inhibición del conocimiento de la causa.
- 104.** Por lo antes expuesto, se evidencia que el auto impugnado se refirió y justificó los hechos del caso, enunció normas jurídicas que consideró aplicables y explicó la pertinencia de su aplicación, concretamente la contenida en el artículo 171 de la Constitución (además del art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial). De allí que esta verificación desvirtúa que la providencia impugnada carezca de fundamentación fáctica o sufra de insuficiencia de su fundamentación normativa.
- 105.** En conclusión, la Corte no evidencia que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se haya vulnerado, por lo que se desestima el presente cargo.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 256-13-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.17
13:23:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 256-13-EP/21**VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presenté mi voto concurrente a la sentencia 256-13-EP/21 (la “**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el miércoles 8 de diciembre de 2021.
2. Coincido con la decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección, así como con el razonamiento expuesto respecto a los problemas jurídicos relativos a si se vulneró el derecho a la defensa, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Por otro lado, discrepo del fundamento para considerar que no existió una vulneración al debido proceso en la garantía del juez competente.
3. Respecto a esta garantía, la sentencia analiza si la declinación de competencia en favor de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza afectó o no el derecho de la accionante a ser juzgada por su juez natural¹. Para resolver este problema, con base en los criterios que ha desarrollado la Corte para determinar que una decisión es objeto de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena², la sentencia señala que debe constatar si: i) existía una comunidad indígena que administra Derecho propio; ii) si quien requirió la declinación era una autoridad indígena; y, iii) si el conflicto a dirimir era interno.
4. Estoy de acuerdo que estos elementos configuran la existencia del juez natural para una persona indígena, pero estos elementos solo pueden ser verificados por parte de la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena. Al contrario, en la sentencia se sostiene que estos 3 elementos “*eran necesarios para que procediera la declinación de competencia*”, implícitamente señalándose que el propio juez ordinario podía hacer esta determinación y, de no verificarlos, no debía declinar su competencia, a riesgo de vulnerar esta garantía en perjuicio de la ahora accionante. Esto queda claro en el párrafo 49 de la sentencia, en donde se sostiene lo siguiente:

Para establecer el cumplimiento de los tres elementos referidos, el juez de origen no contó con el peritaje antropológico ordenado por esta Corte para una comprensión más profunda del caso. Sin embargo, las conclusiones que se expondrán en lo que viene no son diferentes a las que debió arribar el mencionado juez, ya que, incluso si le asistía alguna duda, debía aplicar la regla de preferencia establecida en el artículo 344.d del Código Orgánico de la Función Judicial (...).

¹ Aunque en la sentencia se lo trata como un asunto relativo al juez competente, considero que es más preciso referirse al juez natural, en tanto no se trata de un asunto de competencia sino de jurisdicción.

² Acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena.

5. Discrepo de este razonamiento en tanto considero que el juez ordinario que conoce una solicitud de declinación de competencia fundada en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) no puede bajo ningún concepto realizar este análisis, verificar si la decisión indígena es legítima o si se trató de un conflicto interno o no.
6. El proceso de declinación de competencia previsto en el artículo 345 del COFJ tiene una enorme deficiencia: le permite al propio juez ordinario resolver sobre la solicitud de declinación. Esta deficiencia tiene el riesgo de comprometer la autonomía de la justicia indígena, al condicionar su ejercicio a la aceptación por parte del juez ordinario. Sin duda habría sido más adecuado que esta decisión no recaiga sobre quién está involucrado en el conflicto jurisdiccional sino sobre la autoridad que se encuentra en un plano superior a ambas: la Corte Constitucional. Sin embargo, la realidad es que el COFJ le otorga esta facultad al propio juez a quien se le discute su capacidad de juzgar el asunto puesto en su conocimiento.
7. Este problema no ha resultado ajeno para la Corte y, para limitar su capacidad de incidir en la autonomía de los sistemas jurídicos indígenas, la Corte ha fijado límites a las facultades que tiene el juez cuando se le solicita declinar su competencia en favor de la justicia indígena. En la sentencia del caso Cokiuve, la Corte estableció que, verificados los requisitos del artículo 345, *“la jueza o juez ordinario no puede negarse a declinar su competencia pues, de otra forma, la justicia indígena quedaría supeditada al reconocimiento que de esta haga la misma jueza o juez ordinario. Esto vulneraría el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena”*³.
8. Por eso, en dicha sentencia la Corte señaló que, ante una solicitud de declinación de competencia, *“las juezas y jueces ordinarios deberán limitarse exclusivamente a verificar la existencia de un proceso de justicia indígena”*⁴ y en ningún caso los jueces están facultados para examinar el sentido o alcance de la decisión, incluso si ya existe un proceso en la justicia común sobre el mismo asunto. Así, la Corte resolvió que dicho proceso debe entenderse como una *“garantía para que los jueces ordinarios respeten las decisiones de la justicia indígena de conformidad con el artículo 171 de la Constitución”*⁵.
9. Siguiendo esta misma línea, los jueces tampoco deben tener la facultad de verificar si el asunto se encontraba dentro de los límites previstos por el artículo 171 de la Constitución, si se trató de un conflicto interno y si existió una autoridad indígena legítima.
10. Al señalarse que el juez podía verificar estos requisitos, la sentencia no es acorde al estándar ya desarrollado por la Corte y nuevamente le permite al juez ordinario decidir, de forma unilateral, si a su criterio el asunto corresponde ser conocido por

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 134-13-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 55.

⁴ *Id.*, párr. 54.

⁵ *Id.*, párr. 57.

un sistema jurídico indígena o el sistema ordinario, cuando esta determinación debe quedar siempre en manos de la Corte Constitucional. De lo contrario, reitero, el ejercicio del derecho a ejercer la jurisdicción indígena queda condicionado a que el juez ordinario considere que se trata de un caso que corresponde ser conocido en dicho ámbito, rompiendo la igualdad que debe existir entre estas jurisdicciones.

11. En la mencionada sentencia Cokiuve, la Corte estableció que, de existir inconformidad con una decisión definitiva de la justicia indígena, *“la única vía adecuada para discutir esa decisión o cualquier efecto que se derive de ella, es la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”*⁶. Ese es el estándar que debió seguir la Corte y no permitir que el juez ordinario decida si considera que el asunto puede ser conocido por la justicia indígena o no.
12. En la especie, considero que el juez ordinario cumplió sus obligaciones previstas en la Constitución y en el artículo 345 del COFJ al declinar su competencia en favor de la Comunidad Zhiña Buena Esperanza; por lo que, al hacerlo, no vulneró los derechos de la accionante.
13. Por las razones antes desarrolladas, me aparto del razonamiento de la sentencia, exclusivamente respecto de lo expuesto en el presente voto concurrente.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.17 16:25:04
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 256-13-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 16:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁶ *Id.*, párr. 56.



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

CASO Nro. 0256-13-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 11-18-AN/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 11-18-AN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia desestima la demanda de acción por incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, Ley N°. 83, planteada por Tulio Enrique Estupiñán Avellán en contra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

I. Antecedentes

1. El 28 de febrero de 2018, el señor Tulio Enrique Estupiñán Avellán presentó una acción por incumplimiento en contra del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA, por el presunto incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 publicada en el Registro Oficial N°. 666 del 31 de marzo de 1995. Ley N°. 83.
2. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
3. De conformidad con el sorteo realizado el 16 de mayo de 2018, correspondió la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, quien avocó conocimiento el 14 de junio de 2018 y convocó a audiencia a las partes; la que se llevó a cabo con la presencia del legitimado activo, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA, el 19 de junio de 2018.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; quien avocó conocimiento de la causa el 10 de septiembre de 2021.

II. Alegaciones de la acción por incumplimiento

Norma respecto de la cual se demanda su cumplimiento

5. Las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda, son los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, en adelante Ley N°. 83, que establecen lo siguiente:

*“Art. 2.- **Ámbito.**- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.*

A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les signifiquen invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En caso de muerte los beneficios corresponderán a sus deudos.

También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participó en el frente de batalla.

*Art. 3.- **Indemnizaciones.**- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sóla vez, las siguientes indemnizaciones: (...)*

a) Deudos de los fallecidos en combate: ecuatorianos cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general;

b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,

c) Discapacitados o inválidos en forma parcial-permanente, conforme al Cuadro Valorativo de Incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sin que la misma pueda ser inferior a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general. (se mantiene énfasis realizado en la demanda).

*Art. 8.- **Becas.**- El Ministerio de Educación otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial, y de aquellos que hayan recibido la condecoración “Cruz al Mérito de Guerra” para que puedan cursar sus estudios en los niveles inicial, básico, bachillerato, post bachillerato y superior.*

Cada plantel de educación particular, en todos los niveles otorgarán dos becas completas para los hijos de los combatientes señalados en el inciso precedente.

El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este artículo.

*Art. 9.- **Viviendas.**- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.*

Para este efecto, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con cargo a los recursos de esta Ley, transferirá las asignaciones correspondientes dentro del plazo señalado.

*Art. 10.- **Condonaciones de deudas e intereses.**- Condónese las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes,*

contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.

Las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar similar beneficio, los mismos que serán descontados de las utilidades del Banco.”

III. Pretensión y fundamentos

3.1 Alegaciones del legitimado activo

6. El accionante a través de la presente acción constitucional, solicitó que a consecuencia del supuesto incumplimiento se le confiera a su favor lo siguiente:
 - a. Vivienda gratuita.
 - b. El pago de doscientos salarios mínimos vitales del trabajador, por concepto de indemnización al tener discapacidad mental producto del conflicto bélico sucedido en el año 1995.
 - c. Becas estudiantiles.
 - d. Condonación de la deuda e interés que mantiene con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
 - e. Bono de Guerra por un monto equivalente a veinte salarios mínimos vitales del trabajador en general.
7. En lo principal relató que en el año 1995 fue miembro del Grupo de Fuerzas Especiales N°. 24 denominado “Rayo”, participó en la Guerra del Alto Cenepa en el año 1995, y que después de 34 días que estuvo en el mencionado conflicto bélico, fue evacuado de la zona de guerra por prescripción médica psicológica (debido a los graves estragos del conflicto bélico).
8. Añadió que, como consecuencia de la guerra, tiene una discapacidad psicológica del 50%, que se encuentra acreditada con su carnet de discapacidad obtenido por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), en aquel documento se refleja los trastornos que sufrió durante su participación en el conflicto bélico; añade que *“después de los 34 días que estuve en el mencionado conflicto bélico, fui evacuado de la zona de guerra por prescripción médica psicológica (debido a los graves estragos del conflicto bélico)”*.
9. Indicó que, se encuentra debidamente registrado en el listado de combatientes del conflicto de 1995, expedido por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el Registro Oficial N°. 806 del 27 de julio de 2016.
10. El accionante manifiesta además que, presentó una solicitud de reclamo previo dirigido al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el 23 de octubre de 2015, en el cual solicitó que dicha institución pública le reconociera los beneficios en la Ley N°. 83. No obstante, el Ministerio de Defensa Nacional no atendió

favorablemente su solicitud alegando que “... los beneficios que otorga la ley antes indicada (...) deben ser solicitados según corresponda, a las instancias competentes determinadas en el aludido cuerpo legal”.

11. Citó casos que considera similares de sus compañeros que se encuentran en la misma situación, como el caso 038-15-AN y la sentencia N°. 010-15-SAN-CC del caso 009-10-AN en el que la Corte aceptó la acción por incumplimiento y ordenó como reparación integral que el Ministerio de Defensa conjuntamente con el ISSFA, otorgue inmediatamente los beneficios contemplados en la ley materia de incumplimiento.
12. Señaló el accionante, que teniendo en cuenta que ha existido un pronunciamiento favorable, sobre un caso similar, que incluye básicamente la misma pretensión, solicita: *“que se me confieran dichos beneficios en calidad de reparación integral, así como también solicito que se declare vulnerado el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es la seguridad jurídica que implica el cumplimiento de las normas establecidas dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.”*

3.2 Alegaciones de las autoridades demandadas

3.2.1 Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

13. En la audiencia llevada a cabo en la Corte Constitucional, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas señaló, en lo principal, que esa institución no es la autoridad competente para el cumplimiento de las pretensiones del actor. En atención a ello, indicó que lo que le correspondía era consolidar la documentación presentada por los ex combatientes, y las personas con discapacidad, la que debía ser calificada por la Junta de Médicos con participación del ISSFA, elaborar un listado definitivo, y remitir al Ministerio correspondiente para el pago.
14. Añadió, que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no ha incumplido ninguna de las obligaciones que se encontraba dentro de sus competencias; sin embargo, expone que la pretensión de la vivienda, corresponde el cumplimiento al Ministerio de Vivienda, las becas solicitadas compete al Ministerio de Educación, mientras que la condonación de las deudas corresponderá a las instituciones financieras correspondientes y, que el bono de guerra fue cancelado oportunamente por el Ministerio de Defensa, 1'500.000 sucres conforme la certificación¹ que adjunta, que de acuerdo a la Ley era 20 salarios mínimos.
15. Además, manifestó que el demandante no cuenta con certificación de incapacidad

¹ A fojas 78 del expediente constitucional, consta el certificado emitido por la Dirección General de Talento Humano, del Ejército Ecuatoriano, Unidad de Remuneraciones que indica que el SGOP (S.P.) ESTUPIÑAN AVELLAN TULLIO ENRIQUE, en el mes de julio de 1995, ostentaba el grado de cabo primero y percibió el valor de 1'500.000 sucres, correspondiente al Bono de Guerra.

permanente calificada por la junta de médicos del ISSFA.

3.2.2 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA

16. El director general y representante legal del ISSFA en su contestación escrita del 19 de junio de 2018, señaló que el artículo 13 de la ley cuyo incumplimiento se demanda, establece que el ISSFA *“está obligado hacer las gestiones de SERVICIO DE PAGO (y nada más) una vez que sean transferidos los valores por parte del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Defensa Nacional, puesto que esta Ley al crear beneficios al personal que intervino en el conflicto de 1995, estipuló que los mismos deben cancelarse exclusivamente con dineros del sector público, del Estado y no con dineros que le corresponden al ISSFA”*.
17. Añadió que, la Corte Constitucional en un caso análogo, *“sentencia N°. 0009-10-AN”* indicó que los beneficios que se crearon a favor de los combatientes del Alto Cenepa deberán ser cubiertos con fondos del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de manera compartida con los Ministerios de Finanzas, de Educación y de Desarrollo Urbano y Vivienda. Por lo que, concluye que el ISSFA no tiene la obligación legal de cancelar con fondos propios los beneficios establecidos en la Ley 83.
18. Además, indicó que son dos los requisitos para hacerse merecedor de los beneficios de la Ley 83, estos son: **i)** que el militar haya participado en el conflicto bélico y **ii)** que hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial. Al referirse al legitimado activo señala que ha sido verificado que cumple el primer requisito por cuanto participó en el conflicto bélico de 1995; sin embargo, respecto el segundo requisito no ha sido cumplido: *“...el señor TULLIO ENRIQUE ESTUPIÑAN AVELLAN, no ha presentado solicitud alguna para obtener la calificación de incapacidad, lo que significa que no ha cumplido con su obligación de que sea dicho organismo el que previo a la investigación respectiva, determine que efectivamente, como consecuencia de su participación en el conflicto bélico de 1995, sufrió una incapacidad ‘psicológica’...”*.
19. En la audiencia, insistió el ISSFA que el segundo requisito que es la demostración de la discapacidad debe ser calificada por la Junta de Médicos Militares del ISSFA; no es que se desconozca el carnet de CONADIS, sino que los requisitos exigían esta calificación, trámite que el accionante no ha solicitado.
20. Manifestó que si no hubo calificación del grado de incapacidad por parte del ISSFA no es aplicable lo señalado en el artículo 18 del Reglamento para la aplicación de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995, que señala que *“el plazo para reclamar las indemnizaciones, beneficios y demás derechos establecidos en la Ley, prescribe en ciento ochenta días contados desde la expedición de este Reglamento”*.

21. Con escrito de 17 de septiembre de 2021, el procurador judicial del ISSFA citó el caso 38-15-AN/21 en el que se refiere a un caso similar en el que se señala que para ser beneficiario de la Ley N°. 83 era necesario constar en los listados que previamente debía elaborar el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dentro de los 180 días que determina el artículo 2 del Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.
22. Manifestó además que, la Junta de Médicos Militares del ISSFA nunca ha calificado el grado de discapacidad del accionante, por tanto *“dicho ciudadano, no ha cumplido con su obligación de que sea dicho organismo, el que previo a la investigación respectiva, determine que efectivamente como consecuencia de su participación en el conflicto bélico de 1995, sufrió la incapacidad “psicológica” que señala.”*

3.2.3 Procuraduría General del Estado

23. En la audiencia, la Procuraduría General del Estado, señaló en lo principal que ha sido verificado que no existe incumplimiento de norma alguna, por parte de las instituciones del Estado, por el contrario, indica que al accionante se le ha reconocido su calidad de combatiente de guerra, por lo tanto, se le ha pagado el bono que le corresponde.
24. Añadió, que las otras pretensiones del accionante requerían el cumplimiento de algunos requisitos legales, los que no han sido cumplidos, además indica que no se verifica que haya existido un reclamo previo por parte del accionante a cada uno de los ministerios competentes para cumplir. Por tanto, se debe desechar la demanda.

IV. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Prueba de reclamo previo

26. El artículo 54 de la LOGJCC establece como obligación para la presentación del reclamo previo en los siguientes términos: *“Con el propósito de que se configure el incumplimiento la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla...”*
27. De la revisión de los documentos que obran del proceso se observa que con escrito de 23 de octubre de 2015, el accionante solicitó al Jefe del Comando Conjunto de

las Fuerzas Armadas, entre otras pretensiones, el cumplimiento de los artículos 6 a 11 de la Ley N°. 83². Por su parte el Ministerio de Defensa Nacional, el 06 de enero de 2016, informó al solicitante³ que el Ministerio ha remitido en su debido momento los listados oficiales al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, respecto a los beneficios que otorga la ley, indica que los mismos deben ser solicitados según corresponda a las instancias competentes determinados en el aludido cuerpo legal.

28. En el presente caso se observa que las disposiciones normativas contemplan diversos obligados, sin embargo la entidad encargada de viabilizar el cumplimiento integral de aquellas se concentra en el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que eran los encargados de consolidar la documentación y el listado definitivo del personal fallecido y que sufrió discapacidad e invalidez permanente, así como de remitir su informe individual respecto de las obligaciones económicas y las nóminas del personal beneficiario calificado para acceder a la vivienda y a las becas, conforme se encontraba expresamente señalado en los artículos 5, 6 y 11 del Reglamento de aplicación de la Ley 83. Además correspondía al Ministerio de Defensa, de acuerdo a la documentación presentada, gestionar los recursos económicos a ser cancelados por el Ministerio de Finanzas de la época.
29. Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional respecto del reclamo previo, en un caso similar: a la luz del principio de coordinación interinstitucional-consagrado en el artículo 227 de la Constitución, una vez presentado el reclamo previo en las Fuerzas Armadas como la principal institución obligada, era obligación de esta institución coordinar el cumplimiento con otras instituciones competentes, sin que sea necesario que los accionantes deban acudir a cada una de las entidades involucradas a presentar el reclamo previo⁴.
30. Por lo tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC.

5.2. Análisis constitucional

31. El artículo 93 de la Constitución determina 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.

² A fojas 41 del expediente constitucional consta el escrito dirigido al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, en el que solicita el cumplimiento de la Ley N°. 83, además: 1.- Doscientos salarios mínimos vitales, 2.-Pensión mensual USD 960; 3.- Bono de Guerra; 4.- Condonación de deudas e intereses; 5.- Vivienda gratuita; 6.- Beca de estudio.

³ A fojas 43 consta el oficio suscrito por el secretario de Gabinete Ministerial, el 06 de enero de 2016.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 23-11-AN/19, párrafo 43.

32. En el mismo sentido, el artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.
33. La Corte Constitucional ha señalado que la obligación de hacer o no hacer, es clara, expresa y exigible, en los siguientes términos:

La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: el sujeto activo o titular del derecho, el sujeto pasivo u obligado a ejecutar y el objeto o contenido de la obligación.

Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables en la disposición cuyo incumplimiento se alega. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.

Por su parte, para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación⁵.

34. Por tanto, en el presente caso corresponde determinar si los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley de Reconocimiento a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, Ley N°. 83, alegados por el accionante contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. De tal forma que esta Corte analizará: (i) si en estas existe una obligación de hacer o no hacer clara y expresa que sean objeto de acción por incumplimiento; y, (ii) si estas obligaciones son exigibles para efectos de determinar si existe el presunto incumplimiento por parte de las entidades accionadas.

¿Los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley N°. 83 contienen una obligación clara y expresa de hacer o no hacer?

35. La Ley de Reconocimiento a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995; Ley N°. 83 contiene una serie de disposiciones relativas a establecer reconocimientos y beneficios para los combatientes del Conflicto Bélico de 1995 que han fallecido o que han quedado en situación de invalidez total o parcial permanente, por actos de

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 15-20-AN/20, párrafos 29-31.

defensa de la soberanía e integridad territorial. De esta forma, debido a que el accionante fue un combatiente del conflicto bélico, solicita el cumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley No. 83.

36. Al respecto, **el artículo 2** de la Ley No. 83 contempla el ámbito de su aplicación en los siguientes términos:

Art. 2.- Ámbito.- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.

A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les signifiquen invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En caso de muerte los beneficios corresponderán a sus deudos.

También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participó en el frente de batalla.

37. La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de este artículo, indicando que el mismo no establece una obligación propiamente dicha, pues se limita a señalar quiénes y en qué circunstancias pueden ser considerados como beneficiarios de la misma. Aquello, de ninguna manera implica la existencia de una obligación de hacer o no hacer que sea clara, expresa y exigible, a partir de lo cual no es procedente alegar un incumplimiento de esta norma.⁶

38. Ahora, se analizará **el artículo 3 de la Ley No. 83** que establece una serie de indemnizaciones tanto para los deudos de los fallecidos en combate, como para los discapacitados en forma total, parcial – permanente, y se señala el número de salarios mínimos a cancelar según sea el caso:

Art. 3.- Indemnizaciones.- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sola vez, las siguientes indemnizaciones:

a) Deudos de los fallecidos en combate: ecuatorianos cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general;

b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,

c) Discapacitados o inválidos en forma parcial-permanente, conforme al Cuadro Valorativo de Incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sin que la misma pueda ser inferior a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general.

39. Se observa del artículo citado, que en él se hace referencia como sujetos activos a los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-18-SAN-CC, caso N.º. 0030-13-AN p. 14.

quedaren en situación de invalidez total o parcial. Así, establece que las personas discapacitadas o en situación de invalidez total o parcial, permanente, deberán recibir 400 o 200 salarios mínimos vitales de los trabajadores en general, según corresponda. Es decir, se encuentra establecido expresamente el contenido de la obligación. Así, se observa que en el artículo 3 de la Ley No. 83 existe una obligación de hacer, esto es efectuar el pago bajo las condiciones ahí señaladas.

40. De igual manera, en cuanto al obligado a ejecutar la prestación, esta Corte observa que si bien este no se encuentra determinado en ese artículo, este es determinable, pues según el artículo 13⁷ y la disposición transitoria⁸ de la Ley No. 83 corresponde al ISSFA y al Ministerio de Defensa cumplirla con los recursos transferidos por el Ministerio de Finanzas. Por tanto se verifica el elemento referente al sujeto pasivo.
41. En el mismo sentido, se considera que la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley No. 83 es clara, al encontrarse determinados los elementos de la obligación, (sujetos activo, pasivo y objeto de la obligación). Este artículo establece con certeza el pago de diferentes tipos de indemnizaciones, tanto a los deudos de los fallecidos en el conflicto armado como a las personas que a causa de ese conflicto hubieren sufrido alguna discapacidad, determinando con exactitud los valores que deben ser cancelados en cada uno de los casos.
42. Por otra parte, la obligación contenida en el citado artículo es expresa debido a que está redactada en términos precisos y específicos de manera que no da lugar a equívocos, pues existe un mandato de pagar un monto específico que se encuentra expresamente determinado en la ley. En la redacción del mismo, de manera inequívoca, contiene un mandato de cumplimiento y establece el monto de la indemnización que debe recibir cada beneficiario de acuerdo a las circunstancias de cada caso, como deudo de un combatiente o como persona con discapacidad adquirida en el combate.
43. Por su parte, **el artículo 8 de la Ley N°. 83** establece la obligación del Ministerio de Educación de otorgar becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves que conlleven invalidez total o parcial:

Art. 8.- Becas.- El Ministerio de Educación otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conlleven invalidez total o parcial, y de aquellos que hayan recibido la condecoración "Cruz al Mérito de Guerra" para que puedan cursar sus estudios en los niveles inicial, básico, bachillerato, post bachillerato y superior.

⁷ ...La calificación, administración y el servicio de pago lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)...

⁸ Los beneficios económicos contemplados en esta Ley se liquidarán y pagarán en un plazo no mayor a los sesenta (60) días subsiguientes a su promulgación, para lo cual el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, bajo su responsabilidad, transferirá al Ministerio de Defensa Nacional, dentro del plazo antes señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley.

Cada plantel de educación particular, en todos los niveles otorgarán dos becas completas para los hijos de los combatientes señalados en el inciso precedente.

El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este artículo.

44. Este artículo establece que el Ministerio de Educación (sujeto pasivo), es el obligado a ejecutar la obligación a quien le correspondería otorgar becas para cursar estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (objeto de la obligación), en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial (sujeto activo). En consecuencia, se verifica la existencia de una obligación de hacer en el artículo 8 de la Ley No. 83.
45. El artículo referido contiene una obligación clara, pues de su lectura es fácilmente determinable el deber de otorgar becas a los hijos de los combatientes fallecidos, heridos graves, con invalidez total o parcial o que hayan recibido la condecoración "Cruz al mérito de guerra". De igual manera, define sus alcances al señalar que las mismas serán otorgadas para que los beneficiarios cursen sus estudios en todos los niveles educativos, desde el inicial hasta el superior, por lo que el citado artículo no necesita de mayor interpretación para identificar la obligación ahí ordenada.
46. La obligación contenida en el artículo que se analiza es expresa en cuanto, de manera inequívoca, señala la forma en la que ha de ejecutarse la obligación de la concesión de becas, esto es disponiendo que los planteles de educación particular, en todos los niveles educativos, otorguen dos becas completas para los hijos de las personas ahí señaladas.
47. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que el artículo citado contiene una obligación de hacer clara, puesto que se encuentran determinados todos los elementos de la obligación y es expresa en vista de que el mandato a cumplir en la norma se encuentra explícitamente establecido en la ley, señalando la institución responsable de cumplirla, así como los beneficiarios de la misma.
48. Por otra parte, **el artículo 9 de la Ley No. 83** establece la obligación del Ministerio de Vivienda de proveer de una vivienda a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos o en situación de invalidez.

Art. 9.- Viviendas.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.

Para este efecto, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con cargo a los recursos de esta Ley, transferirá las asignaciones correspondientes dentro del plazo señalado.

49. El artículo citado establece que el obligado a ejecutar la prestación, es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, (sujeto pasivo), en este artículo existe una

obligación, esto es proveer de una vivienda gratuita (contenido de la obligación) a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y en situación de invalidez adquirida en el conflicto bélico (sujeto activo). Es decir, el artículo 9 de la Ley No. 83, contiene una obligación de hacer bajo las condiciones ahí establecidas.

50. De la simple lectura del citado artículo se establece que su configuración es clara y no se presta para confusiones, pues en ella se encuentran determinados sus elementos, de conformidad con el precedente citado en el párrafo 32. La norma es expresa al contener una obligación claramente determinada e inequívoca, esto es, el otorgamiento de una vivienda a los beneficiarios de la Ley N.º 83, estableciendo además la forma en la cual se ha de concretar la entrega de los señalados beneficios.
51. En tal sentido, la obligación de hacer establecida en el artículo 9 es clara y expresa, puesto que todos sus elementos se encuentran determinados y están manifiestamente escritos en la norma, pues se identifica puntualmente la obligación, entidades y beneficiarios de lo ahí consagrado.
52. Por último, **el artículo 10 de la Ley No. 83** establece la obligación de las instituciones financieras del sector público de condonar las deudas e intereses a los combatientes fallecidos o inválidos permanentes, y faculta a las instituciones financieras privadas hacerlo.

Art. 10.- Condonaciones de Deudas de Intereses.- Condónese las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.

Las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar similar beneficio, los mismos que serán descontados de las utilidades del Banco.

53. La disposición expuesta establece que deberán ser condonadas las deudas e intereses que los combatientes fallecidos e inválidos permanentes contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el IESS, el ISSFA y con todas las instituciones del sector público. Por lo que, se observa que existe una obligación de hacer tendiente a que las instituciones financieras del Estado condonen las deudas contraídas por los combatientes fallecidos o por quienes fueron declarados con invalidez permanente. Para las instituciones financieras del sector privado, no se establece una obligación específica, para ellas será facultativo pues la norma señala “podrán” otorgar ese beneficio. Por tanto, si bien los sujetos obligados no se encuentran determinados en la norma, son fácilmente determinables.
54. El artículo 10 de la Ley N.º 83 contiene una obligación clara al ordenar a las instituciones financieras del sector público condonar las deudas que los beneficiarios de la citada ley mantengan para con la banca pública y en general con

todas las instituciones públicas, estableciéndose así claramente una obligación de hacer para aquellas que no requiere de mayor análisis para su correcto y concreto cumplimiento.

55. La citada obligación es expresa para las instituciones financieras del sector público pues inequívocamente establece el deber de condonar las deudas, estableciéndose así la forma en la que se plasma la ejecución de la obligación; no obstante se observa también que la disposición además, extiende su alcance de forma facultativa a la banca privada con el beneficio que esa condonación pueda ser descontada de las utilidades del banco.
56. En tal sentido, la obligación contenida en el artículo 10 es clara y expresa, puesto que determina los elementos de la obligación y, conforme a lo expuesto, se encuentra expresamente determinada en la ley.
57. Una vez determinado que los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley No. 83 contienen obligaciones de hacer claras y expresas, puesto que todos sus elementos se encuentran determinados y están manifiestamente escritos en la norma, corresponde analizar si las mismas son exigibles.

B.-¿Las obligaciones contenidas en la Ley No. 83 son exigibles?

58. Como fue mencionado en párrafos precedentes para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.
59. En el presente caso, la disposición transitoria de la Ley No. 83 establecía que los beneficios económicos de esta se liquidarán y pagarán en *“un plazo no mayor de los sesenta (60) días subsiguientes a su promulgación, para lo cual, el Ministro de Finanzas y Crédito Público, bajo su responsabilidad, transferirá al Ministerio de Defensa Nacional, dentro del plazo señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley”*.
60. Adicionalmente, se hace necesario precisar que según la jurisprudencia reciente dictada por la Corte Constitucional, en el caso N°. 038-15-AN/21 se señaló que para ser beneficiario de la Ley No. 83, era necesario constar en los listados elaborados y aprobados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dentro de los 180 días establecidos para el efecto, esto según el artículo 2 del Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995⁹.
61. Por tanto, es evidente que por norma legal y reglamentaria para efectos de ser beneficiario de la Ley No. 83, era necesario constar en los listados elaborados y aprobados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es decir, existía una condición para que las obligaciones determinadas en el Ley No. 83 sean exigidas.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 038-15-AN/21, párrafo 53.

62. Además, hay que considerar que siendo una Ley que se publicó en 1995, en donde se establecía sesenta días para proceder al pago, y el Reglamento concedía ciento ochenta días para que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas elabore el listado de las personas favorecidas con los beneficios de esta Ley, se entiende que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy Ministerio de Finanzas), transfirió al Ministerio de Defensa Nacional, dentro de los sesenta días, los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Ley de acuerdo al listado presentado, según lo que determina el artículo 2 del Reglamento a la Ley.¹⁰
63. En el presente caso no existe referencia alguna por parte del accionante de haber solicitado ser incorporado en los listados dentro del tiempo señalado para el efecto.
64. Además, es importante señalar que, de acuerdo con lo expuesto por las autoridades demandadas, tanto en la audiencia como en sus argumentos alegados por escrito, para que un excombatiente sea acreedor de los beneficios señalados en la Ley N°. 83 se requería cumplir con los requisitos establecidos en las normas legales y reglamentarias aplicables. Al respecto, señalan que son dos los requerimientos necesarios: **i)** que el solicitante haya participado en el conflicto bélico de 1995 y **ii)** que las lesiones sufridas hayan significado invalidez total o parcial como consecuencia del conflicto. Así, se encontraba establecido en el artículo 2 de la Ley N°. 83: *“El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley...”*.
65. En concordancia con el artículo 2, se observa el artículo 13 de la misma ley¹¹ que señala que la obligación de calificar el grado de incapacidad del militar lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), este tiene relación con el artículo 12 de la Ley del ISSFA¹² y con el artículo 8 literal e) del

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. Sentencia No. 003-10-SAN-CC, caso N°. 0014-2008-AN, página 10.

¹¹ **Art. 13.- NORMAS COMPLEMENTARIAS.-** La calificación, administración y el servicio de pago lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA).

En caso de oposición con las disposiciones de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, duda o insuficiencia de esta Ley para el pago de las indemnizaciones y pensiones establecidas, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) aplicará las disposiciones supletorias que más favorezcan a sus beneficiarios.

¹² **Art. 12.-** La Junta de Médicos Militares es órgano de gestión administrativa, tiene a su cargo la calificación de la incapacidad e invalidez del militar siniestrado, en base al cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional e informes médicos correspondientes y está integrada por:

- a) El Director General de Sanidad de las Fuerzas Armadas o su Delegado, quien la presidirá;
- b) Tres oficiales médicos del Servicio de Sanidad Militar, designados por el Ministro de Defensa Nacional, en representación de cada una de las Fuerzas; y,
- c) Un Secretario, designado por el Director General...

Reglamento para la aplicación de la ley N°. 83¹³ que señalan en su orden que: la Junta de Médicos Militares es el órgano que tiene a su cargo la calificación de la incapacidad e invalidez de los militares siniestrados, con base al cuadro valorativo de incapacidades; y, que corresponde a esta Junta de Médicos Militares realizar la clasificación del personal militar siniestrado, para establecer la titularidad del derecho a las prestaciones previstas en la Ley.

66. De la revisión de la documentación que obra del proceso se observa las certificaciones¹⁴ emitidas por el Comandante General del Ejército con fecha 7 y 18 de diciembre de 2015, en las que se informa que de la revisión de la base de datos, se ha podido constatar que el señor Tulio Enrique Estupiñán Avellán ***“no ha presentado los documentos para obtener la calificación de discapacidad, así como tampoco existiría documentación física ni magnética relacionada con la participación del militar en el conflicto bélico de 1995...”***.
67. En el mismo sentido consta el oficio presentado el 24 de septiembre de 2021 por el ISSFA en el que consta la certificación emitida por el secretario ad-hoc de la Junta de Médicos Militares que indica que ***“una vez revisados los archivos físicos y magnéticos que reposan en la Junta Médica y archivo general del ISSFA, no existe ninguno que certifique que el mencionado afiliado ha presentado requerimiento ante la Junta de Médicos Militares para que se califique su grado de incapacidad e invalidez como consecuencia de su participación en el Conflicto Bélico del Cenepa”***.
68. Por lo expuesto, se observa que el accionante no solicitó la calificación de su incapacidad en la forma que se encontraba señalado en la Ley 83 y el respectivo reglamento, a fin de que se le incluya en la nómina que para el efecto se elaboró, aprobó y presentó el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, siendo desde ahí en adelante que se iba a considerar quiénes podían ser los beneficiarios, a lo que el actor en su momento no accedió.
69. Ante la falta del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias por parte del accionante para exigir los beneficios de la Ley No. 83, las obligaciones demandadas no son exigibles por vía de acción por incumplimiento de norma.
70. En este caso, la Corte reitera el criterio adoptado en la sentencia No. 38-15-AN/21¹⁵

¹³ **Art. 8 e)** Disponer que la Junta de Médicos Militares del ISSFA, proceda inmediatamente a realizar la clasificación del personal militar siniestrado, para establecer la titularidad del derecho a las prestaciones previstas en la Ley. Para el efecto se tendrá como referencia la Historia Clínica existente en el Hospital General de las Fuerzas Armadas o de las otras Unidades Médicas del país.

¹⁴ Fojas 75 y 76 del expediente constitucional.

¹⁵ **Sentencia No. 38-15-AN/21**

⁵⁷ Al respecto, cabe mencionar que previamente, en la sentencia No. 10-15-SAN-CC, la Corte Constitucional aceptó una acción por incumplimiento similar, con efectos inter partes, al considerar que existía “una contradicción normativa” entre la ley No. 83 y el reglamento mencionado y que “la autoridad pública al no cumplir con la Ley en cuanto a la protección de la dignidad del accionante (persona con discapacidad producto de la guerra) dio una lectura restrictiva de

al considerar que a través de una acción por incumplimiento no corresponde que este Organismo deje de aplicar los requisitos y condiciones establecidos en un reglamento con fuerza normativa o que analice si este se adecúa o rebasa sus posibilidades de reglamentación de la ley a la que se encuentra vinculado, pues para ello existen los cauces impugnatorios correspondientes que no guardan relación con la naturaleza de la acción por incumplimiento.

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 presente acción por incumplimiento.
2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.17 18:08:47 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

derechos aplicando el plazo reglamentario por sobre la justicia y demás principios legales y constitucionales” (énfasis añadido). Asimismo, estableció que “el análisis de la presente sentencia ha de entenderse en base a las particularidades del caso concreto y su efecto será inter partes”. No obstante, esta Corte discrepa y se aparta de este criterio al considerar que a través de una acción por incumplimiento no corresponde que este Organismo deje de aplicar los requisitos y condiciones establecidos en un reglamento con fuerza normativa o que analice si este se adecúa o rebasa sus posibilidades de reglamentación de la ley a la que se encuentra vinculado, pues para ello existen los cauces impugnatorios correspondientes que no se compadecen con la naturaleza de la acción por incumplimiento.

58. De ahí que, conforme al artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, esta Corte se separa del criterio establecido en la sentencia No. 10-15-SAN-CC al considerar que la falta de aplicación de los requisitos reglamentarios para un caso en particular no se adecúa a la naturaleza de la acción por incumplimiento, ni tampoco garantiza de mejor forma la seguridad jurídica que constituye la razón de su existencia en nuestro orden constitucional.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0011-18-AN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 39-19-IS/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

Caso No. 39-19-IS

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte desestima una acción de incumplimiento de sentencia constitucional, al evidenciar que la decisión cuyo incumplimiento se alega fue dejada anteriormente sin efecto a través de una acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes procesales

1. El 11 de julio de 2019, César Guillermo Vélez Chávez (en adelante “el accionante”), aduciendo calidad de fideicomitente adherente y beneficiario del Fideicomiso Mercantil denominado RUCOL S.A., constituido sobre los predios VIRGINIA, DON ANTONIO y LOS ÁLAMOS, bajo la administración y representación legal de la compañía administradora de fondos FODEVA S.A., presentó una demanda de acción de incumplimiento en contra del Ministerio de Agricultura y Ganadería, respecto a la sentencia dictada dentro de la acción de protección No. 09122-2013-0323¹ el día 8 de julio de 2013² por la entonces Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Guayas³.
2. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, y, mediante sorteo efectuado por el Pleno de dicho Organismo, en sesión de 12 de noviembre de

¹ Acción de protección propuesta por Guillermo Enrique Macías Roca, por los derechos que representa de FODEVA S.A., fiduciaria del fideicomiso mercantil RUCOL S.A., en la que solicitó se deje sin efecto el acto administrativo expedido por el entonces Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca el 26 de enero de 2011 dentro del recurso de revisión No. 074-R-2003-ATV, que sustituyó la resolución dictada el 21 de mayo de 2010 por la cual se dispuso, entre otros puntos, la restitución al fideicomiso RUCOL S.A. la propiedad y la posesión del predio Los Álamos. (Acción de protección signada en primera instancia con el No. 0037-2013, actualmente No. 09285-2013-9685 en la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil).

² La sentencia dictada el 8 de julio de 2013 revocó la sentencia subida en grado y dispuso: “1) Dejar sin efecto y sin eficacia jurídica alguna el acto administrativo dictado por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, con fecha 26 de enero del 2011, a las 12h20, en el cual se pronuncia sobre el expediente N° 074-R-2003-ATV, en el recurso extraordinario de revisión, que sustituye la resolución anterior de fecha 21 de mayo del 2010, a las 08h30, a favor del Fideicomiso RUCOL, protegida por una medida cautelar vigente, dictada con fecha 26 de julio del 2010, a las 16h30, en el expediente N° 931-2010, ordenado por la Jueza Constitucional (Juzgado Noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil) [a] favor del Fideicomiso RUCOL. (...)”.

³ Actualmente, Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Guayas.

2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

3. La referida jueza avocó conocimiento mediante auto dictado el 12 de octubre del 2021 y dispuso tanto al Ministerio de Agricultura, como a la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, remitir informe respecto al presunto incumplimiento que se demanda.

II. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

5. El accionante expresa que la decisión cuyo incumplimiento se demanda, permaneció ejecutoriada y con autoridad de cosa juzgada material, al expedirse el auto del 11 de marzo de 2014, por parte de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dentro del caso No. 1647-13-EP, que inadmitió la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
6. Señala que no se cumplió con las disposiciones de la sentencia en cuestión, consistentes en restituir la posesión del predio al Fideicomiso RUCOL S.A. por medio de la Intendencia General de Policía del Guayas; y, en devolver al Ministerio de Agricultura y Ganadería el expediente a su lugar de origen (INDA) para su archivo.

Informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería

7. Pese a haber sido debidamente notificado el día 14 de octubre de 2021, con el auto dictado el día 12 del mismo mes y año, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha presentado escrito o informe alguno, según le fuera requerido.

Informe de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil

8. Pese a haber sido debidamente notificado el día 14 de octubre de 2021, con el auto dictado el día 12 del mismo mes y año, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil no ha presentado escrito o informe alguno, según le fuera requerido.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

9. La sentencia constitucional presuntamente incumplida corresponde a la dictada el día 8 de julio de 2013 por la entonces Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Guayas dentro de la acción de protección No. 09122-2013-0323.
10. El accionante en su demanda ha expresado que esta sentencia se ha ejecutoriado y con autoridad de cosa juzgada, al expedirse el auto del 11 de marzo de 2014, por parte de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dentro del caso No. 1647-13-EP, que inadmitió la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
11. De la revisión de los recaudos procesales, se observa que de la referida sentencia, propusieron acción extraordinaria de protección, respectivamente, las siguientes personas y entidades: i) Alberto Dassum Aivas, como representante legal de las compañías MACROBIO S.A. y BIOBIO S.A.; ii) Francisco Falquez Cobo, en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado; y, iii) el señor Antonio Javier Ponce Cevallos, en calidad de ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. La causa fue signada en la Corte Constitucional del Ecuador con el No. 1647-13-EP.
12. Mediante auto dictado el 11 de marzo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la acción presentada. No obstante, de aquel auto el representante legal de las compañías MACROBIO S.A. y BIOBIO S.A solicitó aclaración y ampliación, en cuanto a conocer de forma pormenorizada y detallada a cuál de las tres demandas presentada se realizó el análisis que tuvo como resultado la inadmisión de la acción. En atención a dicha solicitud, la Sala de Admisión dictó el auto de 8 de octubre de 2014, mediante el cual admitió a trámite las acciones extraordinarias por las compañías MACROBIO S.A. y BIOBIO S.A, y por la Procuraduría General del Estado.
13. El 20 de julio de 2016 la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 225-16-SEP-CC dentro de la causa No. 1647-13-EP, en la que resolvió aceptar las acciones extraordinarias de protección planteadas y, entre otros puntos, *“3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 8 de julio de 2013, por la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0323.”*
14. De esta manera, queda evidenciado que la sentencia cuyo incumplimiento alega el accionante ha sido dejada sin efecto, esto es que ha dejado de existir en el plano jurídico y por lo tanto, no es ejecutable, resultando inoficioso que la Corte verifique su cumplimiento⁴.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-12-IS/19, párr. 15; 63-13-IS/19, párr. 16; 13-15-IS/19, párr. 27; 36-13-IS/20, párr. 16; 13-14-IS/20, párr. 29, entre otras.

15. En consecuencia, a falta de una sentencia constitucional válida y eficaz, a la presente fecha, la presente acción de incumplimiento de sentencia deviene en improcedente.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento No. 39-19-IS.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.17 18:09:38 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0039-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 23-18-IS/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 23-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción de incumplimiento presentada por Fanny María Castillo Gaona respecto de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2016 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, dentro de la acción de protección No. 21201-2015-02190. La Corte Constitucional desestima la acción al verificar que la sentencia alegada como incumplida fue dejada sin efecto por su sentencia No. 1234-16-EP/21.

I. Antecedentes procesales

1. El 27 de abril de 2018, Fanny María Castillo Gaona presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2016 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, mediante la cual se ratificó la sentencia emitida el 6 de abril de 2016 por el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Lago Agrio, por medio de la cual se desechó por improcedente la acción de protección¹, y en aplicación del principio *iura novit curia*, se ordenó que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos proceda a liquidar los haberes laborales de la accionante.²
2. Una vez ingresada la acción de incumplimiento, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la presente causa tiene relación con el caso No. 1234-16-EP.

¹ La accionante presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos, al haber dado por terminado su contrato de trabajo, sin considerar que se encontraba embarazada. En ese sentido, solicitó que “[se] ordene al señor Guido Vargas Ocaña, Prefecto de Sucumbíos, me reintegre a mis labores de relacionadora pública (sic) y se me cancele los meses de trabajo que me corresponde hasta la fecha, desde que fui despedida, más los décimos que me corresponda, y el pago de honorarios de mi defensa que lo he solicitado, así como la reparación de daños y perjuicios que me corresponda”.

² Dentro de la acción de protección No. 21201-2015-02190.

3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 16 de mayo de 2018, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 29 de julio de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

5. La accionante señala que “[1]a Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en su sentencia *ORDENÓ QUE EN EL TÉRMINO DE DIEZ DÍAS LA ENTIDAD ACCIONADA PROCEDA A LA INMEDIATA LIQUIDACIÓN DE SUS HABERES DEL CONTRATO OCASIONAL, QUE HOY ES MATERIA DE ESTA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO*” (Énfasis en el original).
6. En ese sentido, indica que “[d]esde la ejecutoria de la sentencia constitucional y pese haberse ordenado que la misma sea cumplida en el *TÉRMINO DE 10 DÍAS, HAN TRANSCURRIDO 2 AÑOS, SIN QUE LOS ACCIONADOS HAYAN DADO CUMPLIMIENTO AL MANDATO CONSTITUCIONAL*, razón por la que se convierte no solo en *INCUMPLIMIENTO REITERADO SINO ADEMÁS QUE PRUEBA UN HECHO DISCRIMINATORIO POR PARTE DEL SEÑOR PREFECTO, GUIDO VARGAS OCAÑA, EN CONTRA DE UNA MUJER EMBARAZADA*, razón por la cual tengo derecho a una reparación integral, así como a la sanción de destitución en contra del prefecto, Guido Vargas Ocaña y del Dr. Byron Almeida Villena, procurador síndico del GPS” (Énfasis en el original).
7. Finalmente, solicita que “[s]e ordene al señor prefecto Guido Gilberto Vargas Ocaña, *COMO MEDIDA DE REPARACIÓN INTEGRAL POR DAÑO MATERIAL, EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL QUE RECURRO, ESTO ES LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO, QUE SE DEBE HACER OBSERVANDO LO DISPUESTO EN LA NORMATIVA LEGAL Y CONSTITUCIONAL...*” (Énfasis en el original).

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

B. Análisis constitucional

9. En el presente caso, se observa que la accionante pretende que se ordene el cumplimiento de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2016 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, dentro de la acción de protección No. 21201-2015-02190.
10. Conforme consta en el expediente, el 27 de abril de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional emitió una certificación en la que consta que la presente acción de incumplimiento está relacionada con el caso No. 1234-16-EP, correspondiente a una acción extraordinaria de protección presentada por la hoy accionante en contra de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2016 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.
11. Ahora bien, el 19 de mayo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 1234-16-EP/21, mediante la cual, entre otros³, se resolvió “[d]ejar sin efecto la sentencia de 05 de mayo de 2016, emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos...”.
12. De esta forma, como ya lo ha señalado este Organismo en reiteradas ocasiones, resulta inoficioso verificar el cumplimiento de una sentencia que, actualmente, no existe en el ordenamiento jurídico y que tampoco genera efectos ulteriores.⁴
13. Por lo tanto, la Corte concluye que no es posible ordenar el cumplimiento de la sentencia dictada el 5 de mayo de 2016.

IV. 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:

³ En la sentencia, este Organismo aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Fanny María Castillo Gaona; declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos; aceptó la acción de protección presentada por Fanny María Castillo Gaona; declaró la vulneración del derecho de Fanny María Castillo Gaona a la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia en el ejercicio efectivo del derecho al trabajo contenido en los artículos 35 y 332 de la Constitución, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Sucumbíos. Como medidas de reparación por la vulneración de dicho derecho se dispuso: pagar los haberes dejados de percibir desde la terminación del contrato hasta la terminación del periodo de lactancia; ordenar que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos a través de su representante legal, ofrezca disculpas públicas a la víctima y su familia; y ordenar que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos realice capacitaciones a su personal, en particular al que conforma la Unidad de Talento Humano, sobre el derecho a la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, en el ámbito laboral.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 64-11-IS/19, párr. 25; N°. 48-12-IS/19, párr. 15; y, N°. 60-12-IS/19, párr. 17.

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

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

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.16
11:19:40 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0023-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 11-21-IS/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 11-21-IS

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

SENTENCIA

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina el cumplimiento de la sentencia expedida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito el 23 de noviembre de 2020, que resolvió la acción de acceso a la información pública presentada por la Defensoría del Pueblo respecto a los carnés de discapacidad. Una vez efectuado el análisis correspondiente, acepta parcialmente la acción de incumplimiento.

I. Antecedentes procesales

1.1. Acción de acceso a la información pública No. 17250-2020-00106

1. El 23 de octubre de 2020, Marianela Maldonado López, en su calidad de Coordinadora General de Prevención y Promoción de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo (en adelante “*Defensoría del Pueblo*”), presentó una acción de acceso a la información pública en contra de Juan Carlos Cevallos López, en su calidad de Ministro de Salud Pública (en adelante “*Ministerio de Salud*” o “*Ministerio*”) solicitando la documentación relacionada con la emisión de carnés de discapacidad conforme el Oficio No. DPE-DDP-2020-0417-0 de 14 de septiembre de 2020. El caso fue signado con el No. 17250-2020-00106.
2. El 27 de octubre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante “*Tribunal*” o “*autoridad jurisdiccional*”) avocó conocimiento de la causa No. 17250-2020-00106 y convocó a audiencia.
3. El 12 de noviembre de 2020 se llevó a cabo la audiencia pública en donde se escuchó a las partes y se dio a conocer la decisión de forma oral. El 23 de noviembre de 2020, el Tribunal emitió su sentencia por escrito aceptando la acción de acceso a la información pública y disponiendo que el Ministerio de Salud entregue la información y documentación solicitada en el Oficio No. DPE-DDP-2020-0417-0 de 14 de septiembre de 2020¹.

¹ El 3 de diciembre de 2020, la secretaria del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito sentó razón de no haberse interpuesto recurso alguno en contra de la decisión emitida por escrito el 23 de noviembre de 2020, razón por la cual se encuentra ejecutoriada.

4. En la fase de ejecución de la sentencia, el 1 de diciembre de 2020 el Ministerio de Salud presentó la documentación e información (en adelante “*primera entrega*”) para el cumplimiento de la decisión de 23 de noviembre de 2020, frente a lo cual la Defensoría del Pueblo solicitó que se entregue la información completa. Por segunda ocasión, el 26 de enero de 2021 el Ministerio de Salud presentó nueva documentación (en adelante “*segunda entrega*”).
5. El 27 de enero de 2021, Freddy Carrión Intriago y Stalin Basantes Moreno, en sus calidades de Defensor del Pueblo y Director Nacional del Mecanismo para Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad, presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2020 ante el Tribunal.
6. El 1 de febrero de 2021, el Tribunal incorporó al proceso el escrito y los anexos presentados por el Ministerio de Salud y dispuso que la Defensoría del Pueblo revise el expediente. Además, respecto de la acción de incumplimiento presentada corrió traslado a las partes para que se pronuncien al respecto.
7. Posteriormente, el 9 de febrero de 2021, el Ministerio de Salud presentó por tercera ocasión información (en adelante “*tercera entrega*”) y el 17 de febrero incorporó un alcance en virtud de la disposición contenida en providencia del 11 de febrero de 2021 emitida por la autoridad jurisdiccional.
8. Sobre la segunda entrega, el 12 de febrero de 2021, la Defensoría del Pueblo entregó sus observaciones. Al respecto, en providencia de 22 de febrero de 2021, el Tribunal dispuso a los funcionarios encargados que, previo a declarar el incumplimiento de la sentencia, que “*completen la información requerida en el término de 72 horas caso contrario dispóngase se oficie a las autoridad nominadora (sic) para la imposición de las sanciones establecidas en la norma antes prevista*”. En relación con dicha disposición, el 24 de febrero de 2021, el Ministerio de Salud indicó que se entregó la información requerida y que se señalen las observaciones realizadas sobre la segunda entrega de información.
9. Sobre la tercera entrega, el 25 de febrero de 2021, la Defensoría del Pueblo indicó que “*las inconsistencias y observaciones realizadas a la información entregada, aún persisten y la información entregada es incompleta, insuficiente o inconsistente*” (fs. 365).
10. El 5 de marzo de 2021, el Tribunal declaró el incumplimiento parcial en la entrega de la documentación, con lo que dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional para que conozca y sustancie la acción de incumplimiento.

1.2. Acción de incumplimiento No. 11-21-IS

11. El 22 de febrero de 2021, Freddy Carrión Intriago, Marianela Maldonado López y Harold Burbano, en sus calidades de Defensor del Pueblo, Coordinadora General de Prevención y Promoción de Derechos Humanos y Coordinador General de Protección

de Derechos Humanos y de la Naturaleza respectivamente, presentaron directamente ante la Corte Constitucional la acción de incumplimiento de la sentencia de 23 de noviembre de 2020².

12. De conformidad con el sorteo electrónico de 22 de febrero de 2021, la sustanciación de la acción de incumplimiento No. 11-21-IS le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
13. El 26 de febrero de 2021, Freddy Carrión Intriago, en su calidad de Defensor del Pueblo, insistió a la Corte Constitucional en el incumplimiento de la sentencia.
14. El 17 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional conoció y aprobó el informe sobre la necesidad de dar tratamiento prioritario a la causa según el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
15. El 26 de marzo de 2021, el juez constitucional sustanciador Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa y dispuso que el Ministerio de Salud presente un informe debidamente motivado y detallado respecto al cumplimiento de la sentencia de 23 de noviembre de 2020.
16. El 13 de abril de 2021, el Ministerio de Salud presentó su informe.

II. Alegaciones de las partes

2.1 Defensoría del Pueblo

17. En la demanda presentada ante el Tribunal el 27 de enero de 2021, la Defensoría del Pueblo solicitó que se declare el incumplimiento de la sentencia de 23 de noviembre de 2020 y que se establezcan las siguientes medidas: a) de satisfacción: disculpas públicas y la aplicación de sanciones judiciales o administrativas; b) garantías de no repetición: capacitación a servidoras y servidores de la salud en temas de derechos humanos; c) entrega inmediata e integral de la información solicitada.
18. Respecto a la información solicitada y la presentada por el Ministerio de Salud, señaló:

“PRIMERA PREGUNTA. Número de carnés emitidos a nivel nacional, por cada provincia y unidad calificadora en los últimos 5 años desagregado por tipo de discapacidad.

- *El faltante es: en la información entregada no se contempla la provincia ni la unidad calificadora que emitió los carnés. No se contempla la unidad calificadora que emitió los carnés y tampoco la provincia (sic)*

² En lo principal, se refiere a la misma demanda y contiene las mismas pretensiones a la de 27 de enero de 2021 señalada en el párrafo 5.

SEGUNDA PREGUNTA. Describir el proceso de calificación de discapacidades con su respectiva normativa y responsables. De existir normativa que sustente el proceso adjuntar a este pedido.

- *No se entrega los nombres de los responsables de controlar e implementar la reglamentación, ni los cargos, menos sus nombres*

TERCERA PREGUNTA. Informe detallado de las seguridades tecnológicas que contempla el sistema informático para la calificación. Puntualizar si se han asignado contraseñas específicas a cada profesional que interviene en el proceso de calificación.

- *El faltante es: La descripción de las seguridades tecnológicas. No se detallan las seguridades tecnológicas que tiene el sistema informático para la calificación de discapacidades. La ausencia de esta información puede representar que no existen o que no se ha entregado.*

CUARTA PREGUNTA. Número de casos de personas con discapacidad que se han calificado a partir de diagnósticos de profesionales particulares (privados). Asimismo, se indique cual es el protocolo para la calificación de discapacidades con diagnósticos privados. Desagregado por tipo de discapacidad, provincia y unidad calificadora.

- *No se entrega el número de casos que han sido calificados con diagnósticos de profesionales particulares (privados). El acuerdo Ministerial está vigente desde el 6 de julio de 2020, lo que significa que este documento no solventaría la calificación a partir de diagnósticos privados antes de esta fecha.*

QUINTA PREGUNTA. Base de datos de carnés emitidos por unidad calificadora donde se contemple la fecha y la hora de generación del documento.

- *No se entrega la información detallada por unidad calificadora y no se contempla la hora de emisión de los carnés. Se solicitó la hora de generación del documento (carné de discapacidad) para determinar aquellos que se generaron en horas no laborables, sin embargo no se entrega esta información.*

SEXTA PREGUNTA. Indicar si la totalidad de expedientes, con todos los respaldos correspondientes, de calificación de discapacidades han sido transferidos al Ministerio de Salud, por parte del Conadis.

- *El faltante es: que no responde a la pregunta planteada por la Defensoría del Pueblo. No se responde expresamente lo consultado, se sustenta con un oficio que no determina que se efectuó la entrega recepción con todos los respaldos correspondientes.*

SÉPTIMA PREGUNTA. Remitir los documentos que demuestren la realización de la valoración integral, es decir que las evaluaciones hayan sido realizadas por un profesional calificado (Médico, Psicólogo, Trabajador Social) para cada uno de los procesos.

- *No se da respuesta a lo solicitado, pues no se entrega ningún documento que evidencie que se efectuó la valoración integral (Médico, Psicólogo, Trabajador Social). Se indica que los expedientes de calificación de las personas con*

discapacidad reposan en los establecimientos de salud y en el sistema informático en línea SIL. Sin embargo, esto no fue solicitado, sino los documentos que evidencien la participación de los 3 profesionales para la valoración integral.

OCTAVA PREGUNTA. Remitir el listado de las personas que hayan obtenido la calificación de 10 puntos y superior a 10 puntos en la evaluación económica, desagregado por tipo de discapacidad, provincia, equipo calificador, de los últimos 5 años.

- *No consta en la información recibida el detalle de la unidad calificadora, equipo calificador, provincia y tipo de discapacidad.*

NOVENA PREGUNTA. Actos administrativos que evidencien la designación de funciones a los médicos calificadores, constancia de la capacitación y encargo formal de esta función.

- *En lo referente a los equipos calificadores, solamente se entrega un listado de 100 calificadores habilitados, correspondientes a septiembre y octubre de 2020, sin indicar el listado completo de calificadores a nivel nacional. Adicionalmente, no se entrega evidencia completa de la realización de capacitaciones de los técnicos calificadores.*

DÉCIMA PREGUNTA. Servidores y servidoras del Ministerio de Salud a nivel nacional que hayan obtenido carné de discapacidad en los últimos 5 años, incluyendo: tipo de discapacidad, escala del sector público, unidad calificadora que otorgó y tiempo del proceso (desde el inicio del proceso hasta la emisión del carné).

- *No se entrega la lista de los servidores que obtuvieron carné de discapacidad en los últimos 5 años incluyendo: tipo de discapacidad, escala del sector público, unidad calificadora que otorgó y tiempo del proceso (desde el inicio del proceso hasta la emisión del carné). Solamente se entrega el listado de personas con discapacidad que laboran en el Ministerio de Salud.*

DÉCIMA PRIMERA PREGUNTA. Número de carnés entregados durante la Emergencia Sanitaria, desagregado por provincia, unidad de calificación y equipos calificadores que emitieron los carnés.

- *No se indica el equipo calificador, solamente se menciona al médico calificador, sin detallarse al psicólogo y trabajador social. No queda claro si los carnés entregados durante la emergencia sanitaria solamente fueron calificados por el médico sin la participación del trabajador social y psicólogo”.*

19. Finalmente, de la demanda presentada ante la Corte Constitucional el 22 de febrero de 2021, la Defensoría del Pueblo mantuvo la misma pretensión indicada en la demanda de 27 de enero de 2021 debido a que, según sostuvo, no se cumplió integralmente con la sentencia de 23 de noviembre de 2020 en un plazo razonable.

2.2 Ministerio de Salud Pública

20. El 13 de abril de 2021, el Ministerio de Salud presentó su informe respecto al cumplimiento de la sentencia de 23 de noviembre de 2020.
21. En primer lugar, el Ministerio indicó que realizó la primera entrega de documentación e información el 1 de diciembre de 2020, la segunda entrega el 26 de enero de 2021, y el 9 y 17 de febrero de 2021 entregó el informe de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Posterior a lo detallado, señaló que se le notificó con el incumplimiento parcial de la entrega de información.
22. Adicional a lo anterior, el Ministerio adjuntó los informes emitidos por el Director Nacional de Discapacidades, el Director Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Directora Nacional de Talento Humano.
23. En el Memorando No. MSP-DND-2021-0493-M de 11 de marzo de 2021 suscrito por el Director Nacional de Discapacidades se adjuntó el informe técnico No. DND-2021-0106-INF que indicó:

“Pregunta 1, se indica “que la información no estaba detallada por provincia y por unidad calificadora”, se ha remitido la respuesta a la pregunta como anexo en CD debido al peso de la información solicitada, para el respectivo análisis por la entidad requirente.

En la pregunta 2, se decía que “no se entregaban los responsables del nombre de los nombres de los responsables (sic) de implementar la reglamentación ni los cargos”, se remitió los Acuerdos Ministeriales Nro.0 245-2018, AM Nro. 00029-2020, AM Nro. 00067-2020, en la que consta el cuadro de sumillas.

En la pregunta 3, se indicó que “no se detallan las seguridades tecnológicas del sistema informático para la calificación de discapacidad”,

Al ser custodios la DNTIC se corrió traslado administrativo.

En la pregunta 4, se señaló que “no se entrega el número de casos que han sido calificados con diagnóstico de profesionales particulares (privados)”.

Se les informó cuales eran las variables con las que cuenta el SIL, y que no se puede entregar la información ya que el sistema no registra el tipo de prestador que otorga los exámenes complementarios y certificados y se recuerda que el proceso de calificación está establecido en el AM. Nro. 0245-2018.

En la pregunta 5, “No se entrega la información detallada por unidad calificadora y no se contempla la hora de emisión de los carnés. Se solicitó la hora de generación del documento (carné de discapacidad) para determinar aquellos que se han generado en horas no laborables)”.

Se les informó que la información requerida fue entregada en su totalidad indicando que el total de carnés emitidos hasta el 30 de junio de 2020; así también se les informó que el Sistema Informático en Línea SIL, registra la hora del proceso de calificación, mas no la hora de entrega del carne, ya que al usuario que culmina el proceso de calificación, y es calificado con el 30 % o más de discapacidad, se le entrega en ese momento el carné de discapacidad.

En la pregunta 6, se señala que “No responde expresamente lo consultado por la Defensoría del Pueblo, se sustenta con un oficio que no determina, que se efectuó la entrega recepción con todos los respaldos correspondientes”.

Se emitió respuesta a lo solicitado remitiendo el “ACTA ENTREGA-RECEPCIÓN PROVISIONAL EN DOCUMENTACIÓN FÍSICA DEL ARCHIVO HISTÓRICO DE LOS EXPEDIENTES DE CALIFICACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD DESDE EL

AÑO 1996 HASTA MAYO DE 2013” en el documento se señala la cantidad de documentos e información entregados en cajas, especificando cada una de las provincias.

En la pregunta 7 se indica “No se da respuesta a lo solicitado, pues no se entrega ningún documento que evidencie que se efectuó la valoración integral (Médico, Psicólogo, Trabajador Social). Se indica que los expedientes de calificación de las personas con discapacidad reposan en los establecimientos de salud y en el sistema informático en línea SIL. Sin embargo esto no fue lo solicitado, si no los documentos que evidencien la participación de los 3 profesionales para la valoración integral”.

Se les participó que el usuario para la obtención del carné de discapacidad, necesita tener una valoración integral por los 3 profesionales como se indica en los ítems del 4 al 7 del art. 13 del Acuerdo Ministerial 0245-2018.

Pregunta 8, “No consta en la información recibida el detalle de la unidad calificadora, equipo calificador, provincia y tipo de discapacidad”

Se comunicó que debido al peso de la información solicitada se remite lo solicitado en CD (matriz Excel base de datos SIL) adjunto al informe técnico, para que la institución solicitante pueda realizar el análisis correspondiente, según sus necesidades.

Pregunta 9, “En lo referente a los equipos calificadores, solamente se entrega un listado de 100 calificadores habilitados correspondiente a octubre y noviembre de 2020, sin indicar el listado completo a nivel nacional. Adicionalmente no se entrega evidencia completa de la realización de capacitaciones de los técnicos calificadores”.

Se da respuesta a lo solicitado y se remite en su totalidad como anexo 7 (DND-2020-0511-INF) todos los actos administrativos (Memorandos, certificados de aprobación del curso) con los cuales fueron acreditados y habilitados los equipos calificadores. El listado de profesionales y establecimientos de salud habilitados durante septiembre a octubre de 2020.

Pregunta 10, “No se entrega la lista de los servidores que obtuvieron carné de discapacidad en los últimos 5 años incluyendo tipología, escala del sector público, unidad calificadora que otorga y tiempo del proceso (desde el inicio hasta la emisión del carné). Solamente se entrega el listado de personas con discapacidad que laboran en el Ministerio de Salud”.

Al requerir información cuyo custodio es la DNTH, se corrió traslado administrativo para que se emita respuesta directamente a la Dirección Nacional Jurídica.

Pregunta 11, “No se indica el equipo calificador, solamente se menciona al médico calificador, sin detallar al psicólogo y trabajo social. No queda más claro (sic) si los carnés entregados durante la emergencia sanitaria solamente fueron calificados por el médico sin la participación del trabajador social y psicólogo.

Se informó que la información otorgada es la proyecta el SIL (sic), la base de datos de discapacidades registra al profesional calificador, en este caso siempre es el médico, más no registra al equipo calificador; además se les informó que en la valoración integral del paciente participan los 3 profesionales de la salud, según lo señalado en los ítems del 4 al 7 del art. 13 del Acuerdo Ministerial 0245-2018.

Para evidenciar el trabajo realizado por la DND, en cumplimiento de lo requerido se entregó el 14 de enero de 2021, en físico el Memorando de respuesta Nro. MSP-DND-2021-0076-M, con 23 fojas de anexo y un CD a la Dirección Nacional Jurídica, documento que consta con sumilla de recibido” (Énfasis dentro del texto).

- 24.** En el Memorando No. MSP-DNTIC-2021-0428-M de 26 de marzo de 2021 suscrito por el Director Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones se adjuntó el informe MSP-DNTIC-GIIS-053-2021, el cual, en su parte pertinente, señaló que:

“En base a las atribuciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, se confirma que se ha emitido oportunamente la información solicitada en los Memorandos Nro. MSP-DND-2020-1565-M y Nro. MSP-DND-2021-0061-M. Además, se informa que la administración de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, posesionada el 04 de enero de 2021, no se responsabiliza de los inconvenientes presentados en la administración del Sistema de Discapacidades (SIL). La información contenida en las bases de datos del Sistema SIL, no representa ninguna responsabilidad para la actual administración, no obstante, se hace todos los esfuerzos para consultar a los archivos históricos para preparar las respuestas. La DNTIC, dentro de sus competencias es custodio mas no certifica la información que es generada a través de los sistemas informáticos; la misma que se extrae (de fuentes como base de datos, logs o archivos planos), revisa y entrega de acuerdo a los requerimientos” (sic).

25. Finalmente, en el Memorando No. MSP-DNTH-2021-2226-M de 5 de abril de 2021 suscrito por la Directora Nacional de Talento Humano incorporó el informe técnico No. DNTH-GIBL-031-2021, el cual indicó que:

“La Dirección Nacional de Talento Humano emitió respuesta a la Dirección Nacional Jurídica, en base a lo requerido por la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a sus competencias y según lo establecido en la normativa legal vigente. Ante esta entrega de información la Defensoría del Pueblo indica que “Solamente se entrega el listado de personas con discapacidad que laboran en el Ministerio de Salud Pública”, siendo la única información respecto al tema que maneja esta Dirección”.

2.3 Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito

26. El 5 de marzo de 2021, el Tribunal declaró el incumplimiento parcial en la entrega de la documentación.
27. En la mencionada providencia, el Tribunal encontró que: “[d]e la revisión del expediente al verificarse que no se ha dado cumplimiento al decreto de fecha de 22 de febrero de 2021, a las 07h52, en el cual se dispuso al accionado que es el Ministerio de Salud Pública, complete la información requerida y dispuesta mediante sentencia de fecha lunes 23 de noviembre de 2020, a las 08h24”. Adicionalmente, indicó que se requirió por segunda ocasión al Ministerio de Salud que entregue la información debido a que la Defensoría del Pueblo señaló que la entrega fue incompleta.
28. Respecto a la tercera entrega, señaló que: “la parte accionada (sic) dice que la documentación sigue siendo incompleta al requerimiento planteado en esta Acción de Acceso a la Información Pública, en tal circunstancia que ha fenecido el plazo de 72 horas que se concedió a los delegados del Ministerio de Salud Pública, para la entrega de la información y a petición de la accionante... declárese el incumplimiento parcial en la entrega de la documentación de la Acción de Acceso a la Información Pública No. 17250-2020-00106”.

III. Consideraciones y fundamentos

3.1 Competencia

29. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3.2 Análisis constitucional

30. Con base en los argumentos antes señalados, a esta Corte Constitucional le corresponde determinar si se ha dado cumplimiento integral a la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2020 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la acción de acceso a la información pública No. 17250-2020-00106 respecto al pedido de información sobre la emisión de carnés de discapacidad.
31. De esta forma, se observa que, en la sentencia de 23 de noviembre de 2020, el Tribunal determinó:

“8.- Por las consideraciones expuestas, y garantizando el principio consagrado en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 91 IBIDEM y de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículo 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta la Acción Constitucional de Acceso a la Información Pública planteada por FREDDY CARRION INTRIAGO, en su calidad de DEFENSOR DEL PUEBLO DEL ECUADOR; y, MARIANELA MALDONADO LOPEZ en calidad de COORDINADORA GENERAL DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR en contra del MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, representado por el Dr. Juan Carlos Zevallos, por cuanto se ha violentado el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución de la República, consecuentemente se dispone que en el término de QUINCE DIAS, el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA representado por el Dr. Juan Carlos Zevallos, entregue la información y documentación solicitada en el oficio DPE-DDP-2020-0417-O de 14 de septiembre del 2020. Concédase el término de 72 horas para que las partes legitimen sus intervenciones. Una vez ejecutoriada la presente sentencia remítase copia certificada a la Corte Constitucional para los fines legales consiguientes. - CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE” (Énfasis añadido).

32. Al respecto, se observa que se aceptó la acción de acceso a la información pública planteada por la Defensoría del Pueblo y se ordenó que el Ministerio de Salud entregue la información solicitada en el oficio DPE-DDP-2020-0417-O de 14 de septiembre del 2020. Del expediente (fs. 2 y 3) se observa que en el mencionado oficio se requirió la siguiente información:

- “1. Número de carnés emitidos a nivel nacional, por cada provincia y unidad calificadora en los últimos 5 años desagregando el tipo de discapacidad.
2. Describir el proceso de calificación de discapacidades con sus (sic) respectiva normativa y responsables. De existir normativa que sustente el proceso adjuntar a este pedido.
3. Informe detallado de las seguridades tecnológicas que contempla el sistema informático para la calificación. Puntualizar si se han asignado contraseñas específicas a cada profesional que interviene en el proceso de calificación.
4. Número de casos de personas con discapacidad que se han calificado a partir de diagnóstico de profesionales particulares (privados). Asimismo, se indique cual es el protocolo para la calificación de discapacidades con diagnósticos privados. Desagregado por tipo de discapacidad, provincia y unidad calificadora.
5. Base de datos de carnés emitidos por la unidad calificadora donde se contemple la fecha y hora de generación del documento.
6. Indicar si la totalidad de expedientes, con todos los respaldos correspondientes, de calificación de discapacidades han sido transferidos al Ministerio de Salud, por parte del Conadis.
7. Remitir los documentos que demuestren la realización de la valoración integral, es decir que las evaluaciones hayan sido realizadas por un profesional calificado (Medico, Psicólogo, Trabajador Social) para cada uno de los procesos.
8. Remitir el listado de las personas que hayan obtenido la calificación de 10 puntos y superior a 10 puntos en la evaluación socioeconómica, desagregado por tipo de discapacidad, provincia equipo calificador, de los últimos 5 años.
9. Actos administrativos que evidencien la designación de funciones a los médicos calificadores, constancia de la capacitación y encargo formal de esta función.
10. Servidores y servidoras del Ministerio de Salud a nivel nacional que hayan obtenido el carné de discapacidad en los últimos 5 años, incluyendo: tipo de discapacidad, escala del sector público, unidad calificadora que otorgó y el tiempo del proceso (desde el inicio del proceso hasta la emisión del carné).
11. Número de carnés entregados durante la Emergencia Sanitaria, desagregado por provincia, unidad de calificación y equipos calificadores que emitieron los carnés”.

33. En virtud de lo señalado, se analizarán las tres entregas de información realizadas por el Ministerio de Salud que se encuentran en el expediente³ y el informe presentado a la Corte Constitucional para establecer si ha existido cumplimiento íntegro de la sentencia de 23 de noviembre de 2020. En tal sentido, el análisis se dividirá en relación con cada ítem de información solicitada por la Defensoría del Pueblo, en la medida en que ha alegado la entrega de información incompleta respecto de cada uno de ellos.

3.2.1 Número de carnés emitidos a nivel nacional

34. La información requerida consistió en: “1. Número de carnés emitidos a nivel nacional, por cada provincia y unidad calificadora en los últimos 5 años desagregando el tipo de discapacidad”. La Defensoría del Pueblo indicó que la información no es completa

³ La primera entrega de 1 de diciembre de 2020 se encuentra de fojas 99 a 275; la segunda entrega de 26 de enero de 2021 de fojas 290 a 331; la tercera entrega de 9 de febrero de 2021 de fojas 343 a 346 y su alcance de 17 de febrero de 2020 de fojas 353 a 360.

debido a que no se desprende la provincia y la unidad calificadora desagregado por tipo de discapacidad.

35. En el expediente (fs. 101 a 106) consta el informe técnico DND-2020-0511-INF de 30 de noviembre de 2020 emitido por el Viceministerio de Atención Integral en Salud el cual fue incluido en la primera entrega. En dicho documento consta que “[d]urante los últimos 5 años se han emitido 573.562 carnés de los cuales 189.505 fueron emitidos por el CONADIS y 384.056 carnés emitidos por el MSP, desde el año 2013”. Además, se incluyó un cuadro en el que constaba el número de carnés por año y por tipo de discapacidad.
36. Por otro lado, del expediente (fs. 291 a 294) consta el informe técnico DND-2021-0015-INF de 14 de enero de 2021 emitido por el Viceministerio de Atención Integral en Salud el cual fue incluido en la segunda entrega. En dicho documento se desprende la Tabla No. 2 sobre el número de carnés emitidos por el Ministerio de Salud en el período 2013-2020 desagregado por provincia. Por su parte, en la Tabla No. 3 se encuentra el número de carnés emitidos por el CONADIS desagregado por provincia. Finalmente, se indica que el “*desglose de la información por unidad calificadora, me permito poner en su conocimiento que debido al peso de la información se remite la información completa (base de datos) en CD, en la cual se especifica lo solicitado incluyendo el establecimiento de salud, donde la institución solicitante podrá realizar el análisis correspondiente de acuerdo a sus necesidades*”.
37. En el CD referido por el Ministerio de Salud (fs. 289) existe el archivo de Excel “*Pregunta 1 _BASE DE DATOS DEFENSORIA DEL PUEBLO*”. En dicho documento electrónico consta el registro de 573.561⁴ ciudadanos con carnés de discapacidad, información que se encuentra desagregada por, entre otros criterios⁵, provincia, médico y establecimiento de salud y tipo de discapacidad.
38. Finalmente, en el informe del Director Nacional de Discapacidades del Ministerio de Salud presentado a la Corte, se indicó sobre este requerimiento que el detalle a la pregunta se encontraba como anexo en el CD antes mencionado.

⁴ El conteo se realizó conforme el número de celdas en donde se desplagaba la información de cada persona.

⁵ En dicho documento, la información se despliega conforme los siguientes criterios: CEDULA; CERTIFICADO; CEDULA; FECHA_ANTERIOR; FECHA CALIFICACION; CODIGO_CONADIS; NOMBRES APELLIDOS; TIPO_DISCAPACIDAD_ACTUAL; GRADO_DISCAPACIDAD_ACTUAL; PORCENTAJE_DISCA_ACTUAL; FECHA_NACIMIENTO; FECHA_DEFUNCION; EDAD; ZONA; COD_PROVINCIA; PROVINCIA; COD_CANTON CANTON; COD_PARROQUIA; PARROQUIA; SEXO; DIRECCION; ESTADO_CALIFICACION; MEDICO; MEDICO_NOMBRES; MEDICO_APELLIDOS; UNI_CODIGO; UNI_NOMBRE; LATITUD; LONGITUD; Código_CIE_10; Diagnostico_CIE_10; Código_CIE_10_Predomina; Diagnostico_CIE_10_Predomina; CONDICION; y, PORCENTAJE_ASIGNADO_DIS.

39. De lo expuesto, se comprueba del expediente que el Ministerio de Salud entregó la información relacionada con el número de carnés emitidos a nivel nacional, en donde se encuentra desagregado conforme lo solicitado por la Defensoría del Pueblo.

3.2.2 Proceso de calificación de discapacidades

40. La solicitud de información de la Defensoría del Pueblo fue: “2. *Describir el proceso de calificación de discapacidades con sus (sic) respectiva normativa y responsables. De existir normativa que sustente el proceso adjuntar a este pedido*”. Sobre este punto, la entidad accionante manifestó que no se ha entregado los nombres de los responsables en controlar e implementar la reglamentación ni sus cargos.
41. En el informe de la primera entrega realizado por el Ministerio de Salud, se señaló que la calificación y recalificación “*está respaldado por el reglamento para la calificación, recalificación y acreditación de personas con discapacidad o con deficiencia o condición discapacitante, establecido en el acuerdo 0245-2018 (anexo Nro. 2)*”. En el expediente (fs. 109 a 123) constan los acuerdos ministeriales No. 000245-2018⁶ y 00029-2020⁷ que se refieren al anterior y actual Reglamento para la calificación, recalificación y acreditación de personas con discapacidad o con deficiencia o condición discapacitante (en adelante “*Reglamento de Calificación*”).
42. Por otro lado, en el informe de la segunda entrega se indicó que los acuerdos constantes en el anexo que se adjuntó a la primera entrega contienen firmas de responsabilidad y nuevamente se citaron los artículos 10 al 15 presentes en el acuerdo ministerial No. 000245-2018 respecto a la calificación de discapacidad. Por su parte, en el informe presentado a la Corte Constitucional, se señaló que respecto a la información sobre los responsables, se remitieron los acuerdos ministeriales en el que consta el cuadro de sumillas.
43. Sobre lo anterior, se puede observar que el Ministerio de Salud no ha remitido la información respecto a los responsables a cargo del proceso de calificación de discapacidades. La respuesta otorgada en la documentación entregada se refiere a la firma de responsabilidad de los acuerdos ministeriales, lo cual no concuerda con lo solicitado por la Defensoría del Pueblo y ordenado en la sentencia de 23 de noviembre de 2020.
44. En virtud de lo expuesto, se verifica un cumplimiento defectuoso al no haberse presentado de forma correcta la información requerida y ordenada. A efectos de garantizar el mencionado cumplimiento, le corresponde al Ministerio de Salud entregar la información respecto a los responsables a cargo del proceso de calificación de discapacidades. Por estos motivos, esta Corte considera que se debe generar un organigrama y especificar las autoridades e instancias de dicha cartera de Estado que interviene en el proceso de calificación de discapacidad, así como la normativa que

⁶ Publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 533 de 6 de septiembre de 2018.

⁷ Publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 743 de 6 de julio de 2020.

sustenta dicha organización y que no necesariamente consta en los acuerdos ministeriales incorporados al expediente.

3.2.3 Seguridades tecnológicas del sistema informático

45. En el oficio DPE-DDP-2020-0417-O de 14 de septiembre del 2020 de la Defensoría del Pueblo se solicitó: “3. *Informe detallado de las seguridades tecnológicas que contempla el sistema informático para la calificación. Puntualizar si se han asignado contraseñas específicas a cada profesional que interviene en el proceso de calificación*”. Sobre esta información, la entidad accionante indica que no se detallan las seguridades tecnológicas del sistema informático.
46. Del informe de la primera entrega se hace mención al Memorando No. MSP-DNTIC-2020-1229-M suscrito por Fabrissio Vargas Lara, en su calidad de Director Nacional de Información y Comunicación y que fue incorporado como anexo (fs. 124 a 126). En dicho documento se indica que se emitió la información solicitada en el Informe Técnico DNTIC-GIIS-INF-2020-0146 (fs. 126).
47. En el informe técnico antes mencionado, de fecha 30 de noviembre de 2020, se señaló:
- “Se da a conocer el proceso de creación de usuario: El administrador del sistema para crear un usuario solicita como principales el número de identificación y correo electrónicos, al momento de creación no registra la clave sino que esta es generada de forma automática por el sistema y es enviada de forma electrónica al usuario final, misma que es temporal hasta su primer ingreso en donde el sistema le obliga a cambiar de contraseña.
El sistema emplea contraseñas encriptadas en base de datos.
Se puede acceder al sistema en cualquier momento, lugar y desde cualquier dispositivo, se necesita una conexión a Internet y los datos de acceso como nombre de usuario y contraseña.
Guarda acontecimientos (eventos o acciones) de un proceso particular de la aplicación en archivos logs (archivos planos).
Realiza el registro de auditoría en base de datos del acceso del usuario”.*
48. Por su parte, en el informe de la segunda entrega se indicó que se adjuntó como anexo (fs. 302) el Memorando No. MSP-DND-2021-0061-M de 12 de enero de 2020 suscrito por Luis Contreras en su calidad de Director Nacional de Discapacidades. En dicho memorando se indicó:
- “Es importante mencionar que con memorando Nro. MSP-DNTIC-2020-1229-M, de fecha 30 de noviembre de 2020, se remite el informe técnico DNTIC-GIIS-INF-2020-0146, en respuesta al memorando Nro. MSP-DND-2020-1565-M, información que se adjuntó al informe de respuesta a la Defensoría del Pueblo”.*
49. Por su parte, en la tercera entrega se adjunta el Memorando No. MSP-DNTIC-2021-0173-M de 2 de febrero de 2021 emitido por Leonardo Erazo en su calidad de Director Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones encargado (fs. 344). Al

respecto, señala que se emitió el informe técnico DNTIC-GIIS-INF-2021-0026. Dicho informe fue incorporado en el alcance al tercer informe (fs. 354 a 358) y se describe lo siguiente:

- Seguridades tecnológicas a nivel de aplicación:
 - Arquitectura de la aplicación, los permisos a los accesos, la seguridad en los mecanismos de autenticación, la seguridad en la implementación (desarrollo, pruebas y producción)
- Seguridades tecnológicas a nivel de firewall

50. Finalmente, en el informe remitido por la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones que fue presentado a la Corte Constitucional, se señaló que en el Informe Técnico No. DNTIC-GIIS-INF-2021-0026 se describieron “*las seguridades tecnológicas a nivel de Aplicación y elementos físicos, solicitados en la TERCERA PREGUNTA*”.

51. De la información presentada por el Ministerio de Salud, contrario a lo afirmado por la Defensoría del Pueblo, se observa que se han detallado las seguridades tecnológicas del sistema informático y se ha señalado que las contraseñas depende del cambio que el sistema le obliga a cada usuario al momento de ingresar. Por estos motivos, se verifica el cumplimiento de la entrega de la información solicitada.

3.2.4 Personas con discapacidad calificadas con diagnóstico particular

52. La información requerida por la entidad accionante fue: “4. *Número de casos de personas con discapacidad que se han calificado a partir de diagnóstico de profesionales particulares (privados). Asimismo, se indique cual es el protocolo para la calificación de discapacidades con diagnósticos privados. Desagregado por tipo de discapacidad, provincia y unidad calificadora*” (sic). La Defensoría del Pueblo afirmó que no se ha entregado el número de casos que han sido calificados con diagnósticos de profesionales particulares (privados) y que el acuerdo ministerial indicado está vigente desde 2020 sin que pueda cubrir los casos antes de dicho año.

53. Al respecto, en el informe de la primera entrega, el Ministerio de Salud citó el artículo 28 del Reglamento de Calificación contenido en el acuerdo ministerial No. 00029-2020⁸, el cual fue publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 743 de 6 de julio de 2020. Por otro lado, en el informe de la segunda entrega, se especificó que

⁸ Reglamento de Calificación (acuerdo ministerial No. 00029-2020). “Art. 28.- *Para acceder a la calificación de discapacidad, la persona interesada o su representante legal, según corresponda, en caso de que la discapacidad no sea evidente, deberá presentar según el caso: 1. Informe Médico: Calificador/Especialista/Tratante – DND-FORM-001 (Anexo 1), de acuerdo a la etiología de la deficiencia y discapacidad en estudio, mismo que podrá ser emitido por los profesionales de salud que forman parte de los establecimientos de salud de la Red Pública Integral de Salud y Red Privada Complementaria exceptuando consultorios particulares y tendrá vigencia de un (1) año, con firma electrónica y sello original del profesional, así como sello del establecimiento de salud al cual pertenece*”.

conforme la base de datos anexa en CD “*se encuentran variables que tiene el sistema SIL en el proceso de datos de calificación, es importante mencionar que la extracción de la información según el requerimiento, no se lo puede realizar, ya que el sistema no identifica el tipo de prestador que otorga los certificados y exámenes complementarios, por tal motivo no se otorga un número de carnés emitidos por prestadores privados. El proceso de calificación se encuentra establecido en el AM. Nro. 0245-2018*”.

54. De igual manera, en el informe presentado a la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud indicó que no se pudo entregar dicha información debido a que el sistema no registra dicha variable.
55. Frente a lo anterior, se verifica que no se entregó la información dispuesta en la sentencia de 23 de noviembre de 2020, debido a que el sistema manejado por el Ministerio de Salud no registra el tipo de prestador que otorga los certificados y exámenes complementarios, lo cual fue debidamente comunicado a la Defensoría del Pueblo conforme se indicó anteriormente. Sin perjuicio de lo anterior, cabe anotar que el “*protocolo para la calificación de discapacidades con diagnósticos privados*” solicitado se desprende del propio acuerdo ministerial No. 00029-2020 al regular la acreditación del equipo calificador para profesionales que no pertenecen al Ministerio de Salud (artículo 12 numeral 3⁹) y la calificación correspondiente (artículo 28).
56. En virtud de lo expuesto, esta Corte no le corresponde ordenar la realización de un acto imposible, como sería la entrega de información que la entidad no posee como la que se ha detallado. Si bien, ante la imposibilidad fáctica o jurídica de ejecutar una sentencia constitucional, se podría modificar las medidas de reparación por una medida equivalente conforme el artículo 21 de la LOGJCC, dada la especificidad de la pretensión no es posible disponer dicha modificación¹⁰. Por lo tanto, se declara la imposibilidad de cumplimiento de la entrega de información solicitada y que fue ordenada en la sentencia de 23 de noviembre de 2020, salvo lo relacionado con el protocolo para la calificación de discapacidades con diagnósticos privados que se desprende del acuerdo ministerial No. 00029-2020.

3.2.5 Carnés emitidos por unidad calificadora

57. En quinto lugar, se solicitó: “*5. Base de datos de carnés emitidos por la unidad calificadora donde se contemple la fecha y hora de generación del documento*”. Sobre esta información, la entidad accionante manifestó que no se entregó el detalle según unidad calificadora ni la hora de emisión de carnés.

⁹ Reglamento de Calificación (acuerdo ministerial No. 00029-2020). “*Art. 12.- Para la acreditación y reacreditación del Equipo Calificador Especializado, deberán cumplir con los siguientes requisitos: ... 3. Para los profesionales que no pertenecen al Ministerio de Salud Pública, la Autoridad de la Institución a la cual pertenecen, deberá remitir la documentación al titular de la Coordinación Zonal correspondiente o quien haga sus veces*”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 21. Ver también: Sentencia No. 6-17-IS/IS de 11 de agosto de 2021, párr. 33.

58. En el informe de la primera entrega se indicó que “[e]l total de carnés emitidos hasta el 30 de junio de 2020, fueron de 573.561, tanto por el MSP y el CONADIS, la información se entrega en CD debido al peso de la información de la base del Sistema Informático en Línea (SIL)”. Por su parte, en el informe de la segunda entrega se mencionó que el sistema informático “registra la hora del proceso de calificación, mas no la hora de entrega del carné, ya que al usuario que culmina el proceso de calificación, y es calificado con el 30% o más de discapacidad, se le entrega en ese momento el carné de discapacidad”.
59. En el informe remitido a la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud señaló que la información solicitada fue entregada en su totalidad y que se informó que el sistema registra la hora del proceso de calificación y no la de entrega del carné.
60. Ahora bien, del expediente se desprenden dos CDs que fueron presentados por el Ministerio (fs. 99 y 289) donde consta los documentos “BASE DE DATOS DEFENSORIA DEL PUEBLO pregunta 5” y “Pregunta 5- BASE DE DATOS DEFENSORIA DEL PUEBLO”. De la revisión de dichos documentos, no consta la información solicitada por la Defensoría del Pueblo, debido a que el primero de ellos se refiere a la base de datos de carnés entregados en pandemia; por otro lado, el segundo, no establece la información respecto a la hora del proceso de calificación conforme lo ha indicado el Ministerio¹¹.
61. En virtud de lo desarrollado, se verifica el cumplimiento defectuoso de la entrega de la información solicitada por la Defensoría del Pueblo. Si bien se indicó que el sistema registra la hora del proceso de calificación y no la hora de entrega del carné, dicho criterio no se desprende de la base de datos presentada.
62. De tal manera, le corresponde al Ministerio de Salud entregar la información respecto a los carnés emitidos de personas con discapacidad desagregados según unidad calificadora, fecha y hora del proceso de calificación.

3.2.6 Transferencia de expedientes del CONADIS al Ministerio de Salud

63. La Defensoría del Pueblo requirió como sexto punto: “6. Indicar si la totalidad de expedientes, con todos los respaldos correspondientes, de calificación de discapacidades han sido transferidos al Ministerio de Salud, por parte del Conadis”. La Defensoría del Pueblo aduce que no se respondió lo consultado ya que se sustenta

¹¹ Concretamente, los criterios que cuya información se despliega son: CEDULA; CERTIFICADO; CEDULA; FECHA_ANTERIOR; FECHA_CALIFICACION; CODIGO_CONADIS; NOMBRES; APELLIDOS; TIPO_DISCAPACIDAD_ACTUAL; GRADO_DISCAPACIDAD_ACTUAL; PORCENTAJE_DISCA_ACTUAL; FECHA_NACIMIENTO; FECHA_DEFUNCION; EDAD; ZONA; COD_PROVINCIA; PROVINCIA; COD_CANTON; CANTON; COD_PARROQUIA; PARROQUIA; SEXO; DIRECCION; ESTADO_CALIFICACION; MEDICO; MEDICO_NOMBRES; MEDICO; APELLIDOS; UNI_CODIGO; ESTABLECIMIENTO DE SALUD; LATITUD; LONGITUD; Código_CIE_10; Diagnostico_CIE_10; Código_CIE_10_Predomina; Diagnostico_CIE_10_Predomina; CONDICION; PORCENTAJE_ASIGNADO_DIS.

con un oficio que no determina que se efectuó la entrega recepción con todos los respaldos correspondientes.

64. Del informe de la primera entrega se desprende que se mencionó que, conforme el Oficio No. CONADIS-PRE-2019-0825-O de 13 de noviembre de 2019 suscrito por el presidente del CONADIS, se realizó la transferencia de la calificación y acreditación de personas con discapacidad a la Autoridad Sanitaria Nacional en mayo de 2013, lo cual incluyó equipos, materiales y la base de datos digital desde 1996 hasta 2013¹². Además, en el oficio que consta en el expediente (fs. 136) se indicó que:

“... solicito a Usted [Subsecretario Nacional de Provisión de Servicios de Salud] comedidamente se sirva disponer a quien corresponda la recepción de aproximadamente 1.300 cajas que contienen los expedientes del archivo físico de calificación y carnetización de las personas con discapacidad, del período comprendido entre el año 1996 a mayo de 2013. Igualmente, solicito se nos haga conocer, a la brevedad posible, el nombre y cargo de la persona responsable, así como la dirección del lugar en donde se procederá a la entrega recepción del material detallado”.

65. Por otro lado, en el informe de la segunda entrega el Ministerio de Salud sostuvo que en el acta de entrega-recepción provisional del archivo histórico de calificación de personas con discapacidad (1996-2013) *“se señala la cantidad de documentos e información entregados en cajas, especificando cada una de las provincias. Sírvase verificar documentación entregada en primera instancia”.*
66. De igual manera, en el informe proporcionado a la Corte Constitucional, el Ministerio señaló que se respondió indicando que se emitió el acta de entrega recepción provisional de la documentación física del archivo.
67. En virtud de lo expuesto, se observa que el Ministerio de Salud ha informado respecto a la entrega de los expedientes por parte del CONADIS. Sin embargo, se acreditó dicha entrega con un acta de entrega recepción provisional, lo cual demuestra un cumplimiento defectuoso de lo dispuesto.
68. Por tales motivos, le corresponde precisar al Ministerio de Salud si se realizó la entrega definitiva o si, en el caso en que se mantenga la entrega provisional de la información, señalar las razones por las cuáles dicho proceso se encuentra en tal estado.

3.2.7 Realización de valoración integral

¹² Oficio No. CONADIS-PRE-2019-0825-O de 13 de noviembre de 2019. *“... Luego de un cordial saludo, pongo en su conocimiento que, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Discapacidades, el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades – CONADIS, realizó la transferencia de la competencia de calificación y acreditación de personas con discapacidad a la Autoridad Nacional, en mayo de 2013”.*

69. La documentación solicitada por la entidad accionante fue: “7. *Remitir los documentos que demuestren la realización de la valoración integral, es decir que las evaluaciones hayan sido realizadas por un profesional calificado (Médico, Psicólogo, Trabajador Social) para cada uno de los procesos*”. Sobre esta información, la Defensoría del Pueblo indicó que no se entregó ningún documento que evidencie si se efectuó una valoración integral por parte de los tres profesionales (médico, psicólogo, trabajador social).
70. En el informe de la primera entrega el Ministerio de Salud manifestó que la información acerca de quién realizó la valoración de la discapacidad “*reposan en los establecimientos de salud y en el sistema informático*”. Además, precisó que los lineamientos de cómo se debe realizar el proceso de calificación y quién debe realizarlo está determinado en el acuerdo ministerial No. 0029-2020 y en las reformas establecidas en el acuerdo ministerial No. 0067-2020 que constan como anexo (fs. 138 a 141).
71. En el informe de la segunda entrega, el Ministerio insistió en que la información entregada fue de acuerdo con la normativa legal y que los expedientes de cada uno de los usuarios reposan en los establecimientos de salud donde se realizó la calificación. De igual manera, que para la obtención del carné de discapacidad debe existir una valoración de los tres profesionales conforme los numerales 4, 5, 6 y 7 del artículo 13 del acuerdo ministerial No. 0245-2018¹³.
72. Además, en el informe presentado a la Corte Constitucional, el Ministerio precisó que la información solicitada fue acerca de los documentos que evidencien la participación de los tres profesionales para la valoración integral, lo cual consta en el artículo 13 del Acuerdo Ministerial No. 0245-2018.
73. De lo expuesto, se observa que el Ministerio de Salud ha cumplido defectuosamente con la entrega de la información solicitada. Al respecto, se verifica que del documento digital “*Pregunta 1_ BASE DE DATOS DEFENSORIA DEL PUEBLO*”, existe el registro respecto al médico y la unidad de salud correspondiente, lo cual acredita que las evaluaciones fueron realizadas por un profesional. Sin embargo, no se comprueba la entrega de los documentos que demuestren la realización de la valoración integral. Si

¹³ Reglamento de Calificación (acuerdo ministerial No. 0245-2018). “Art. 13.- *Para el proceso de calificación de discapacidad se seguirán los siguientes pasos: ...*

4. *El/la médico/a general o familiar calificador deberá realizar la evaluación inicial por parte, quien luego de la misma determinará la pertinencia de la realización de exámenes complementarios, certificados de especialidad o interconsulta a psicología.*

5. *Cuando el porcentaje asignado de discapacidad sea igual o superior al 25%, el usuario deberá ser referido al/la trabajador/a social.*

6. *El/la médico general o familiar o el/la psicólogo/a deberá ingresar los datos en el Sistema Informático en Línea (SIL) del Ministerio de Salud Pública y anexar todos los respaldos técnicos (formatos PDF) del proceso de calificación (certificados médicos, informes médicos, otros.) incluyendo la información de las personas que no acreditan legalmente como persona con discapacidad.*

7. *El proceso terminará con la entrega del certificado o documento que acredite la calificación de discapacidad al/a usuario/a que hubiera alcanzado como mínimo el 30% de su calificación, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Discapacidades, o con la emisión del certificado de no acreditación, si la calificación obtenida es menor al porcentaje señalado”.*

bien se indicó que dicha información reposa en cada uno de los expedientes, también señaló que reposan en el sistema informático.

74. En virtud de lo analizado, el Ministerio de Salud debe entregar a la Defensoría del Pueblo los documentos que demuestren la realización de la valoración integral. En tal sentido, dicha información podrá ser presentada de forma digital.

3.2.8 Listado de personas con calificación de 10 puntos y superior

75. Se solicitó, como octavo punto, al Ministerio de Salud: “8. Remitir el listado de las personas que hayan obtenido la calificación de 10 puntos y superior a 10 puntos en la evaluación socioeconómica, desagregado por tipo de discapacidad, provincia equipo calificador, de los últimos 5 años”. Frente a dicha solicitud, la entidad accionante manifestó que no consta el detalle en la información recibida respecto a la unidad calificadora, equipo calificador, provincia y tipo de discapacidad.
76. Del informe de la primera entrega, se indicó que se registraron 19.690 carnés de discapacidad con un porcentaje superior a 10 puntos, adjuntándose una tabla desagregada por puntaje y total de personas. De igual manera, en el informe de la segunda entrega, se señaló que la matriz de Excel entregada (base de datos pregunta 8) en CD, tiene el registro antes indicado de carnés de discapacidad otorgados por el Ministerio de Salud con puntaje superior a 10 puntos.
77. En el CD indicado por el Ministerio de Salud (fs. 289) existe el archivo de Excel “pregunta 8_ BASE DE DATOS DEFENSORIA DEL PUEBLO SOCIOECONOMICA”, documento en el cual consta el registro de 19.690 ciudadanos con carnés de discapacidad, la información se encuentra desagregada según: DEPENDENCIA; CEDULA; FECHA; CALIFICACION; NOMBRES; APELLIDOS; PORCENTAJE ASIGNADO DIS; PORCENTA; SOCIOECONÓMICO; TIPO DISCAPACIDAD; ESTABLECIMIENTO DE SALUD; PROVINCIA; y, MEDICO CALIFICADOR.
78. En el mismo sentido, en la respuesta presentada a la Corte por el Ministerio, se indica que se remitió en el CD una base de datos en Excel para que la institución solicitante realice el análisis correspondiente.
79. De lo anterior se desprende que el Ministerio de Salud ha dado cumplimiento al entregar la información requerida en el punto 8 de la solicitud de la Defensoría del Pueblo.

3.2.9 Actos administrativos de designación de funciones a calificadores

80. La Defensoría del Pueblo buscó la entrega de: “9. Actos administrativos que evidencien la designación de funciones a los médicos calificadores, constancia de la capacitación y encargo formal de esta función”. Al respecto, señaló que solamente se entregó un listado de 100 calificadores habilitados (septiembre y octubre 2020) sin indicar el listado

completo a nivel nacional ni evidencia completa sobre la realización de capacitaciones de los técnicos calificadores.

81. En el informe de la primera entrega, el Ministerio de Salud manifestó que en los memorandos No. MSP-SNPSS-2020-3931, 3932, 3933, 3934, 3935, 3936, 3937, 3942, y 3943 se indicó la habilitación de los profesionales calificadores de discapacidad entre septiembre y octubre de 2020. Al respecto, incorporó en el informe una lista y señaló la entrega de los actos administrativos con los que se habilitó al equipo calificador como anexo (fs. 142 a 241).
82. En el informe de la segunda entrega, el Ministerio señaló que en el anexo 7 se encuentra la información total sobre los actos administrativos (memorandos, certificados de aprobación del curso) con los que fueron acreditados y habilitados los equipos calificadores. Al respecto, puntualizó que el listado de los profesionales habilitados entre septiembre y octubre de 2020 son los que se encuentran actualmente habilitados y están realizando el proceso de calificación. Finalmente, expresó que como anexo se remitió el informe de capacitación realizado a los equipos calificadores en el año 2019 y el listado del equipo calificador detallado en el CD adjunto.
83. En el mencionado CD (fs. 289) existe el archivo de Excel “*Pregunta 9. Copia de equipos calificadores nacional -1. anterior*”, documento en el cual consta el registro de 587 profesionales, correspondiente a septiembre de 2020, donde la información se encuentra desagregada según: CÉDULA DE IDENTIDAD; NOMBRES COMPLETOS; APELLIDOS COMPLETOS; PROFESIÓN; UNICODIGO; ESTABLECIMIENTO DE SALUD; TIPOLOGIA; ZONA; PROVINCIA; CANTÓN; DISTRITO; TITULO PROFESIONAL; Registro del SENEYCYT; DIRECCION; TELEFONO FIJO; TELEFONO CELULAR; CORREO ELECTRONICO; OBSERVACIONES.
84. Por su parte, en el informe remitido a la Corte Constitucional, el Ministerio insistió en que se remitió en el anexo 7 los actos administrativos (memorandos y certificados de aprobación del curso) con los cuales se acreditó y habilitó a los equipos calificadores, así como el listado de profesionales y establecimientos de salud habilitados (septiembre a octubre de 2020).
85. De lo indicado, se desprende que el Ministerio de Salud no solo ha presentado los actos administrativos relacionados con la designación y capacitación de los médicos calificadores que se encuentran habilitados, sino también una lista detallada a nivel nacional. Por estos motivos, se verifica el cumplimiento de la información cuya entrega fue ordenada en la sentencia.

3.2.10 Servidores y servidoras del Ministerio con carné de discapacidad

86. La información solicitada en décimo lugar fue: “*10. Servidores y servidoras del Ministerio de Salud a nivel nacional que hayan obtenido el carné de discapacidad en los últimos 5 años, incluyendo: tipo de discapacidad, escala del sector público, unidad calificadora que otorgó y el tiempo del proceso (desde el inicio del proceso hasta la*

emisión del carné)”. Al respecto, la Defensoría del Pueblo manifestó que no se entregó la lista completa según tipo de discapacidad, escala del sector público, unidad calificadora que otorgó y tiempo del proceso (desde el inicio del proceso hasta la emisión del carné).

87. En el informe de la primera entrega se indica que la información está contenida en anexo (fs. 243 a 270). En dicha documentación, se precisó que se registró a 1546 funcionarios, servidores y trabajadores pertenecientes al Ministerio, para lo cual se desprende una lista desagregada según: zona, cédula, apellidos y nombre, tipo de discapacidad, porcentaje, unidad validadora, número de carné y fecha de emisión.
88. Por su parte, en el informe de la segunda entrega, el Ministerio expresa que solamente se entrega el listado de personas con discapacidad que laboran en dicha cartera de Estado. De forma adicional, puntualizó que de las variables ingresadas en el sistema no se registra si la persona trabaja en el sector público o privado ni su escala en el sector público. Finalmente, se incluyó como anexo el Memorando No. MSP-DNTH-2021-0414-M emitido por el Director Nacional de Talento Humano en el que se adjuntó el informe técnico con la información solicitada y que consta en un enlace web¹⁴ (fs. 310).
89. El informe en mención es el No. DNTH-GIBL-011-2021 de 18 de enero de 2021, en el cual consta una lista con 1546 registros de funcionarios desagregado por: zona, cédula, apellidos y nombre, descripción de la escala ocupacional, tipo de discapacidad, porcentaje, unidad de validación, número de carné, fecha de emisión, fecha de calificación y unidad calificadora. Por su parte, en el informe presentado por el Ministerio a la Corte Constitucional, se indicó que la información solicitada consta en el informe No. DNTH-GIBL-011-2021.
90. De lo expuesto, en primer lugar, llama la atención de la Corte que inicialmente el Ministerio indicó que no se registra si la persona trabaja en el sector público o privado ni su escala en el sector público, sin embargo, posteriormente señaló que sí entregó dicha información.
91. Sin perjuicio de lo anterior, conforme lo analizado, se desprende que el Ministerio de Salud presentó la información solicitada respecto a sus servidores y servidoras a nivel nacional que hayan obtenido el carné de discapacidad desagregado según los criterios solicitados.

3.2.11 Carnés entregados en la emergencia sanitaria

92. Como último punto se pidió que el Ministerio de Salud suministre: “11. *Número de carnés entregados durante la Emergencia Sanitaria, desagregado por provincia, unidad de calificación y equipos calificadores que emitieron los carnés*”. Sobre esta información, la Defensoría del Pueblo manifestó que no se indicó el equipo calificador

¹⁴ Ministerio de Salud Pública. <https://almacenamiento.msp.gob.ec/index.php/s/MrLiVWPKvuKiAlf> (último acceso: 28-04-2021).

razón por la que no quedó claro si los carnés entregados en la emergencia sanitaria fueron calificados por el médico sin la participación del trabajador social y psicólogo.

93. En el informe de la primera entrega, el Ministerio de Salud expresó que en la emergencia sanitaria se emitieron 2.284 carnés de discapacidad, cuyos datos se encontraban desagregados por provincia. Se añadió en anexo (fs. 272 a 274) la tabla según la unidad y provincia en la que se encontraba.
94. En el informe de la segunda entrega, se especificó que la información otorgada es la que proyecta el sistema, el cual registra al profesional calificador (el médico) mas no registra al equipo calificador. Además, se indicó que “*en la valoración integral del paciente participan los 3 profesionales de la salud, según lo señalado en los ítems del 4 al 7 del art. 13 del Acuerdo Ministerial 0245-2018*”. Dicha información, se detalló en el CD (fs. 289) que se adjuntó el archivo “*pregunta 11_ BASE DE DATOS DEFENSORIA DEL PUEBLO CARNES EN EMERGENCIA*”, el mismo que registra 2284 ciudadanos cuya información se desagrega de la siguiente manera: CEDULA; AÑO CAL; MES CAL; DIA CAL; NOMBRES; APELLIDOS; PROVINCIA; CANTON; MEDICO; MEDICO_NOMBRES; MEDICO_APELLIDOS; UNI_NOMBRE.
95. Finalmente, en el informe presentado a la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud reiteró que la información proporcionada es la que se proyecta en el sistema, en donde el profesional calificador se refiere el médico y no al equipo calificador. Lo anterior, según dicha cartera, sin perjuicio de la participación de los tres profesionales conforme el artículo 13 del Acuerdo Ministerial No. 0245-2018. Adicionalmente, manifestó que en el Memorando No. MSP-DND-2021-0076-M de 14 de enero de 2021, se entregó la información por medio de un anexo y un CD (fs. 290), el cual corresponde a la segunda entrega.
96. En virtud de lo expuesto, se verifica que el Ministerio de Salud entregó la información solicitada debido a que emitió una base de datos respecto de los carnés entregados durante la emergencia sanitaria, la cual se encuentra desagregada conforme lo solicitado.
97. Sin embargo, en cuanto a la información sobre los equipos calificadores, se observa el cumplimiento defectuoso. Esto se debe a que si bien consta en la información proporcionada el médico calificador, el Ministerio de Salud indicó la participación de tres profesionales según la normativa que regula este proceso, sin especificar los datos de los otros dos profesionales que conforman el equipo. Por lo tanto, dicha cartera de Estado debe entregar a la Defensoría del Pueblo esta información.

3.3 Consideraciones finales

98. Una vez analizado el cumplimiento de la sentencia de 23 de noviembre de 2020, corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de la pretensión de la entidad accionante.
99. Conforme se expuso en líneas anteriores, la Defensoría del Pueblo solicitó como medidas de reparación: a) de satisfacción: disculpas públicas y la aplicación de

sanciones judiciales o administrativas; b) garantías de no repetición: capacitación a servidoras y servidores de la salud en temas de derechos humanos; c) entrega inmediata e integral de la información solicitada.

100. Del análisis efectuado, se observa que el Ministerio de Salud si bien no ha entregado a tiempo cierta información, respecto de otra ha señalado que no la posee o la ha entregado posteriormente, por la cantidad y especificidad de lo solicitado la demora en dicha entrega fue razonable. Al respecto, cabe recordar a los jueces y juezas que conocen las acciones de acceso a la información pública la necesidad que observen, al momento de ordenar la entrega de información, el establecimiento de un plazo razonable que tome en cuenta su cantidad y especificidad en el marco de lo que contempla el artículo 91 de la Constitución.

101. Por estos motivos, la Corte considera que no proceden las medidas de satisfacción y no repetición solicitadas. Sin embargo, procede ordenar la entrega inmediata e integral de la información cuyo cumplimiento defectuoso ha sido establecido, lo cual se lo deberá realizar ante la autoridad judicial en conocimiento de la fase de ejecución de la presente acción

102. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte toma nota de lo sensibles que pueden resultar los datos de las personas contenidas en las bases presentadas por motivo de la presente acción. En tal sentido, se exhorta a la Defensoría del Pueblo a realizar un uso legítimo y ciudadano de la información entregada por el Ministerio de Salud Pública y a que se realicen todos los protocolos para evitar que dicha información pueda ser filtrada o que terceros puedan tener acceso de forma libre.

IV. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento No. 11-21-IS.
2. Declarar el cumplimiento parcial de la sentencia 23 de noviembre de 2020 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito dentro de la acción de acceso a la información pública No. 17250-2020-00106, respecto de la entrega de información solicitada por la Defensoría del Pueblo en el Oficio No. DPE-DDP-2020-0417-0 de 14 de septiembre de 2020 en los siguientes términos:
 - i. Cumplimiento integral de los requerimientos 1, 3, 8, 9 y 10.
 - ii. Imposibilidad de cumplimiento del requerimiento 4, a excepción de lo relacionado con el protocolo para la calificación de discapacidades con diagnósticos privados que se desprende del acuerdo ministerial No. 00029-2020.
 - iii. Cumplimiento defectuoso de los requerimientos 2, 5, 6, 7 y 11.

3. Disponer al Ministerio de Salud Pública, en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la recepción del proceso y avoco de conocimiento de la judicatura en conocimiento de la acción de acceso a la información pública No. 17250-2020-00106, entregue a dicha autoridad, para que la Defensoría del Pueblo lo pueda verificar, la siguiente información:
 - i. Respecto del requerimiento 2, genere un organigrama en el que se especifique las autoridades e instancias de dicha cartera de Estado que intervienen en el proceso de calificación de discapacidad, así como la normativa que sustenta dicha organización y que no necesariamente consta en los acuerdos ministeriales incorporados al expediente.
 - ii. Respecto del requerimiento 5, entregue la información respecto a los carnés emitidos de personas con discapacidad desagregados según unidad calificadora, fecha y hora del proceso de calificación.
 - iii. Respecto del requerimiento 6, precise si se realizó la entrega definitiva de los expedientes del CONADIS o si, en el caso en que se mantenga la entrega provisional de la información, señalar las razones por las cuáles dicho proceso se encuentra en tal estado.
 - iv. Respecto del requerimiento 7, entregue los documentos que demuestren la realización de la valoración integral, los cuales podrán ser digitalizados en el caso en que se considere necesario.
 - v. Respecto del requerimiento 11, entregue la información sobre los equipos calificadores que emitieron los carnés durante la emergencia sanitaria desagregado por provincia y unidad de calificación.
4. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen para que continúe con la verificación del cumplimiento de la sentencia 23 de noviembre de 2020.
5. Exhortar a la Defensoría del Pueblo a realizar un uso legítimo y cuidadoso de la información entregada por el Ministerio de Salud Pública y a que se realicen todos los protocolos para evitar que dicha información pueda ser filtrada o que terceros puedan tener acceso de forma libre
6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.16
11:18:43 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado digitalmente
SOLEDAD por AIDA
GARCIA SOLEDAD
BERNI GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



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

CASO Nro. 11-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

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.