

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

1115-17-EP/21 En el Caso No. 1115-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1115-17-EP.	3
986-17-EP/21 En el Caso No. 986-17-EP Desestímense las pretensiones de la acción extraordinaria de protección No. 986- 17-EP	11
667-17-EP/21 En el caso No. 667-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 667- 17-EP.	20
2139-17-EP/21 En el caso No. 2139-17-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2139-17-EP.	27
24-18-IS/21 En el caso No. 24-18-IS Rechácese por improcedente la acción de incumplimiento No. 24-18-IS.	32
53-18-IS/21 En el caso No. 53-18-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 53-18-IS.	38
1905-16-EP/21 En el caso No. 1905-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1905-16-EP.....	50
358-18-EP/21 En el caso No. 358-18-EP Rechácese por improcedente, la acción extraordinaria de protección No. 358- 18-EP.	65

	Págs.
980-17-EP/21 En el Caso No. 980-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Fabián Santiago Salas Duarte, Director de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional y Delegado del entonces Ministro del Interior.	72
2120-16-EP/21 En el Caso No. 2120-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2120-16-EP.....	80
52-17-IN/21 En el Caso No. 52-17-IN Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada dentro del caso No. 52-17-IN.	89
70-18-IS/21 En el Caso No. 70-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No .70-18- IS.	96
1519-14-EP/21 En el Caso No. 1519-14-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta	106
1024-19-JP/21 y acumulado En el Caso No. 1024-19-JP/21 y 66-20-JP y acumulado. Confírmense las sentencias emitidas el 6 de junio de 2019 por la Única Sala de la Corte Provincial de Morona Santiago, y el 28 de noviembre de 2019 por la Sala de Familia, Mujer y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro..	119
2026-17-EP/21 En el Caso No. 2026-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada y dispónese la devolución del expediente.	157



Sentencia No. 1115-17-EP/21
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

CASO No. 1115-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima que un auto de inadmisión de un recurso de casación en un proceso contencioso tributario haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado se limitó a examinar los requisitos de admisibilidad del recurso y que no es posible subsanar la falta de requisitos aplicando el principio *iura novit curia*.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 20 de mayo de 2016, la compañía JIN PENG S.A. presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, "SENAE") impugnando la resolución N.º SENAE-DNJ-2016-0101-RE, emitida el 28 de abril de 2016, mediante la cual se negó el reclamo administrativo contra la rectificación de tributos N.º JRP1-2015-0345-D001, de 11 de enero de 2016, en la que se le había impuesto el pago de USD 58.305,25.
2. El 17 de febrero de 2017, dentro del proceso el N.º 09501-2016-00232, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió sentencia en la que declaró con lugar la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada.
3. El 14 de marzo de 2017, el SENAE dedujo recurso de casación. El 13 de abril de 2017, la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional inadmitió el recurso de casación.
4. El 11 de mayo de 2017, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió a trámite su recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 19 de junio de 2017, admitió a trámite la demanda.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Ali Lozada Prado, quien, el 8 de abril de

2021, avocó conocimiento del caso y solicitó el correspondiente informe de descargo, mismo que fue presentado el 14 de abril de 2021.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. En su demanda, la entidad accionante solicitó que se acepte su acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto el auto impugnado y se ordene que un Tribunal de la Corte Nacional de Justicia resuelva el fondo de su recurso de casación.

8. Como fundamentos de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes cargos:

8.1. Que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, previstos en los artículos 75 y 76.7 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre la procedencia (el fondo) de sus alegaciones.

8.2. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto no habría aplicado el principio *iura novit curia* establecido en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, a fin de subsanar los presuntos errores del recurso y admitirlo a trámite.

8.3. Que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, previsto en el artículo 76.7.m de la Constitución, porque la inadmisión de su recurso de casación impidió que se garanticen los intereses institucionales del Estado.

C. Informe de descargo

9. El 14 de abril de 2021, mediante oficio N.º 045-2021-GDV-PSCT-CNJ, Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Gilda Morales Ordóñez, en sus calidades de presidente y jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente, informaron a la Corte Constitucional que la conjueza que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

12. En relación al cargo contenido en el párrafo 8.3 *supra*, la entidad accionante asevera que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir porque la inadmisión de su recurso de casación impidió que se garanticen los intereses del Estado. Por tanto, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "*examen de mérito*". Sobre este examen, esta Corte ha definido que el control de mérito únicamente cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y sólo en ciertos supuestos¹. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

13. Respecto a los cargos sintetizados en los párrafos 8.1 y 8.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica, sin embargo, se verifica que estos se refieren a la inobservancia de lo dispuesto en la Ley de Casación sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación y a un presunto deber procesal de subsanar la carga argumentativa del recurso, por lo que en aplicación del principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC–, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones y sin aplicar el principio *iura novit curia*?**

14. Sobre la mencionada garantía, el artículo 76.1 de la Constitución dispone:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

15. Esta Corte, en su sentencia N.º 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original].

16. La entidad accionante cuestiona el auto impugnado por dos razones: *la primera*, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, y *la segunda*, porque no habría suplido los errores del recurso de casación.

17. Para examinar estas alegaciones, conviene, en primer lugar, describir el contenido del auto impugnado:

17.1. Inicialmente, se determinó la jurisdicción y competencia (punto a). Luego, se desarrolló la naturaleza del recurso de casación (punto b) y expuso los antecedentes del caso (punto c).

17.2. Posteriormente, se calificó la legitimación y oportunidad (puntos d.1, d.2 y d.3) y se identificaron las normas que se consideraban infringidas y las causales alegadas (punto d.4 y d.5). Así, bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, se alegó la infracción de los artículos 17 y 18 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina de Naciones; bajo la causal cuarta, se alegó la infracción de los artículos 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil; y, sobre la causal quinta, se alegó la infracción del artículo 76.7.1 de la Constitución.

17.3. Respecto de las alegaciones de la primera causal del art. 3 de la Ley de Casación se señaló lo siguiente:

6.1.2 La autoridad aduanera, al referirse a la causal primera de casación, no determina las normas ni el vicio que se produciría con respecto a ellas. Así, luego de transcribir el considerando quinto de la sentencia, en términos generales expone: "Lo cual significa que el importador sujeto de control, nunca demostró en derecho el valor realmente pagado o por pagar de las mercancías de los refrendos observados, es allí donde radica la ilegalidad del fallo por expresa violación de normas de derecho que han sido determinantes en la parte resolutive del mismo, las mismas normas (sic) que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador sí ha observado y aplicado efectivamente tanto en la rectificación de tributos como en la resolución del reclamo administrativo correspondientes, violación de la ley sustantiva por falta de aplicación que acarrea la ilegalidad y nulidad de la sentencia por falta de motivación, al tenor de lo prescrito en la letra l) N° 7 del Art. 7 [sic] de nuestra Carta Magna".

Luego pasa a referirse a los hechos que motivan el juicio para concluir que el accionante "jamás probó en derecho y de manera documentada el valor en aduana de las mercancías por ella importadas, no obstante que era su obligación legal conforme lo prescrito en los arts. 17 y 18 de [la] Decisión 571 de la CAN y que ÚNICAMENTE PRETENDE ELUDIR SU OBLIGACIONES TRIBUTARIAS ADUANERAS..."

6.1.3 Al no haberse determinado las normas infringidas en virtud de esta causal ni el vicio que se habría producido, queda en mero enunciado la invocación de esta causal, al no cumplir los requisitos exigidos para el efecto y toda vez que no le corresponde a la Sala de Casación discurrir sobre las intenciones del recurrente o suplir las omisiones que presente el escrito recursivo.

17.4. En cuanto a la causal cuarta del art. 3 de la Ley de Casación, se indicó:

6.2.1 La causal cuarta del art. 3 de la Ley de Casación, demanda la demostración de que en la sentencia o auto, el juez, la jueza o el tribunal resolvió aspectos que no fueron materia de la litis o dejó de resolver todos los puntos de la controversia [...].

6.2.3 El recurrente invoca el art. 273 del Código de Procedimiento Civil y refiere que "en todo el desarrollo del considerando sexto de la sentencia recurrida, los señores jueces se extralimitaron en analizar una situación que no fue alegada por el actor, y que tampoco formó parte de las excepciones del SENAE, sobre la supuesta obligación que tiene la Administración Aduanera de efectuar '... la identificación de las importaciones que se tomaron como referente de mercancías similares...' como lo señala la sentencia, así como la confidencialidad de la información que reposa en la base de dato [sic] de la Aduana..."

6.2.4 De manera alguna, la autoridad aduanera llega a evidenciar que el tribunal de instancia "se extralimitó" al dictar la sentencia. Para la fundamentación de esta causal no es suficiente hacer tal afirmación, sino que le corresponde al casacionista demostrar que lo resuelto no configuró la litis o que no guarda relación directa con ella; o en su defecto, que lo decidido no forma parte de las facultades jurisdiccionales del tribunal.

6.2.5 Nada de eso ha puesto de manifiesto el recurrente. Siendo así, el cargo no reúne los requisitos formales indispensables para su admisibilidad.

17.5. Acerca de la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación, se estableció lo siguiente:

6.3.4 En orden a fundamentar el cargo el recurrente refiere que la sentencia impugnada no cumple el requisito de motivación por cuanto en su fundamentación, se han tomado decisiones que no cumplen con el precepto de la lógica y asegura que "de haber motivado debidamente la Sala su sentencia sobre las premisas establecidas para resolver la presente controversia, no se habría declarado con lugar la demanda presentada por IMPORTADORA JIN PENG S. A., ya que el único fundamento utilizado por la Sala para sustentar su decisión, se basó en hecho que no formó parte de la traba de la Litis [sic]; en razón de lo expuesto, se configura la falta de motivación de la sentencia de fecha 17 de febrero de 2017, la 10h26".. [sic]

6.3.5 Los hechos expuestos por la autoridad recurrente y que se acaban de reseñar, no se encuadran en las hipótesis de casación previstas en la causal quinta. La falta de motivación no ataca la resolución en sí, como lo hace el recurrente, sino a la falta de justificación fáctica y normativa para adoptar una decisión. Específicamente, la indebida motivación referida por el recurrente es susceptible de ser impugnada por la causal correspondiente y no por la causal quinta. Por último, no es congruente sostener al mismo tiempo falta de motivación e indebida motivación por ser dos conceptos jurídicos diferentes e incompatibles.

6.3.6 Siendo así, el cargo propuesto al amparo de la causal quinta de casación se torna inadmisibile.

17.6. Finalmente, el auto calificó como inadmisibile al recurso de casación interpuesto por el SENAE de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Casación.

18. Ahora bien, una vez descrito el contenido del auto, corresponde analizar la primera razón esgrimida por el accionante, es decir, que se habría examinado el fondo de la fundamentación de su recurso de casación.

19. Al respecto, de las citas previas, se verifica que el auto impugnado realizó un juicio de admisibilidad y no uno de fondo. Así, sobre los cargos de la causal primera concluyó que serían incompletos porque no habrían determinado las normas infringidas ni el vicio que se habría producido; y, sobre los cargos de la causal cuarta y quinta se indicó que no se habría precisado el modo en que el fallo recurrido incurrió en los supuestos de las causales invocadas. Por lo tanto, se debe concluir que el auto se refirió a los requisitos de forma establecidos en la entonces vigente Ley de Casación, sin que esto constituya un análisis sobre el fondo del recurso, por lo que se descarta la primera razón alegada por la entidad accionante.

20. La segunda razón alegada por la entidad accionante consiste en que el auto cuestionado no habría aplicado el principio *iura novit curia*, contenido en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, con el propósito de subsanar los supuestos errores de la fundamentación de su recurso y lograr su admisibilidad.

21. Al respecto, esta Corte ha señalado que no existe una regla jurídica que establezca la obligación de un juez o jueza de corregir la fundamentación del recurso de casación que conoce en fase de admisión. Así, en la sentencia N.º 1880-16-EP/21 se afirmó lo siguiente:

28. Precisamente, debido a la formalidad y rigurosidad que caracterizan al recurso de casación, el órgano jurisdiccional encargado de su admisión debía verificar que el escrito contentivo del recurso cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de Casación y solo entonces podría admitirlo para que las razones de fondo que lo sustentaron puedan ser consideradas por el tribunal respectivo. Este diseño procesal impone una carga al recurrente que no puede ser suplida por los órganos jurisdiccionales, lo que es compatible con el principio dispositivo previsto en el art. 168.6 de la Constitución y no vulnera derechos fundamentales de los recurrentes porque, en caso contrario, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima.

29. Bajo estas consideraciones, sería contrario a la función de la conjuenza que conoce del recurso de casación durante su fase de admisibilidad que subsane errores de forma que incumplan los requisitos legalmente previstos para que prospere el recurso de casación.

22. Por lo tanto, al no existir una regla jurídica cuya infracción se habría ocasionado, no es posible verificar una eventual vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, razón por la que se descarta la segunda razón del cargo en examen.

23. En conclusión, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

24. Finalmente se debe mencionar que la mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC².

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. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1115-17-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

LUIS
HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.30
11:30:17 -05'00'

Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

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 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro. 1115-17-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes treinta de agosto 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. 986-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

CASO No. 986-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta la vulneración de los derechos al debido proceso –en las garantías de cumplimiento de normas y motivación– y a la seguridad jurídica en un auto que inadmitió un recurso de casación dentro de un proceso contencioso tributario. En el examen, se verifica que el auto no se pronunció sobre el fondo del recurso, que justificó la pertinencia de la aplicación de las normas invocadas y que el no haber corregido errores en la fundamentación del recurso de casación no implica la inobservancia del principio *iura novit curia*.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 12 de enero de 2016, NEYAMTEX S.A. presentó demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduanas (SENAE) en la que impugnó la resolución N.º SENAE-DNJ-2015-0438-RE, de 22 de diciembre de 2015, mediante la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo presentado contra la rectificación de tributos N.º JRP1-2015-0406-D001, relativa a 6 declaraciones aduaneras, rectificación por la que se estableció que la compañía debía pagar USD 64.694,29¹.

2. El 23 de enero de 2017, dentro del proceso N.º 09501-2016-00014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió una sentencia en la que aceptó

¹ Como fundamento de la rectificación tributaria, se aplicó el artículo 51 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 de la CAN, la cual señala: “[...] *Dudas sobre la veracidad o exactitud del valor declarado y sobre los documentos probatorios. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 y en el Capítulo V de la Decisión 571, las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, harán uso del procedimiento que se establece a continuación para la verificación y comprobación del valor declarado: [...] a) Cuando la Administración de Aduanas tenga motivos para dudar de la Declaración Andina del Valor presentada respecto a la veracidad, exactitud e integridad de los elementos que figuren en esa declaración, o en relación con los documentos presentados como prueba de esa declaración, pedirá al importador explicaciones complementarias, así como documentos u otras pruebas, con el fin de efectuar las debidas comprobaciones y determinar el valor en aduana que corresponda. b) Si, una vez recibida la información complementaria o, a falta de respuesta, la Administración de Aduanas tiene aún dudas razonables acerca de la veracidad, exactitud o integridad del valor declarado, podrá decidir, teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 11 del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, que el valor en aduana de las mercancías importadas no se puede determinar en aplicación del método del Valor de Transacción y la valoración de las mercancías se realizará conforme a los métodos secundarios, según lo señalado en los numerales 2 a 6 del artículo 3 de la Decisión 571. [...]*”

la demanda y, en consecuencia, dejó sin efecto el acto impugnado y la rectificación de tributos.

3. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (también, "la entidad pública") interpuso recurso de casación. El 28 de marzo de 2017, el respectivo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el referido recurso.

4. El 25 de abril de 2017, la entidad pública presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 1 de agosto de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de ella en providencia de 8 de abril de 2021, en la que se requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y, en consecuencia, que se disponga que un nuevo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia realice el examen de admisibilidad de su recurso de casación.

8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

8.1. Que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, previsto en el artículo 76.1 de la Constitución, porque habría inadmitido su recurso de casación a pesar de cumplir con los requisitos legalmente establecidos y porque habría realizado un examen sobre el fondo de las alegaciones, cuando lo correspondiente era sólo un análisis formal.

8.2. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa y la garantía de recurrir, establecidos en los literales a y m del artículo 76.7 de la Constitución, por las mismas razones mencionadas en el párrafo anterior.

8.3. Que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no se habría explicado la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación.

8.4. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto no aplicó el principio *iura novit curia* contenido en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ),

mismo que habría permitido corregir los presuntos errores cometidos en la fundamentación de su recurso.

C. Informe de descargo

9. A pesar de haber sido solicitado oportunamente, mediante auto de 8 de abril de 2021 (ver párrafo 6 *supra*), no se presentó el correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. 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 al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

12. En atención a los cargos sintetizados en los párrafos 8.1 y 8.2 *supra*, la entidad pública alega la vulneración de sus derechos al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas, y a la defensa, en la garantía de recurrir, partiendo de hechos y justificaciones comunes. Específicamente, la entidad accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos por cuanto el auto impugnado inadmitió su recurso de casación a pesar de que cumplió con los requisitos de admisibilidad y porque realizó un examen sobre el fondo de sus alegaciones.

13. En relación con la primera razón, la entidad accionante cuestiona que se inadmitiera su recurso de casación porque, a su juicio, aquel habría cumplido todos los requisitos que le eran exigibles. Por tanto, esta razón busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, la razón examinada no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

14. En cuanto a la segunda razón, dado que el cargo cuestiona una presunta inobservancia de una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso en atención a sus alegaciones, basta con verificar si se ha producido la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, para establecer la procedencia o no de los cargos; de allí que, el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, porque habría inadmitido su recurso de casación mediante un examen sobre el fondo de sus alegaciones?

15. En relación al cargo expuesto en el párrafo 8.3 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de motivación, por cuanto no habría explicado la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación?

16. Acerca del cargo contenido en el párrafo 8.4 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto no habría aplicado el principio *iura novit curia* previsto en el artículo 140 del COFJ?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, porque habría inadmitido su recurso de casación mediante un examen sobre el fondo de sus alegaciones?

17. El artículo 76.1 de la Constitución prevé la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

18. El SENAEC considera que se vulneró el mencionado derecho fundamental porque el auto de admisión habría realizado un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.

19. Al respecto, la Corte observa que en el auto impugnado se afirmó lo siguiente:

19.1. Sobre la alegación de falta de aplicación de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Decisión 571 de la CAN; artículos 61 y 63 de la Resolución N.º 1684 de la Comunidad Andina de Naciones; artículo 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; y el artículo 10 del Acuerdo relativo a la aplicación del

artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, fundamentada en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación:

6.1.3 [...] Dado que no se ha hecho un análisis particular de cada cargo formulado al amparo de esta causal, sino que se lo hace en forma general, se observa:

6.1.4 La autoridad recurrente señala la parte de la sentencia en que se produciría el vicio; analiza los arts. 14, 15, 16, 17 y 18 de la Decisión 571 de la Comunidad Andina de Naciones "Valor en Aduana de las Mercaderías Importadas"; defiende las actuaciones de la institución que representa y las razones por las que considera que se debió aplicar tales normas.

Si bien, la casacionista expone las razones por las cuales considera que el tribunal tenía que aplicar tales normas en la resolución de la causa, no establece el carácter determinante de las presuntas [sic] infracción en la parte dispositiva de la sentencia.

6.1.5 En relación con las otras normas: arts. 61 y 63 de la Resolución 1684 "Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 - Valor en Aduana de las Mercaderías Importadas" de la Comunidad Andina de Naciones; art. 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; y, art. 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del art. VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración de la OMC), la recurrente se limita a transcribirlas, para concluir que "todas estas normas guardan coherencia y relación entre sí mismas, son identificadas e individualizadas en el presente recurso de casación".

Luego agrega que: "Dicho lo anterior se procede con la argumentación sobre las razones por las cuales se debía aplicar las normas propuestas, y que la Sala de origen no ha tomado en consideración al momento de resolver. Causal 3ra " [sic].

6.1.5.1 Es decir, quedó en mera oferta la argumentación respecto a la pertinencia de su aplicación para la resolución de la causa. Y respecto a su trascendencia no hay mención alguna.

19.2. Luego, en relación a la alegación de falta de aplicación de los artículos 113, 114, 115, 117, 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil y del artículo 258 del Código Tributario, sustentada en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, se mencionó:

6.2.4.1 El art. 115 del Código de Procedimiento Civil, señalado por la casacionista, contiene preceptos de valoración probatoria, por lo que se cumple con este primer sustento normativo del cargo. En relación con las normas que habrían sido indirectamente infringidas en virtud del primer vicio, se advierte que, desde las normas enunciadas por [sic] autoridad aduanera, ninguna tiene carácter sustancial.

6.2.4.2 El Derecho Sustantivo, como advierte su denominación, contiene las normas relativas a la sustancia o esencia de un derecho o de una obligación, no al proceso por el cual se reclama o se hace valer este derecho [...]

6.2.6 Al no existir norma sustancial indirectamente infringida, el cargo es incompleto, por lo cual no se puede continuar con su análisis formal.

19.3. Finalmente, respecto de la alegación de inobservancia del artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, fundamentada en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, se señaló lo siguiente:

6.3.4 Como se puede apreciar del contenido de la causal, constituye una hipótesis casacional la falta de motivación de la sentencia o auto impugnados. La indebida motivación no forma ni podía formar parte de dicha causal, pues, guarda relación con el derecho material aplicado o no aplicado, para lo cual existe causal específica. Además, para fundamentar el cargo, la autoridad aduanera se refiere a la valoración de la prueba por parte del tribunal de instancia, a la que califica como absurda, aspecto que es impertinente alegar al amparo de esta causal, por existir causal específica para el efecto. Y al sostener la autoridad aduanera que la resolución no fue tomada sobre los puntos que realmente fueron materia de todo el proceso, también equivoca la finalidad de la causal, pues para tal efecto existe la causal cuarta, de ser ese el caso.

6.3.5 Al no guardar armonía con la finalidad de la causal, el cargo al amparo de la causal quinta de casación se torna inadmisibile.

20. De las citas realizadas se observa que el auto impugnado se limitó a examinar los elementos formales del recurso relevantes para el juicio de admisibilidad. Así, respecto de las alegaciones bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, concluyó que la fundamentación del recurso no estableció el requisito de trascendencia entre las infracciones invocadas y la parte dispositiva del fallo y, además, que no especificó las razones por las cuales se debían aplicar las normas invocadas al fundamentar el recurso; acerca de los argumentos bajo la causal tercera de la referida ley, señaló que entre las disposiciones mencionadas no se habrían identificado las de carácter sustancial, indirectamente infringidas; y, sobre la alegación relativa a la causal quinta, concluyó que la misma, o bien cuestiona el razonamiento sobre la prueba y no la falta de motivación, o bien la confunde con otra causal de casación.

21. Por consiguiente, el auto impugnado realizó un examen formal sobre las alegaciones contenidas en el recurso de casación de la entidad accionante, actuando dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.

22. Por lo tanto, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la entidad accionante.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de motivación, por cuanto no habría explicado la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación?

23. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución que prescribe: “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. La entidad accionante señaló que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque en su análisis no habría explicado la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 (específicamente su inciso final) de la Ley de Casación².

25. De la revisión del auto impugnado se constata que, en sus consideraciones primera, segunda y sexta examinó si el recurso de casación fue debidamente concedido, para lo cual, verificó su oportunidad, procedencia y cumplimiento de los requisitos referidos en el artículo 8 la Ley de Casación, el que, a su vez, se remite al art. 7 de la misma ley, analizando la fundamentación del recurso.

26. Así, si bien los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación se aplican en el auto sin una explicación previa, esta es evidente: si lo que se va a resolver es la admisibilidad de un recurso de casación, se debían considerar las normas que establecen los requisitos para la admisión, lo que, en efecto ocurrió, conforme al análisis realizado en el problema jurídico previo.

27. Por consiguiente, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema jurídico, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 23 *supra*, dado que se enunciaron las normas jurídicas que se consideraron aplicables (artículo 8 de la Ley de Casación) y se explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme las citas del párrafo 19 *supra*). En definitiva, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

F. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica del SENA, por cuanto no aplicó el principio *iura novit curia* previsto en el artículo 140 del COFJ?

28. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la siguiente forma: *Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se*

² “Art. 7.- CALIFICACIÓN.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:

1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;

2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,

3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- [...] Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.”

fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

29. La entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque el auto impugnado no habría aplicado el principio *iura novit curia*, específicamente sobre la corrección de los presuntos errores en la fundamentación de su recurso de casación. Así, a criterio de la entidad accionante, no se aplicó el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el que se prevé el principio *iura novit curia*.

30. Al respecto, esta Corte ha señalado que no existe una regla jurídica que establezca la obligación de un conjuer o conjuera de corregir la fundamentación del recurso de casación que conoce en fase de admisión. Así, en la sentencia No. 1880-16-EP/21 se afirmó lo siguiente:

28. Precisamente, debido a la formalidad y rigurosidad que caracterizan al recurso de casación, el órgano jurisdiccional encargado de su admisión debía verificar que el escrito contentivo del recurso cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de Casación y solo entonces podría admitirlo para que las razones de fondo que lo sustentaron puedan ser consideradas por el tribunal respectivo. Este diseño procesal impone una carga al recurrente que no puede ser suplida por los órganos jurisdiccionales, lo que es compatible con el principio dispositivo previsto en el art. 168.6 de la Constitución y no es contrario a los derechos fundamentales de los recurrentes porque, en caso contrario, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima.

29. Bajo estas consideraciones, sería contrario a la función de la conjuera que conoce del recurso de casación durante su fase de admisibilidad que subsane errores de forma que incumplan los requisitos legalmente previstos para que prospere el recurso de casación.

31. Consecuentemente, al no existir regla jurídica cuya infracción se habría ocasionado, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

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 acción extraordinaria de protección No. 986-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.30
11:27:42 -05'00'

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 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0986-17-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes treinta de agosto 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. 667-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

CASO No. 667-17-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, la Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jaroslaw Kukawski contra las decisiones dictadas el 7 de abril de 2016 y 7 de febrero de 2017, por el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil y por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro del proceso N°. 09285-2016-00920, por cuanto dichas decisiones judiciales no son susceptibles de ser objeto de esta garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. Dentro del proceso por acción de deportación signado con el N°. 09285-2016-00920, el 7 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas resolvió conceder al señor Jaroslaw Kukawski, de nacionalidad polaca el plazo perentorio de 30 días para que cumpla con la regularización de su estadía en el país, *“para lo cual el ciudadano Kukawski deberá presentarse todos los días viernes a esta judicatura a fin de que demuestre a través de su comparecencia la situación jurídica de su permanencia en el Estado ecuatoriano”*.
2. Inconforme con lo resuelto, el señor Jaroslaw Kukawski interpuso recurso de apelación. En auto de 7 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas resolvió negarlo por improcedente en virtud de que *“no se ha ordenado la deportación del mismo, y que a petición de fiscalía se ha otorgado un tiempo perentorio para la regularización en el país”*.
3. En contra de esta decisión, el señor Jaroslaw Kukawski interpuso recurso de hecho¹. El 11 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de

¹ En el recurso de hecho el señor Jaroslaw Kukawski solicitó en lo principal que: *“(i) se revoque todas las medidas cautelares ordenadas el 03/04/2016 puesto que fueron ordenadas en contra del art. 24 de la Ley de Migración y con ningún fundamento de hecho y derecho; y, (ii) que se emita un pronunciamiento que la privación de libertad de mi persona y mi sobrino fue hecha ilegalmente, arbitrariamente e ilegítimamente [...]”*.

Justicia del Guayas (“**Sala**”) resolvió negar el recurso interpuesto con base en el artículo 653 del Código Orgánico Integral Penal².

4. El 17 de enero de 2017, el señor Jaroslaw Kukawski interpuso recurso de casación en contra de la resolución de 7 de abril de 2016. En auto de 7 de febrero de 2017, la Sala resolvió negarlo por improcedente en virtud de que “*el recurso de casación procede solo en sentencias*”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 21 de febrero de 2017, el señor Jaroslaw Kukawski (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, contra la resolución de 7 de abril de 2016 y del auto de 7 de febrero de 2017 (“**decisiones impugnadas**”).
6. Mediante providencia de 4 de mayo de 2017, los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordenaña Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos dispusieron que, el accionante complete y aclare su demanda en el término de cinco días.
7. El 31 de mayo de 2017, el accionante dio cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión. Esta acción fue admitida por los entonces jueces constitucionales Pamela Martínez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera mediante auto 19 de junio de 2017.
8. Luego de que los actuales jueces y juezas 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.
9. El 15 de junio de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

10. 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 LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

² Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N°. 180 de 10 de febrero de 2014. “*Artículo 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. De la negativa de suspensión condicional de la pena.*”

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

11. El accionante manifestó que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a migrar, a la integridad personal, a la igualdad formal, material y no discriminación, a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, a la prohibición de tortura, desaparición forzada y tratos crueles, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, ser asistido por un abogado de su elección o por un defensor público, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, a la motivación y a recurrir del fallo o resolución y a las garantías del debido proceso penal de aplicación de forma excepcional de la privación de la libertad, derecho a conocer de forma clara y en un lenguaje sencillo las razones de su detención, la identidad del juez o autoridad que ordenó la misma, derecho a permanecer en silencio, a solicitar la asistencia de un abogado o defensor público, no ser incomunicado y ser informado de forma previa y detallada en su lengua propia y en un lenguaje sencillo de las acciones y procedimientos formulados en su contra. Además, señaló la inobservancia de los artículos 3 número 1 y 172 de la CRE.
12. En este sentido, el accionante señaló que, la Sala al negar el recurso de casación por improcedente vulneró su derecho a recurrir, *“claramente discriminando a mi persona por mi nacionalidad, porque no hablo el castellano”*.
13. En este contexto, el accionante manifestó que, *“la resolución dictada por el Juez a quo, lógicamente si es apelable, porque es una resolución con carácter de sentencia”*.
14. De igual forma, el accionante expresó que *“todo el procedimiento judicial también es ilegal, porque nunca estuve irregular o ilegal en el Estado Ecuador”*, por lo que la decisión de 7 de abril de 2016, *“es desprovista de legalidad”*.
15. Por otro lado, el accionante refirió que:

La traductora en la audiencia en la Unidad Judicial Penal no era acreditada por el Consejo de la Judicatura, la traductora era una alemana que no conoce suficientemente el idioma castellano, ni el polaco [...] para ser traductora en la audiencia.

16. Finalmente, el accionante recalcó que:

El Tribunal de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Guayas fue obligado a remitir mi recurso de casación en sobre cerrado a la Corte Nacional de Justicia, en vez, el Tribunal decidió que mi recurso de casación es improcedente y que no se debe remitirlo a la Corte Nacional de Justicia.

17. Por las razones expuestas, el accionante solicitó que, *“todo el proceso sea declarado como ilegal y se dejen sin efecto todos los autos, sentencias y resoluciones”*.

3.2. De la parte accionada

18. Esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha, las autoridades judiciales accionadas no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado en auto de 15 de junio de 2021.

IV. Análisis constitucional

19. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
20. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/193, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el auto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.⁴
21. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

4.1 ¿Las decisiones impugnadas constituyen objeto de acción extraordinaria de protección?

22. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

[...] 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 pretensiones.

³ Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. *“[...] 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.”*

23. En el presente caso se observa que las decisiones impugnadas, no son definitivas. Por una parte, la resolución dictada el 7 de abril de 2016 por su naturaleza no constituye una decisión que genere cosa juzgada material puesto que no se pronunció sobre la materialidad de las pretensiones -acción de deportación-, ni impidió que el proceso continúe, al contrario, la causa continuó su sustanciación a partir de la concesión de un plazo que le permitía al accionante justificar su estadía.
24. Respecto al auto dictado el 7 de febrero de 2017, se observa que la última actuación judicial válida -más no definitiva- dentro del proceso se dio con la decisión que resolvió la contravención y determinó el plazo para el cumplimiento de un requerimiento. De modo que, la decisión referida no resolvió sobre el fondo del asunto, ni puso fin al proceso, al contrario resolvió un recurso interpuesto de forma inoficiosa por el accionante.
25. Finalmente, se advierte que las decisiones impugnadas no generan un gravamen irreparable⁵ de tal manera que pueda calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección, a pesar de no ser definitivo, en virtud de que, el accionante no se encontraba en una situación migratoria irregular conforme se desprende del certificado solicitado el 25 de octubre de 2016 y emitido por la señora Mercedes Velastegui Martínez, asesora jurídica de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el cual se informa que, el accionante registra las siguientes visas:
- A. VISA 12 IX, otorgada en la ciudad de Cuenca, en fecha 14 de enero de 2015, con fecha de vencimiento 15 de abril de 2015.
 - B. VISA 12 V, otorgada en la ciudad de Guayaquil, en fecha 23 de julio de 2015, con fecha de vencimiento 28 de octubre de 2015.
 - C. VISA 12 IX otorgada en la ciudad de Guayaquil, en fecha 7 de abril de 2016, con fecha de vencimiento 4 de octubre de 2016, estando el señor Jaroslaw Kukawski regular en el país hasta la referida fecha.
26. En este sentido, se evidencia que el accionante mantuvo la posibilidad de justificar su situación jurídica migratoria, tal como se desprende de lo referido *ut supra*.
27. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de decisiones judiciales que no son definitivas, ni generan un gravamen irreparable. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

⁵ De conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19, 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.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la CRE y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 667-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.01 16:13:41 -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 25 de agosto 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. 0667-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles primero de septiembre 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. 2139-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

CASO No. 2139-17-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 los señores Marco Leopoldo Medina Sarmiento y Tatiana Margoth Gaona, contra el auto de archivo de la demanda emitido el 28 de junio de 2017 por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja dentro del proceso No. 11333-2017-01856. La Corte Constitucional, en aplicación del precedente jurisprudencial N°. 154-12-EP/19, rechaza por improcedente la demanda.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 6 de junio de 2017, el señor Marco Leopoldo Medina Sarmiento y la señora Tatiana Margoth Gaona iniciaron una acción especial colusoria contra la Asociación de Trabajadores Autónomos “Las Zarzas”.¹ La causa fue signada con el N°. 11333-2017-01856.
2. Mediante auto de 19 de junio de 2017, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja (“**juez**”) concedió a los actores el término de 3 días para que aclaren y completen su demanda, conforme lo dispuesto en el artículo 146 del Código Orgánico General de Procesos.
3. Presentado el escrito con que se aclaró y completó la demanda², el 28 de junio de 2017 el juez resolvió:

en atención al contenido del escrito presentado; y, por cuanto de la revisión del mismo, se advierte que los accionantes no han dado cumplimiento a lo ordenado se ordena el archivo de la demanda, y se dispone a la accionante la devolución de todos los documentos adjuntos a la demanda, sin necesidad de dejar copias (...).
4. Frente a ello, los actores interpusieron recurso de revocatoria, el cual fue negado por el juez mediante auto de 4 de julio de 2017.

¹ En lo principal, los actores pretenden que se deje sin efecto la escritura pública de adjudicación N°. 2016-11-01-005-P00099, y se les restituya la posesión del lote de terreno signado con el N°. 3 de la manzana G2 de la urbanización denominada “Zarzas Dos”, del cantón y provincia de Loja.

² El escrito fue presentado el 22 de junio de 2017.

5. Acto seguido, los actores dedujeron recurso de apelación contra el auto del 28 de junio de 2017; mismo que fue inadmitido en auto del 11 de julio de 2017. Al respecto, el juez consideró que *“el auto no es apelable por no estar comprendido dentro del Art. 256 del Código Orgánico General de Procesos el que prescribe su Procedencia”*. En contra de esta decisión, los actores interpusieron recurso de hecho, mismo que fue negado por el juez mediante auto del 13 de julio de 2017.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 24 de julio de 2017, Marco Leopoldo Medina Sarmiento y Tatiana Margoth Gaona (**“accionantes”**) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra del auto de 28 de junio de 2017. El 8 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet en sesión ordinaria del 12 de noviembre de 2019, celebrada por el Pleno de este Organismo.
8. El 19 de julio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, dispuso que la autoridad judicial accionada se pronuncie sobre la presente acción extraordinaria de protección a través de un informe motivado de descargo.

II. Competencia

9. 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 los accionantes

10. En la demanda, los accionantes identifican como derechos vulnerados el debido proceso en la garantía a la motivación, y la tutela judicial efectiva.
11. Para fundamentar su demanda, señalan que el auto impugnado no cumple el criterio de lógica, pues su demanda cumplía con los requisitos legales para que sea admitida a trámite, sin embargo la misma fue archivada, *“lo que conlleva a que no se ha motivado correctamente”*. Alegan que el auto impugnado también carece de comprensibilidad y coherencia, pues no se emplea un *“lenguaje claro y argumentado en una forma transparente inteligible que permita conocer los motivos de la resolución”*.

12. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, sostienen que *“no existe motivo legal para que se haya ordenado el archivo (de su demanda), ya que el auto impugnado no cumple con la motivación que exige la Constitución (...)”*.
13. Concluyen aseverando que su demanda de acción extraordinaria de protección reviste de trascendencia y relevancia constitucional, pues a través de ésta se garantizarán *“los derechos constitucionales desde el primer momento de comparecer ante las autoridades judiciales, así como para garantizar el cumplimiento de los precedentes constitucionales”*.
14. Por lo expuesto, los accionantes pretenden que se declare la violación de derechos invocada y que se deje sin efecto el auto impugnado.

3.2. De la parte accionada

15. Del expediente no se desprende que la parte accionada haya comparecido a exponer sus argumentos de descargo, pese a haber sido requerida para ese efecto en auto de 19 de julio de 2021.

IV. Análisis

16. 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.
17. En consecuencia, previo a que esta Corte pase a analizar los argumentos presentados por la parte accionante, es menester que determine si la decisión impugnada es objeto de la presente garantía.

4.1. ¿El auto de archivo del 28 de junio de 2017, es susceptible de ser impugnado mediante una acción extraordinaria de protección?

18. En sentencia N°. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional reconoció la fuerza vinculante de la regla jurisprudencial sobre la preclusión procesal contenida en la sentencia N°. 037-16-SEP-CC. Empero, estableció una excepción a la indicada regla, sosteniendo:

[...] si el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que no se ha cumplido con los requisitos constitucionales que configuran la acción, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso. A criterio de esta Corte las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos establecidos en la Constitución, específicamente aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida [...].

19. En aplicación de la regla *ut supra*, la Corte Constitucional puntualizó los requisitos que debe contener un auto para ser considerado definitivo, a saber:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) **pone fin al proceso**, o si no lo hace, 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 pretensiones**.³

20. Sobre la existencia de un gravamen irreparable, esta Corte ha señalado que un auto que lo causa es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.⁴
21. En lo atinente al caso *sub examine*, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de un auto que dispuso el archivo de una demanda, por cuanto los accionantes no habrían cumplido los requisitos de Ley para su admisibilidad.
22. Verificando las características del auto impugnado, se aprecia que este no puso fin al proceso (requisito 1), pues no constituye un pronunciamiento definitivo sobre la materialidad de las pretensiones que conformaron la *litis*. Al contrario, el auto únicamente se pronunció sobre aspectos formales de la demanda para los efectos de valorar su admisibilidad, mas no para resolver la procedencia sustancial de sus cargos (requisito 1.1.).
23. Tampoco se evidencia que el auto impugnado haya impedido la continuación del juicio, ni el inicio de uno nuevo (requisito 1.2.), por cuanto la decisión de archivar una demanda que no es clara y completa no impide *per se* que esta no pueda volver a presentarse; pues, el Código Orgánico General de Procesos no prevé tal impedimento.
24. Con fundamento en lo expuesto en párrafos anteriores, no se advierte, *prima facie*, la existencia de un gravamen irreparable como consecuencia del auto impugnado (requisito 2). Esta Corte ha sostenido que, el hecho de que un asunto en concreto pueda revisarse mediante otras vías, acciones o recursos, permite apreciar que no se ha provocado un daño irreparable a derechos fundamentales.⁵
25. En consecuencia, el auto impugnado no es de carácter definitivo⁶ y, por lo tanto, no es susceptible de acción extraordinaria de protección. De tal modo, esta Corte Constitucional rechaza la demanda por improcedente y se abstiene de emitir un pronunciamiento sobre los méritos de la demanda.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1534-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 12.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19, de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1534-14-EP/19, del 23 de octubre de 2019, párr. 17. Sentencia N°. 160-16-EP/21, del 31 de marzo de 2021, párr. 39.

⁶ Esta decisión es concordante con la línea jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N°. 521-16-EP/21 del 8 de enero de 2021.

V. Decisión

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

1. **Rechazar** por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N°. **2139-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.09.01 16:14:50 -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 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2139-17-EP



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles primero de septiembre 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. 24-18-IS /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 1 de septiembre de 2021

CASO No. 24-18-IS

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

SENTENCIA No. 24-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción de incumplimiento propuesta por Jorge Iván Sper Castro, al considerar que la resolución de medidas cautelares que se alega incumplida no es objeto de la acción ni cumple los presupuestos de excepción para su análisis.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 5 de enero de 2011, Jorge Iván Sper Castro solicitó se dicte una medida cautelar autónoma con el fin de que se inscriba en el Registro de la Propiedad de Guayaquil una escritura pública de compraventa de derechos y acciones hereditarias suscrita el 3 de enero de 1986¹.
2. El 10 de enero de 2011, el juez octavo de trabajo del Guayas aceptó la medida cautelar solicitada y ordenó que el Registrador de la Propiedad de Guayaquil inscriba la escritura pública referida.
3. En virtud de las solicitudes del accionante para que se cumpla la resolución de 10 de enero de 2011, el 30 de septiembre de 2011 el juez octavo de trabajo del Guayas ordenó nuevamente que se inscriba la escritura pública.
4. El 22 de marzo de 2013 y 24 de enero de 2014, Jorge Iván Sper Castro presentó escritos insistiendo que se ordene el cumplimiento de la resolución de 10 de enero de 2011.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 3 de mayo de 2018, Jorge Iván Sper Castro (en adelante, “el accionante”) presentó acción de incumplimiento de la resolución dictada el 10 de enero de 2011 en el proceso de medidas cautelares autónomas.
6. El 16 de mayo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.

¹ El proceso fue signado con el No. 09358-2011-0004. En dicha escritura se describe un inmueble como parte de los derechos hereditarios.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
8. Mediante providencia de 1 de julio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de diez días, el entonces juez octavo de tránsito del Guayas (ahora juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil) y el Registro de la Propiedad de Guayaquil informen sobre el alegado incumplimiento.
9. El 12 de julio de 2021, el juez José Carlos Valarezo Serrano informó que el juez que resolvió la causa ya no forma parte de la función judicial.
10. El 19, 27 y 30 de julio de 2021, el Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil presentó información sobre el cumplimiento de la resolución de 10 de enero de 2011.

2. Competencia

11. 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 (LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos del accionante

12. El accionante describe los antecedentes del proceso y señala que el “*incumplimiento se mantiene de forma permanente por parte del Registrador de la propiedad de Guayaquil*”. Así, solicita que:

[se] disponga que el Registrador de la propiedad del cantón Guayaquil, Dr. Segundo Ivole Zurita Zambrano, o quien haga sus veces, sin reparo alguno, inmediatamente, inscriba la escritura pública de compraventa de los derechos y acciones hereditarios que otorga el señor Flotacio Morán Lavayen a favor del Ab. Jorge Iván Sper castro [sic] otorgada ante el abogado Kleber Cepeda Alonso Notario Público vigésimo tercero del cantón Guayaquil, el día 03 de Enero de 1986.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

13. El Registrador de la Propiedad de Guayaquil sostiene que, en un inicio, se negó la inscripción de la escritura en virtud de la certificación emitida el 10 de noviembre de 2011 por el Notario Vigésimo Tercero del cantón Guayaquil, en la cual se determinó que:

[...] una vez revisado el protocolo de escrituras públicas a mi cargo, de fecha 3 de enero de mil novecientos ochenta y seis, NO CONSTA LA MATRIZ DE: COMPRAVENTA DE DERECHOS Y ACCIONES HEREDITARIOS QUE OTORGA FLOTACIO MORÁN LAVAYEN, A FAVOR DEL SEÑOR JORGE IVÁN SPER CASTRO, CELEBRADA ANTE EL NOTARIO VIGÉSIMO TERCERO DEL CANTÓN GUAYAQUIL DE ESA FECHA ABOGADO [...].

14. Por otro lado, el Registrador de la Propiedad describe otras situaciones relacionadas con el contrato de compraventa de derechos y acciones hereditarias de 3 de enero de 1986 que se pretende inscribir, en el cual se incluye un inmueble. Al respecto, señala que el 5 de octubre de 2005 se inscribió la demanda de prescripción adquisitiva de dominio propuesta por Jorge Iván Sper Castro en contra de Luis Antonio Freire Montjoy y José Castro Díaz respecto al inmueble descrito en el contrato de compraventa referido. El Registrador de la Propiedad informa que esa inscripción se canceló el 30 de diciembre de 2011 dado que la demanda fue rechazada.
15. Agrega que existen otros procesos judiciales relacionados con el inmueble descrito en el contrato de compraventa de derechos y acciones hereditarias de 3 de enero de 1986: (i) medida cautelar No. 09331-2011-1056, la cual fue negada; (ii) medida cautelar No. 09332-2019-01486, la cual fue negada; (iii) requerimiento judicial No. 09306-2011-1127, el cual fue negado; e, (iv) impugnación de escritura pública No. 09332-2014-0199, el cual fue negado. Señala que en este último proceso se resolvió que el supuesto vendedor del contrato de 3 de enero de 1986 es ajeno a la cadena de traspasos del bien inmueble en disputa.
16. En ese sentido, menciona que:

Jorge Iván Sper Castro en calidad de representante de la compañía FULLTRAVEL SPER S.A. ha pretendido a toda costa interponer una serie de acciones judiciales para conseguir se inscriba a su favor la escritura pública de compraventa que es materia de este litigio, tamaño empresa lo ha llevado a bombardear el aparato judicial con una serie de acciones, constitucionales y civiles para de este modo, por medio de una sentencia judicial pretender sea declarada la inscripción de su escritura pública [sic].

17. A su vez, el Registrador de la Propiedad describe el historial de dominio del inmueble en cuestión y establece que:

[1]a imposibilidad para practicar la inscripción [...] se circunscribió a una situación que proviene exclusivamente de los asientos registrales, pues en ellos no consta el vendedor como titular de dominio del inmueble singularizado, y tampoco que sea parte de los bienes de la sucesión hereditaria del causante SILVANO MORÁN GARCÍA padre del vendedor, conforme consta de la historia de dominio o cadena de transmisión de dominio del Predio Palobamba.

18. Además, menciona que el inmueble que consta en el contrato de compraventa “se ha pretendido inscribir a favor de una persona natural (Jorge Sper Castro) y una persona jurídica (FULTRAVELL) utilizando los distintos mecanismos judiciales [...], sin poderse acreditar que el dominio del inmueble haya quedado en el patrimonio del

causante en calidad de padre del vendedor”. Añade que “*de practicarse la inscripción traditiva de dominio del contrato de compraventa que no está respaldado en la historia de dominio según el certificado presentado, se estaría afectado [sic] derechos de terceros*”.

3.3. Fundamentos de la judicatura de origen

19. El juez José Carlos Valarezo Serrano señaló que: “*el juez laboral que resolvió la causa en mención ya no forma parte de la función judicial, razón por la cual me abstengo de informar sobre lo peticionado*”.

4. Consideración previa

20. El accionante en su demanda de acción de incumplimiento solicita como pretensión que se ejecute la resolución dictada el 10 de enero de 2011 por el juez octavo de trabajo del Guayas, en la cual se aceptó la medida cautelar solicitada y se ordenó que el Registrador de la Propiedad de Guayaquil inscriba la escritura pública de compraventa de derechos y acciones hereditarias suscrita el 3 de enero de 1986.
21. Este Organismo observa que el acto procesal cuyo cumplimiento se persigue corresponde a una resolución dictada dentro de un proceso de medidas cautelares constitucionales autónomas.
22. Al respecto, mediante precedentes vinculantes², la Corte Constitucional ha señalado que, en general, las resoluciones de medidas cautelares no son objeto de la acción de incumplimiento a menos que se verifiquen dos situaciones: (1) cuando existan decisiones constitucionales contradictorias o (2) cuando el presunto incumplimiento genere un gravamen irreparable.
23. En cuanto a la primera excepción, el accionante no ha alegado la existencia de decisiones contradictorias y esta Corte tampoco encuentra que existan resoluciones constitucionales contradictorias. Si bien de lo alegado por el Registrador de la Propiedad de Guayaquil existen otras acciones de medidas cautelares³, se observa que estas han sido negadas. Además, la razón por la cual se niega la inscripción de la escritura pública se debe a incompatibilidades con el historial de dominio, y no porque la resolución de 10 de enero de 2011 se oponga a otras decisiones constitucionales.
24. Respecto a la segunda excepción, en el caso no se observa que pueda haberse generado un gravamen irreparable en razón de que el presunto incumplimiento — según el Registrador de la Propiedad de Guayaquil— se debería a la imposibilidad de inscribir una escritura incompatible con el historial del dominio de inmueble, existiendo por lo tanto otros mecanismos para determinar la propiedad del bien. Dada

² Corte Constitucional, sentencias No. 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019, 65-12-IS/20 de 12 de agosto de 2020 y 24-16-IS/21 de 2 de junio de 2021. Sobre el efecto vinculante de los precedentes de mayoría, véase también el voto concurrente respecto de la sentencia No. 24-16-IS/21.

³ No. 09331-2011-1056 y No. 09332-2019-01486.

la existencia de otros mecanismos procesales, esta Corte no encuentra que se verifiquen los elementos para que se pueda configurar un gravamen irreparable.

5. Consideraciones adicionales

25. Este Organismo ha identificado que la medida cautelar dictada el 10 de enero de 2011 por el entonces juez octavo de trabajo del Guayas se basó en la alegación del accionante respecto a la vulneración de los derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica. La pretensión del accionante en el proceso de origen consistió en “*cesar, o enmendar las violaciones a [...] derechos constitucionales que están siendo vulnerados*” para lo cual solicitó, principalmente, que se ordene la inscripción de la escritura pública de compraventa.
26. De la simple lectura de la petición y de la resolución de 10 de enero de 2011, se evidencia que la medida cautelar tuvo como fundamento una supuesta vulneración de derechos ya consumada. Así, la medida concedida no fue una cautelar, provisional ni instrumental, pues no tuvo como objeto evitar una posible vulneración ni cesar una afectación a derechos hasta que exista una resolución de fondo, tampoco tuvo una duración determinada ni se resolvió bajo circunstancias o condiciones particulares. La disposición de inscribir una escritura tras considerar que se vulneraron derechos constitucionales constituye una medida definitiva de reparación, lo que es incompatible con la naturaleza de las medidas cautelares, cuya concesión no constituye juzgamiento⁴.
27. Al respecto, esta Corte recalca que las medidas cautelares tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de derechos, mas no reparar una vulneración de derechos ya materializada o consumada⁵. En aquellos casos en los que se alegue una vulneración de derechos ya consumada a través de una solicitud de medida cautelar autónoma, los jueces constitucionales tienen el deber de enmendar el error en que incurra la persona solicitante y tramitar la medida cautelar en conjunto con la garantía de conocimiento que corresponda, en cumplimiento de la jurisprudencia vigente⁶.
28. En consecuencia, la Corte Constitucional llama la atención al entonces juez octavo de trabajo del Guayas por desconocer la naturaleza de las medidas cautelares, conforme a los artículos 87 de la Constitución, y 87, 26 y siguientes de la LOGJCC.

6. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento No. 24-18-IS.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 36.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 18-19.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 364-16-SEP-CC del 15 de noviembre de 2016.

30. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.09.06 09:19:46 -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 01 de septiembre 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. 0024-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 53-18-IS /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, 1 de septiembre de 2021.

CASO No. 53-18-IS

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

SENTENCIA No. 53-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia emitida en una acción de protección. La Corte resuelve aceptar la acción y declarar el incumplimiento parcial de la sentencia de acción de protección, al observar que la medida alegada como incumplida fue ordenada en fase de ejecución, y se trataba de una consecuencia directa y razonable de la sentencia constitucional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 31 de octubre de 2011, Ramón Clotario Loor León, Carla Estefanía Pareja Franco, Gandhi César Medina Cruz, Rómulo Henri Medina Cruz y Virgilio Poveda Muñoz (en adelante, “los actores”), presentaron una acción de protección en contra del Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Santa Elena (en adelante, “Registro de la Propiedad”)¹. En la acción se solicitó dejar sin efecto la inscripción de la resolución N°. 8032, que fue emitida por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (en adelante, “INDA”) el 2 de agosto del 2010, relacionada con terrenos de su propiedad ubicados en la zona urbana del cantón Santa Elena².
2. El 29 de diciembre de 2011, la jueza del entonces Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, declaró con lugar la acción de protección y dejó sin efecto el acto administrativo del Registro de la Propiedad efectuado el 13 de agosto de 2010, consistente en la inscripción de la resolución N°. 8032 del INDA. A su vez, ordenó que se haga la respectiva marginación en el Registro

¹ En su demanda, los actores argumentaron la vulneración de los derechos al debido proceso, a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica; también solicitaron que se cuente con la Procuraduría General del Estado. El proceso fue signado con el N°. 2011-0526 (posteriormente, N°. 24201-2013-03004).

² Como obra de la demanda de acción de protección, el 18 de marzo de 1993, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) adjudicó a la Asociación de Pequeños y Micro Empresarios de la Península de Santa Elena (ASOPIME) un lote de terreno de 2.000 hectáreas. Posteriormente, ASOPIME fraccionó el terreno mencionado, y enajenó distintos lotes a los actores de la acción de protección, entre otras personas. El 19 de marzo de 2008, el director ejecutivo del INDA (institución que sustituyó al IERAC) expidió la resolución N°. 041565, por medio de la cual declaró resuelta la adjudicación del terreno a ASOPIME.

Mediante la resolución N°. 8032, emitida el 2 de agosto de 2010, el director ejecutivo del INDA declaró la reversión del lote de terreno de 2.000 hectáreas a favor de la institución y solicitó su inscripción en el Registro de la Propiedad. Tal inscripción se realizó el 13 de agosto de 2020.

de la Propiedad de los terrenos referidos. Frente a esta decisión, tanto el Registro de la Propiedad como la Procuraduría General del Estado, interpusieron recursos de apelación.

3. El 5 de abril de 2017, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, confirmó la sentencia de primera instancia, aceptó la acción de protección y llamó la atención al actuario del despacho del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, por no remitir los expedientes de forma oportuna³.
4. En fase de ejecución de la sentencia constitucional, mediante oficio emitido el 2 de enero de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la provincia de Santa Elena (en adelante, “la Unidad Judicial”) ordenó al Registro de la Propiedad que, “*de manera inmediata y sin más dilaciones*”, realice la marginación de la sentencia en las escrituras de propiedad de los actores y que cancele la inscripción efectuada el 13 de agosto de 2010 de la resolución N°. 8032, expedida por el INDA. El 8 de enero de 2018, el Registro de la Propiedad dio respuesta a la orden judicial, informando a la jueza de la Unidad Judicial que se marginó la confirmación de la sentencia de primera instancia en las escrituras referidas⁴.
5. Mediante escrito de 16 de enero de 2018, los actores solicitaron a la jueza de la Unidad Judicial que, “*para la total ejecución de la sentencia en referencia*”, se ordene al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena (en adelante, “GAD de Santa Elena”), la reapertura de los catastros municipales de los terrenos de Rómulo Medina Cruz y Gandhi Medina Cruz, que corresponden a los códigos catastrales N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, a fin de poder cumplir con su pago del impuesto predial anual.
6. El 17 de enero de 2018, la judicatura dispuso oficiar al GAD de Santa Elena a efectos de que proceda a habilitar los códigos catastrales mencionados. Posteriormente, mediante oficio de 16 de febrero de 2018, la judicatura ordenó al GAD informar sobre el cumplimiento de tal habilitación.
7. El 7 de marzo de 2018, el procurador síndico municipal del GAD de Santa Elena, presentó ante la Unidad Judicial el oficio N°. GADMSE-CA-2018-0528-O, en el cual el jefe de Catastros y Avalúos del GAD comunicó la efectiva actualización de los códigos catastrales referidos, de acuerdo con la información que se marginó por el Registro de la Propiedad el 9 de enero de 2018. Sin embargo, mediante escritos

³ En lo principal, la Sala sostuvo que “*Conforme bien lo manifiesta el juzgador inferior, el accionado inscribió la resolución de reversión de un lote de terreno de 2000 hectáreas a favor del INDA, reversión que no tiene motivación alguna ni explicación de la relación jurídica entre el IERAC y el INDA ya que quien declaró la adjudicación fue el IERAC y no el INDA, violentándose el debido proceso y la seguridad jurídica, y la garantía básica constitucional y el derecho a la propiedad consagrado en el Art. 66 de la [CRE]*”.

⁴ Oficio N°. 00115-RPMCSE-2018 del Registro de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena, constante a fojas 236 del expediente judicial.

ingresados los días 13 de marzo de 2018 y 20 de marzo de 2018, los actores manifestaron que la respuesta proporcionada por el GAD de Santa Elena fue falsa y que se buscó inducir a engaño a la jueza, toda vez que los códigos catastrales seguían bloqueados⁵.

8. Mediante providencia de 27 de marzo de 2018, la jueza de la Unidad Judicial ordenó oficiar al GAD de Santa Elena para que la institución informe a la judicatura sobre el cabal cumplimiento de la habilitación de los códigos catastrales en cuestión.
9. El 17 de abril de 2018, el alcalde y el procurador síndico del GAD de Santa Elena remitieron un escrito ante la judicatura en cuestión y, en lo principal, manifestaron lo siguiente: (i) que al avocar conocimiento de la causa en marzo de 2017, la jueza debió declarar el abandono del proceso; (ii) que en ninguna parte de las sentencias de primera y segunda instancia se dispuso la habilitación de los códigos catastrales que corresponden a los actores; (iii) que la demanda nunca debió aceptarse a trámite, por no haberse citado al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca⁶, a la Subsecretaría de Tierras, y a la Municipalidad del cantón de Santa Elena; y (iv) que *“mediante un acuerdo interinstitucional de transferencia de un predio de 659.8786 hectáreas”*, inscrito en el Registro de la Propiedad el 24 de agosto de 2016, se transfirió el bien inmueble a favor del GAD de Santa Elena⁷. En virtud de estos argumentos, se solicitó la revocatoria de la providencia de fecha 27 de marzo de 2018 y se afirmó la imposibilidad de realizar la restitución de los códigos catastrales dispuesta por la jueza.
10. El 12 de julio de 2018, Gandhi César Medina Cruz y Rómulo Henry Medina Cruz (en adelante, “los accionantes”), presentaron acción de incumplimiento de sentencias y

⁵ Para fundamentar sus afirmaciones, los actores adjuntaron a sus escritos capturas de pantalla del sistema electrónico del GAD de Santa Elena, de las que se desprende el bloqueo de los códigos por el Departamento de Planificación Urbana del GAD, como obra a fojas 322 a 330 del expediente judicial. En el escrito presentado el 20 de marzo de 2018, los actores manifestaron que se acercaron personalmente al Departamento de Planificación Urbana, cuyo director les indicó que no podía proporcionarles información alguna.

⁶ Como obra de fojas 354 a 367 del expediente judicial, a través del Decreto Ejecutivo N°. 373 de 28 de mayo de 2010, se transfirió el patrimonio del INDA al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Posteriormente, mediante “Acuerdo Interinstitucional de Transferencia de un predio de 659.8786 hectáreas ubicados en el área de afectación de expansión urbana, sector ex ASOPIME en la parroquia de Santa Elena”, inscrito en el Registro de la Propiedad el 24 de agosto de 2016, el Ministerio donó el terreno ubicado en la zona Ex ASOPIME al GAD de Santa Elena; el terreno comprendería los predios de los actores de la acción de protección.

⁷ El 22 de mayo de 2018, los accionantes informaron a la Unidad Judicial sobre un oficio del GAD de Santa Elena dirigido al Ministerio de Agricultura y Ganadería el 16 de septiembre de 2016, mediante el cual se consultaba el alcance del acuerdo interinstitucional de transferencia de dominio. Los accionantes también remitieron a la judicatura la respuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería de 6 de octubre de 2016, que, en lo principal, indicaba que la resolución de 2 de agosto de 2010, por medio de la cual el INDA ordenó la inscripción de la reversión de la adjudicación del terreno de 2.000 hectáreas a su favor, fue impugnada a través de varias acciones de protección, por lo que señala la reversión de la adjudicación que fue inscrita en el Registro de la Propiedad el 13 de agosto de 2010 no surtiría efectos jurídicos respecto del derecho de propiedad de las personas cuyas acciones de protección fueron aceptadas.

dictámenes constitucionales ante la Corte Constitucional, exigiendo el cumplimiento de la sentencia dictada el 5 de abril de 2017⁸.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 18 de julio de 2018, la causa fue sorteada a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza para su sustanciación.
12. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo del Pleno de la Corte Constitucional realizado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
13. Los accionantes presentaron escritos el 16 de abril de 2019, el 14 de octubre de 2019 y el 18 diciembre 2019, solicitando que se dé atención preferente a su causa.
14. El 24 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, ordenó a los intervinientes en el proceso que envíen información actualizada acerca del alegado incumplimiento.
15. El 2 de julio de 2021, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena remitió el expediente judicial requerido. Los accionantes presentaron un escrito el 5 de julio de 2021, reiterando que el GAD de Santa Elena mantiene bloqueados los registros catastrales y que no ha realizado la liquidación necesaria para que puedan proceder con el pago del impuesto predial. Por su parte, el GAD de Santa Elena y el Registro de la Propiedad presentaron sus informes el 6 de julio de 2021 y el 9 de julio de 2021, respectivamente.
16. El 12 de julio de 2021, la actual jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena presentó su informe y remitió el expediente judicial. El Ministerio de Agricultura y Ganadería presentó su informe el 13 de julio de 2021⁹. A su vez, el 12 y 29 de julio de 2021, los accionantes presentaron escritos insistiendo en el cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el artículo 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 (en adelante, “LOGJCC”), la

⁸ Se toma nota de que Ramón Clotario Loor León, Carla Estefanía Pareja Franco y Virgilio Poveda Muñoz, quienes fueron actores en la acción de protección original junto con Gandhi César Medina Cruz y Rómulo Henri Medina Cruz, no son accionantes en la presente acción de incumplimiento.

⁹ En su informe, el Ministerio de Agricultura y Ganadería señala que no fue parte procesal dentro de la acción de protección, por lo que tampoco fue quien debía satisfacer con lo ordenado por la jueza. Afirma que, en consecuencia, no puede informar sobre el cumplimiento de la sentencia.

Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

18. Los accionantes alegan que, de forma posterior a la inscripción de la sentencia por el Registro de la Propiedad, la Unidad Judicial ordenó al GAD de Santa Elena habilitar sus catastros municipales signados con los códigos N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, medida que, si bien no consta detallada en las sentencias de la acción de protección, *“es acción implícita correspondiente al acto de inscripción en el registrador de la Propiedad de dichos terrenos como nuestros”*.
19. Los accionantes indican que después del requerimiento de la Unidad Judicial, el alcalde y procurador síndico del GAD de Santa Elena, como representantes de dicha institución, expresamente manifestaron que no darán cumplimiento a la orden jurisdiccional de dar apertura a los códigos catastrales, que *“de forma autoritaria y sin que medie orden judicial por disposición del Alcalde de Santa Elena, se cerraron sin notificación alguna, desde el año 2011”*.
20. A criterio de los accionantes, *“debió bastar la inscripción realizada por el registrado [sic] de la Propiedad de nuestra sentencia de primera y segunda instancia en la que se reconoce nuestro derecho de propiedad para que como trámite administrativo derivado del acto principal, se proceda a la reapertura de los catastros [...]”*.
21. Al respecto, los accionantes argumentan que la apertura de los códigos catastrales en cuestión, es una consecuencia lógica que se desprende de la decisión judicial de primera instancia, la cual fue confirmada en segunda instancia, *“pues más allá que el fallo no lo indique expresamente siempre toda resolución tendrá consecuencias lógicas de la aceptación de la garantía y naturalmente de la obligación de reparar integralmente el daño”*. Por lo mismo, en escrito presentado el 29 de julio de 2021, los accionantes requirieron que se ordene el cumplimiento de las sentencias *“y todas las consecuencias lógicas que de ella[s] deriven”*.
22. En un escrito presentado el 2 de septiembre de 2020, los accionantes señalan que, en el lugar en que deberían aparecer los códigos catastrales en las respectivas fichas catastrales, consta *“xxxxx”*, lo cual demostraría que -hasta la fecha- el GAD de Santa Elena no habría habilitado los códigos catastrales referidos.
23. En varios escritos presentados posteriormente a la demanda, los accionantes solicitan de manera expresa que se declare el incumplimiento en el que el GAD de Santa Elena ha incurrido, al no autorizar la reapertura de los catastros y, consecuentemente, la liquidación de los valores que deben cancelar relacionados con los impuestos que

corresponden a los terrenos de su pertenencia. Además, alegan que la inacción del GAD de Santa Elena ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.

3.2. Fundamentos del GAD Santa Elena

24. En su informe de descargo, los representantes del GAD de Santa Elena argumentan la improcedencia de la presente acción de incumplimiento, en razón de que en ninguna parte de la sentencia de primera instancia se ordena que el GAD *“deba cumplir con lo solicitado por el accionante de la presente demanda, por lo que **NO** existe un incumplimiento por parte del Municipio de Santa Elena”* (énfasis en el texto original). A criterio del GAD, tampoco es posible observar una afectación al accionante en cuanto al cumplimiento de la sentencia de segunda instancia, que confirmó la decisión subida en grado, puesto que la institución *“no estaría incumpliendo una orden judicial expedida mediante Sentencia y ratificada en Sala”*.
25. Frente a las alegaciones de los accionantes sobre una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, los representantes del GAD de Santa Elena sostienen que no se ha configurado tal vulneración, puesto que *“la inejecución parcial del fallo”* alegada por los accionantes no puede existir, cuando la habilitación de los códigos catastrales no es una medida que se encuentra expresamente en la sentencia.
26. Ligado a lo anterior, caracterizan como impreciso el argumento de los accionantes, referente a la disposición judicial por medio de la cual la Unidad Judicial ordena la apertura de los códigos catastrales, puesto que tal orden judicial no fue incluida en la sentencia. Por lo mismo, los representantes del GAD argumentan que, al proceder la acción de incumplimiento únicamente sobre sentencias, los accionantes han confundido el objeto de la presente acción. Finalmente, solicitan que la demanda sea declarada sin lugar.

3.3. Fundamentos del Registro de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena

27. Mediante escrito presentado el 9 de julio de 2021, el Registro de la Propiedad confirma que el día 9 de enero de 2018, con número de partida 7 y repertorio 42, se inscribió la confirmación de sentencia de primera instancia, resolución emitida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena el 5 de abril de 2017. Adicionalmente, informa que se procedió a cancelar la inscripción efectuada el 13 de agosto de 2010, de la resolución N°. 8032, expedida el 2 de agosto de 2010 por el director ejecutivo del INDA.

3.4. Fundamentos de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena

28. Junto con la remisión del expediente judicial a la Corte Constitucional, la Unidad Judicial presentó un informe en el que sostiene que se ofició al GAD de Santa Elena a fin de que habilite los códigos catastrales correspondientes a las propiedades de los accionantes, por solicitud de aquellos. También reitera que el GAD de Santa Elena

manifestó, en un primer momento, que procedió con la habilitación requerida¹⁰, pero que, posteriormente, la entidad solicitó la revocatoria de la providencia que dispuso la restitución de los códigos, por no haber sido ordenada en sentencia.

29. La Unidad Judicial concluye: “[p]or lo antes expuesto se establece un cumplimiento parcial a lo dispuesto en sentencia constitucional No. 24201-2013-03004, en la cual, pese a no ser parte procesal, sin embargo, los representantes del [GAD de Santa Elena] han comparecido, argumentando su negativa a coadyuvar en el fin principal de la acción constitucional, alegando derechos sobre el lote de terreno [...]”.

4. Análisis constitucional

30. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. La Corte ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas¹¹.
31. Asimismo, la Corte ha afirmado que “la ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado”¹² y que, entre los componentes de la tutela judicial efectiva se encuentra el derecho a ejecutar la decisión, que “se ve afectado cuando una sentencia no se ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada”¹³.
32. En el caso que nos ocupa, se observa que los accionantes no cuestionan el cumplimiento por parte del Registro de la Propiedad de las medidas que se dispusieron en la sentencia de 24 de diciembre de 2011, confirmadas por la sentencia de segunda instancia dictada el 5 de abril de 2017, a saber: i) dejar sin efecto el acto administrativo del Registro de la Propiedad del cantón Santa Elena, efectuado el 13 de agosto de 2010, es decir, la inscripción de la resolución N°. 8032 del INDA; (ii) que el Registro de la Propiedad proceda a cancelar, de manera inmediata, tal inscripción en las escrituras de propiedad de los actores de la acción de protección; y (iii) se haga la correspondiente marginación en el Registro de la Propiedad de los terrenos de los cuales los actores son legítimos propietarios.
33. Conforme lo descrito en los párrafos 18 y 19 *ut supra*, los accionantes alegan que, si bien el Registro de la Propiedad ha marginado la confirmación de la sentencia de

¹⁰ Del expediente judicial no se desprende que el procurador síndico o el jefe de Catastros y Avalúos del GAD de Santa Elena, hayan adjuntado pruebas que respalden el oficio ingresado a la Unidad Judicial el 7 de marzo de 2018, en el que se indicó que los códigos catastrales fueron actualizados.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 135.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 39-18-IS/21 y acumulados de 30 de junio de 2021, párr. 50.

primera instancia en las escrituras de sus terrenos y ha incluido estos datos en las correspondientes fichas registrales (información que es confirmada por el Registro de la Propiedad, según lo expuesto en el párrafo 27 de la presente sentencia), el GAD de Santa Elena ha incurrido en el incumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia, así como del auto emitido en fase de ejecución de 17 de enero de 2018, mediante el cual la judicatura ordenó al GAD que se habiliten los códigos catastrales de los predios de propiedad de los accionantes, acción necesaria para proceder a la liquidación de los valores que los accionantes deben cancelar por concepto de impuesto predial.

34. Por su parte, el GAD de Santa Elena sostiene que la entidad no debe cumplir con la habilitación de los códigos catastrales N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, correspondientes a los terrenos de los accionantes, por no haber sido una medida dispuesta en la sentencia de primera instancia de la acción de protección, ni en su confirmación por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.

35. Al respecto, cabe recordar que el artículo 21 de la LOGJCC obliga a la jueza o juez de una garantía jurisdiccional a emplear todos los medios que sean pertinentes y adecuados para que se ejecute la sentencia. De manera expresa, la norma dispone lo siguiente: “[d]urante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”. Así, la autoridad jurisdiccional tiene la facultad de emitir autos dirigidos a la ejecución integral de la sentencia constitucional, autos que pueden modificar las medidas ordenadas en sentencia, siempre y cuando tal modificación se realice para coadyuvar al cumplimiento integral de la misma.

36. Adicionalmente, esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales “abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional”¹⁴. Siendo así, los autos emitidos en fase de ejecución, como el auto de 17 de enero de 2018¹⁵, pueden ser conocidos a través de la presente acción. Cabe reiterar, además, que:

[e]sta Corte Constitucional reconoce que podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida¹⁶.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70.

¹⁵ El contenido del auto de 17 de enero de 2018 es reiterado en autos de 9 de febrero de 2018 y 27 de marzo de 2018, conforme se ha descrito en los párrafos 6 y 8 de la presente sentencia.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58.

37. En esta línea, esta Corte procederá a analizar si la disposición contenida en el auto de ejecución de 17 de enero de 2018 es una medida conducente a garantizar el cumplimiento integral de la sentencia de acción de protección alegada como incumplida, y como tal, si debía ser o no cumplida por el GAD de Santa Elena.
38. Para ello, este Organismo parte de las normas jurídicas que regulan la administración de los catastros municipales. Al respecto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”), en el literal i) de su artículo 55 determina como una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales (en adelante, “los GAD”), la elaboración y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. Esta facultad se desarrolla además en los artículos 139 y 494 del mismo cuerpo legal, que rezan:

Art. 139.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa. (énfasis añadido)

Art. 494.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código. (énfasis añadido)

39. Asimismo, el artículo 526 del COOTAD, en su parte pertinente, establece que los registradores de la propiedad, junto con las demás entidades públicas o privadas que posean información sobre inmuebles, enviarán “*el registro completo de las transferencias totales o parciales de los predios urbanos y rurales*” a las oficinas encargadas de la formación de los catastros, es decir, a las Direcciones de Avalúos y Catastros de los GAD¹⁷. Finalmente, el artículo 526.1 del COOTAD determina que, sin perjuicio de las demás obligaciones de actualización, los GAD también tienen el deber de actualizar los avalúos de los predios a su cargo.
40. En el caso que nos ocupa, esta Corte observa que el GAD de Santa Elena emitió en el mes de octubre de 2020 su Ordenanza de Formación de Catastros Prediales, Determinación y Recaudación del Impuesto Predial Bienio 2020-2021 del cantón Santa Elena (en adelante, “la Ordenanza”), norma que ha sido elaborada a partir de lo prescrito en el COOTAD y que, en su artículo 30, regula la coordinación entre el GAD

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Acuerdo Ministerial 29 (“Normas Técnicas Nacionales para el Catastro De Bienes Inmuebles Urbanos – Rurales”), publicado en el Registro Oficial Suplemento 853 de 3 de octubre de 2016.

Art. 2.- [...] 16. Entidad Catastral Territorial.- Es el órgano municipal responsable por el registro y la publicación de los datos básicos correspondientes a los predios y a los objetos catastrales legales de derecho público y privado de su jurisdicción. Corresponde a las actualmente denominadas Jefaturas o Direcciones de Avalúos y Catastros.

de Santa Elena y el Registro de la Propiedad, estableciendo que el GAD “*se encargará de la estructura administrativa del registro y su coordinación con el catastro acorde a lo estipulado en el artículo 526 del COOTAD*”; en la misma línea, esta norma reitera lo determinado en el artículo 526 del COOTAD, citado en el párrafo que antecede.

41. Cabe puntualizar que de conformidad con el artículo 19 del Acuerdo Ministerial 29 emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que contiene las normas técnicas para el catastro de bienes inmuebles urbanos y rurales a nivel nacional, la obligación de mantenimiento de los catastros comprende la actualización de “*la información de cada uno de los predios y las variaciones que éstos experimenten en sus componentes: económico, físico y jurídico; a partir del ingreso de los inmuebles al catastro por los procesos de formación o actualización*”. Por su parte, el artículo 7 de la misma normativa determina que los datos del propietario de un predio son parte esencial del componente jurídico del catastro.
42. De lo expuesto en párrafos anteriores, se tiene que la actualización de los catastros municipales constituye una obligación de los GAD, en este caso específico del GAD de Santa Elena, y que tal actualización debe realizarse con base en la información que proporcione el correspondiente Registro de la Propiedad. Conforme lo indicado en los párrafos 39 y 41 *ut supra*, además de la información técnica sobre un predio, la actualización comprende componentes jurídicos como los datos referentes a los propietarios de un predio, y componentes económicos como el avalúo de este.
43. Siendo así, esta Corte Constitucional concluye que la habilitación de códigos catastrales y la actualización de la información catastral, constituye una consecuencia directa y razonable de la inscripción por parte del Registro de la Propiedad de una sentencia de acción de protección que reconoce a una persona como legítima propietaria de un terreno. Por lo mismo, en el presente caso, al inscribirse en el Registro de la Propiedad la confirmación de la sentencia de primera instancia por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, en virtud de su obligación legal de mantener los catastros actualizados, el GAD de Santa Elena debe actualizar los catastros de los predios en cuestión y habilitar sus respectivos códigos catastrales.
44. Conforme lo indicado en los párrafos 7 y 28 *ut supra*, cabe señalar que el propio GAD de Santa Elena, en un primer momento, comunicó a la Unidad Judicial que habría dado cumplimiento a lo ordenado mediante auto de 17 de enero de 2017, demostrando su reconocimiento de que la habilitación de los códigos catastrales constituía una consecuencia de la inscripción de los accionantes como legítimos propietarios en el Registro de la Propiedad.
45. Así, esta Corte reconoce que lo dispuesto en auto de ejecución de 17 de enero de 2018 por la jueza de la Unidad Judicial en cuestión, constituye una consecuencia directa y razonable de las medidas dispuestas en la sentencia constitucional de acción de protección, lo cual a su vez permite garantizar el cumplimiento integral de la sentencia constitucional en cuestión. Por su parte, la actualización de la información catastral permite garantizar el cumplimiento de distintas obligaciones y trámites previstos en

la Ley, como es el caso de la liquidación que debe realizar el departamento correspondiente del GAD de Santa Elena para que los accionantes puedan proceder al pago del impuesto predial de sus terrenos, cuestión que también ha sido alegada por los accionantes en distintos escritos presentados ante la Corte.

46. Toda vez que los catastros municipales en cuestión no se han habilitado hasta la fecha, conforme lo indicado por los accionantes y el propio GAD de Santa Elena¹⁸, la Corte Constitucional dispone que el GAD de Santa Elena actualice la información catastral de los predios de propiedad de los accionantes, habilitando los códigos catastrales correspondientes, con el fin de garantizar el cumplimiento integral de la sentencia de 24 de diciembre de 2011, confirmada el 5 de abril de 2017.

5. Decisión

47. 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 de incumplimiento **No. 53-18-IS**.
2. **Declarar el incumplimiento parcial** de la sentencia dictada el 29 de diciembre de 2011 y confirmada en segunda instancia el 5 de abril de 2017, por haberse incumplido el auto de ejecución de 17 de enero de 2018, dictado por la jueza de la Unidad Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la provincia de Santa Elena.
3. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Elena, en el término máximo de 10 días de notificada la presente sentencia, actualice los catastros correspondientes a los terrenos de propiedad de Gandhi César Medina Cruz y Rómulo Henry Medina Cruz, y habilite los códigos catastrales N°. 014-006-002-00-00-00, N°. 014-007-004-00-00-00 y N°. 014-006-007-00-00-00, con el fin de que los accionantes puedan cumplir con sus obligaciones tributarias, entre otras previstas en la ley. Para el efecto, el Registro de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena deberá remitir el registro completo de los predios en cuestión al GAD de Santa Elena en el término de máximo de 5 días de notificada la presente sentencia. El GAD de Santa Elena, en el término máximo de 20 días de notificada la presente sentencia, deberá informar documentadamente a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente sentencia.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

¹⁸ Párrafos 21 a 25 de la presente sentencia.

48. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.09.06 09:20:21 -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 01 de septiembre 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. 0053-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 1905-16-EP /21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 1 de septiembre de 2021.

Caso No. 1905-16-EP

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

SENTENCIA No. 1905-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza si, en una sentencia que resuelve el recurso de casación dentro de un proceso penal, se vulneraron los derechos al debido proceso, a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Una vez realizado el análisis, se resuelve desestimar la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 16 de agosto de 2011, se sorteó al Séptimo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, (“tribunal de garantías penales”), la causa¹ seguida por la Fiscalía General del Estado, (“Fiscalía”), en contra de Rosario del Socorro Fraga Villareal, Héctor Manuel Hidalgo López, Milton Rodrigo Hinojosa Segovia² y Freddy Ramiro Rivera Asto³ por el presunto delito de estafa, tipificado en el artículo 563 del Código Penal, vigente a la época⁴. El proceso tuvo como antecedente la denuncia presentada por Raúl Vinicio Sarzosa Cobo, por sus propios derechos y como representante de la asociación de perjudicados del conjunto habitacional Rincón de las Plazas, según la cual, varias personas habrían suscrito promesas de compraventa de inmuebles en el conjunto habitacional referido, con la compañía PROCOANDE C.A. y habrían

¹ En etapa de juicio, el proceso se signó con el No. 17247-2011-0100.

² De acuerdo con su versión, contenida a foja 2 del expediente del tribunal de garantías penales, por disposición de la gerencia de PROCOANDE C.A., se encargaba de recibir valores y depositarlos en la cuenta de la empresa.

³ De acuerdo a su versión contenida a foja 2 del expediente del tribunal de garantías penales, fue auxiliar contable y contador de PROCOANDE C.A.

⁴ A foja 3 del expediente del tribunal de garantías penales, se observa que Fiscalía acusó a Héctor Manuel Hidalgo López como autor, a Rosario del Socorro Fraga Villareal como coautora y a Freddy Ramiro Rivera Asto como cómplice. Se abstuvo de acusar a Milton Rodrigo Hinojosa por no contar con los elementos suficientes. Asimismo, a foja 56 vuelta, se encuentra el auto de llamamiento a juicio a Héctor Manuel Hidalgo López y a Rosario del Socorro Fraga Villareal y a foja 57 vuelta, el auto de sobreseimiento provisional del proceso y de los procesados Freddy Ramiro Rivera Asto y Milton Rodrigo Hinojosa Segovia. Adicionalmente, del SATJE se verifica que, en providencia de 9 de diciembre de 2010, consta que “*el procesado [...] HIDALGO LOPEZ, se encuentra prófugo de la justicia, de conformidad con lo establecido en el Art. 233 del cuerpo legal antes invocado, dispongo la suspensión de la iniciación de la etapa del juicio, hasta que sea detenido o se presente voluntariamente [...]*”.

pagado cuotas de dinero en esta empresa, cuyo representante fue Héctor Manuel Hidalgo López y cuya gerente financiera fue Rosario del Socorro Fraga Villareal⁵.

2. El 1 de noviembre de 2011, el tribunal de garantías penales, en voto de mayoría, resolvió ratificar el estado de inocencia de Rosario del Socorro Fraga Villareal⁶. Frente a esta decisión, tanto la Fiscalía como el acusador particular interpusieron recurso de apelación.
3. El 8 de febrero de 2013, la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió aceptar los recursos de apelación interpuestos⁷, revocar la sentencia descrita en el párrafo anterior y condenar a Rosario del Socorro Fraga Villareal en calidad de cómplice del delito de estafa, imponiéndole la pena de un año de prisión correccional⁸. Contra esta decisión, Rosario del Socorro Fraga

⁵ Raúl Vinicio Sarzosa Cobo compareció como acusador particular en el proceso y señaló que el representante y la gerente financiera tenían conocimiento de que PROCOANDE C.A. se encontraba en problemas financieros y que la propiedad, donde supuestamente se edificaban los inmuebles, estaba limitada por un contrato de fideicomiso firmado con el Banco Solidario, sin embargo recibieron las cuotas de dinero sin que les hayan devuelto ninguna cantidad ni les hayan entregado el bien inmueble que prometieron venderles. A su vez, afirmó que los terrenos fueron vendidos al Banco Solidario y que tuvieron una afectación que incrementó el patrimonio del gerente general en \$732.000,00.

⁶ En suma, el Tribunal señaló que la acusada no tenía conocimiento ni voluntad de colaborar en el delito porque no tenía la calidad de administradora de la compañía, que únicamente laboró en relación de dependencia y que no tenía la facultad de disposición de dinero. Además, que no se ha demostrado colaboración entre la acusada y Héctor Manuel Hidalgo López, gerente general de PROCOANDE C.A. A su vez, determinó que la acusada no se encontraba en posición de garante, por lo que no tenía el deber de evitar el delito. El Tribunal agregó que *“los datos probatorios han permitido establecer de modo concluyente que el gerente general [...], sin contar con ningún tipo de colaboración [...] de Rosario Fraga [...] como dueño de la empresa fue quien desviaba los recursos económicos [...]”*.

⁷ En etapa de apelación, el proceso se signó con el No. 17123-2011-0613.

⁸ La Sala menciona, en lo principal, que varios testimonios *“son unívocos al enfatizar que Rosario Fraga realiza reuniones con los perjudicados, en las que les abriga las esperanzas de que pronto recibirán sus viviendas o la devolución de los valores aportados y que con el fideicomiso se solucionarán los problemas, generándoles una falsa expectativa para que sigan depositando, mientras ya se había transferido los inmuebles a través de los fideicomisos al Banco Solidario, con lo cual se justifica su participación directa en el hecho en calidad de cómplice”* y que de la prueba aparece que *“colaboró activamente con el mal manejo presupuestario, siendo Gerente Financiera tenía la obligación de cuidar precisamente el manejo financiero de la empresa, no lo hizo y más bien con las reuniones que ha tenido con los perjudicados ha permitido que continúen aportando, ofreciendo falsas expectativas, esto ocasionó el descalabro económico por el desvío de los fondos [...] actuando con conciencia y voluntad, más aún que en su testimonio manifiesta que ha llegado a trabajar a PROCOANDE C.A. con muchos años de experiencia, lo que le daba la experticia necesaria para detectar, en su calidad de Gerente Financiera, las irregularidades que se venían suscitando [...], que incidieron a que dicha compañía entrara en proceso de disolución [...]”*. La Sala le impuso la pena referida, en virtud de los atenuantes contenidos en el artículo 29 numerales 5 y 7 del Código Penal. Además, le condenó a indemnizar a los acusadores particulares por los daños y perjuicios en un monto de *“US \$ 575.940,39, más intereses. Con costas. [...] US \$ 500 los honorarios del Abogado Defensor de la Acusación Particular [...] Toda vez que de la constitución de los contratos de fideicomiso entre Héctor Hidalgo López, el Banco Solidario y Enlace Fondos, se ha podido advertir la posible existencia de un hecho punible, [...] se dispone oficiar al Señor Fiscal General del Estado a fin de que disponga la investigación respectiva”*.

Villareal interpuso recurso de aclaración y ampliación, negado en auto de 11 de marzo de 2013. Rosario del Socorro Fraga Villareal interpuso recurso de casación⁹.

4. El 7 de octubre de 2013, la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia declaró improcedente el recurso de casación interpuesto¹⁰ y de oficio casó la sentencia recurrida, declarando a Rosario del Socorro Fraga Villareal autora del delito de estafa, imponiéndole la pena de 5 años de prisión correccional, sin embargo, en aplicación del principio *non reformatio in pejus*, quedó “vigente la sentencia recurrida”. Frente a esta decisión, la señora Fraga Villareal presentó acción extraordinaria de protección.
5. El 9 de marzo de 2016, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro del caso No. 1956-13-EP, emitió la sentencia No. 076-16-SEP-CC en la que resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección, dejó sin efecto la sentencia de casación referida en el párrafo previo y dispuso que otra conformación de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación interpuesto.
6. El 30 de junio de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, (“Sala accionada”), resolvió declarar improcedente el recurso de casación interpuesto¹¹. Frente a esta decisión, Rosario del Socorro Fraga Villareal solicitó aclaración y ampliación, petición negada el 19 de julio de 2016.

⁹ El recurso de casación fue interpuesto por los siguientes cargos: “Falta de motivación, lo que trasgrede el artículo 76.7.l) de la [CRE] [...] Contravención expresa al texto de los artículos 76.4.7.a), c), k); 168.6, 169 de la [CRE] [...]; artículo 345 del Código de Procedimiento Penal; y, artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial. Violación del artículo 140 del Código de Procedimiento Penal. Falsa aplicación de los artículos 563 y 43 del Código Penal”.

¹⁰ En etapa de casación, el proceso se signó con el No. 17721-2013-0430.

¹¹ La Sala accionada, en lo principal, determinó que el fallo recurrido estructuró los fundamentos de hecho, de derecho y la subsunción a la normativa aplicable del caso concreto, que la inconformidad de la recurrente radica en que Fiscalía y la acusación particular no fundamentaron el recurso de apelación para “establecer la responsabilidad de la recurrente; empero, de la revisión íntegra del fallo objetado, en su parte expositiva consta la argumentación de la señora Fiscal, doctora Ana María Crespo Santos, como del acusador particular Raúl Sarzosa Cobo, de las cuales, claramente se evidencia un alegato tendiente a demostrar el acto típico, antijurídico y culpable [...], de cuyo sustento impugnatorio, ha sido analizado y valorado por ad quem dentro de sus facultades jurisdiccionales como órgano jurisdiccional de alzada; lo que conlleva a que el cargo propuesto sea declarado improcedente”, que “respecto a la violación del artículo 140 del Código de Procedimiento Penal, es de insistir que, el recurso de casación se encuentra investido del principio de taxatividad, pues su procedencia radica exclusivamente por alguna forma de la violación a la ley [...], sea por contravención expresa al texto, indebida aplicación o errónea interpretación, por tanto, la impugnante no ha señalado por qué causal de casación se ha vulnerado la disposición legal citada; sino su inconformidad, radica en que el Tribunal de Apelación ha basado su decisión únicamente en los testimonios de los ofendidos; empero, de la revisión de la sentencia recurrida, específicamente en el considerando ‘TERCERO’, [...] se desprende que el juzgador ha basado su resolución tanto en prueba documental como testimonial; lo que, torna que este cargo también sea rechazado” y que sobre “la falsa aplicación de los artículos 563 y 43 del Código Penal, dicha causal no se encuentra prevista en la normativa procesal penal (Art. 349 CPP), lo que denota una falta de tecnicismo jurídico que se requiere para fundamentar el recurso de casación, lo que desemboca en que este cargo sea rechazado ipso facto”.

7. El 8 de agosto de 2016, Rosario del Socorro Fraga Villareal, (“la accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de junio de 2016.

Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 1905-16-EP.
9. El 8 de noviembre de 2016, Raúl Vinicio Sarzosa Cobo presentó un escrito y solicitó ser tenido en cuenta como tercero interesado.
10. El 9 de noviembre de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó el caso a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.
11. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 el caso fue sorteado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento del mismo el 8 de junio de 2020 y ordenó a la Sala accionada presentar un informe de descargo.
12. El 7 de septiembre de 2020, Raúl Vinicio Sarzosa Cobo presentó un escrito insistiendo en el rechazo de la presente acción.

2. Competencia

13. 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 de la República del Ecuador (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

Fundamentos de la acción y pretensión

14. La accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso (en las garantías contenidas en las letras a, c, k, l y m del artículo 76.7 de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Además, señala que se vulneran los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11 de la CRE.
15. La accionante menciona que, el 22 de abril de 2016, solicitó a la Sala accionada la prescripción de la acción penal por haber transcurrido más de 7 años desde la fecha de su petición, considerando que la instrucción fiscal “*se sustanció el 07 de abril de*

2009”. Afirma que, en providencia de 27 de abril de 2016, la Sala accionada dispuso tener en cuenta su solicitud de prescripción, sin embargo, luego revocó la mencionada providencia. En ese sentido, la accionante afirma que no se dio respuesta a su solicitud de prescripción y agrega que, en auto de 12 de mayo de 2016, la Sala accionada señaló que de ser pertinente se tomaría en cuenta su petición en la audiencia de sustanciación del recurso.

16. Continúa señalando que los jueces de la Sala accionada “*con afán manifiesto de causarme daño y coartarme mi derecho de apelar el fallo a mi solicitud de prescripción, mezclaron en la sentencia de casación, la denegación mi petición de prescripción*” (sic). La accionante menciona que la Sala accionada, sin analizar sus peticiones de prescripción, asumió que la acción no prescribió, a pesar del “*derecho que me podría beneficiar*”, conforme con el artículo 101 inciso 6 del Código Penal.
17. Al respecto, menciona que mediante escrito presentado el 17 de mayo de 2016 pidió la prescripción en función del artículo *ibídem*. La accionante señala que aquella petición era distinta a la de 22 de abril de 2016 y que solicitó que se resuelva antes de la audiencia de manera separada. La accionante afirma que la Sala no contestó motivadamente su solicitud, denegándole justicia y dejándole en indefensión “*por lo que violaron el artículo 75 de la [CRE] y, [los] derechos de libertad contenidos en el artículo 66 numeral 23 de la Ley ibídem*”.
18. Menciona que la Sala accionada determinó que la instrucción fiscal inició el 4 de abril de 2009, que la resolución que puso fin al trámite es de 7 de octubre de 2013 y que se resolvió en 5 años. Al respecto, sostiene que la Sala accionada citó su petición de prescripción de 17 de mayo de 2016, sin embargo, considera que al determinar que su situación se resolvió en el plazo de 5 años queda demostrado que no atendieron su petición porque en ella señaló que se reduce a 4 años el tiempo de prescripción en delitos sancionados con prisión.
19. La accionante señala que la Sala accionada cometió una mutilación deliberada del inciso sexto del artículo 101 del Código Penal porque, a su juicio, dicha norma le beneficiaba y que a la Sala accionada no le interesó atender su petición de 17 de mayo de 2016. La accionante afirma que, si la Sala accionada habría resuelto su pedido en función de las pruebas que adjuntó, no tendría “*otra alternativa ni argumento para negarme la prescripción [...]*”. Agrega que la Sala accionada debió atender sus pedidos sobre la prescripción de la acción, previo a disponer la audiencia del recurso de casación para que pueda apelar el auto que resuelva aquel incidente, conforme el artículo 343 del Código de Procedimiento Penal (“CPP”).
20. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, indica que la Sala accionada no enunció las normas y principios jurídicos en los que se funda ni explicó su relación con los hechos, sino que “[...] *simplemente se fundamentaron en dos normas ajenas al tema [...]*”. Al respecto, afirma que la sentencia impugnada no está motivada porque no aplica el artículo 101 del Código Penal. A su vez, señala que la Sala accionada “*se apart[ó] de sus propios pronunciamientos en casos*

similares respecto a la Prescripción de la Acción, en los que han intervenido como jueces ponente o como miembros de la Sala [accionada] [...]” (sic)¹². También afirma que se viola la seguridad jurídica, al aplicar a la acción extraordinaria de protección, el artículo 142 de la LOGJCC que versa sobre el control concreto de constitucionalidad. Agrega que la Sala accionada “con plena voluntad” no aplicó la ley y se extralimitó “por cuanto a una acción penal prescrita ampliaron su existencia cuando ya el poder punitivo del Estado perdió el ius puniendi [...]”.

21. La accionante manifiesta que la Sala accionada desconoció la sentencia 76-16-SEP-CC porque, como resultado de la referida sentencia constitucional, la decisión de 7 de octubre de 2013 no existía jurídicamente. Agrega que es falsa la afirmación de la Sala accionada, relacionada con que su situación se resolvió en 5 años porque, al no existir la sentencia, no se pudo resolver su situación jurídica dentro de 5 años. Sostiene que se convocó a audiencia de casación después de 7 años de haberse iniciado la instrucción fiscal y por fuera del plazo de 5 años.
22. Frente a la afirmación referida de la Sala accionada, la accionante señala que la única petición de prescripción atendida fue aquella de 22 de abril de 2016, que presentó conforme el artículo 101 del Código Penal, y que no se atendió su petición de 17 de mayo de 2016, dejándole en indefensión y privándole del acceso a una justicia imparcial. La accionante afirma que, de esta forma, la Sala accionada vulnera sus derechos, al denegarle justicia, violando la seguridad jurídica y el debido proceso y menciona que eso demuestra negligencia en el tratamiento de su petición porque, pese a que transcurrió un tiempo considerable entre el 17 de mayo de 2016 y el 30 de junio de 2016, “[...] no se dignaron siquiera enterarse de su contenido” y lo trataron en la sentencia para impedir que “ejerza mi derecho a recurrir en apelación a dicho fallo, a sabiendas de que los autos si son susceptibles de ser revocados por el mismo tribunal que los dictó, mientras que las sentencias NO” (sic).
23. La accionante afirma que se vulneran sus derechos ya que la Sala accionada le negó su solicitud de prescripción de la acción y porque el artículo 94 de la CRE no trata de suspensión de la sentencia para efectos de calcular el tiempo de prescripción. La accionante alega que la Sala accionada aplica indebidamente el artículo 142 de la LOGJCC, publicado en el Registro Oficial de 22 de octubre de 2009, porque se refiere al control concreto de constitucionalidad, respecto del tiempo para que se suspenda la causa para efectos de la prescripción de la acción. De tal manera que, en

¹² La accionante menciona los siguientes procesos: No. 1271-2012 resolución No. 1511-2012 juez ponente Jorge Blum Carcelén; No. 256-2014 resolución 435-2014 juez ponente Jorge Blum Carcelén; No. 0046-2015 resolución No. 657-2015 juez ponente Luis Enríquez Villacrés; No. 503-2015 resolución No. 730-2015 juez ponente Luis Enríquez Villacrés y juez Jorge Blum Carcelén; No. 1716-2014 resolución No. 222-2015 juez Miguel Jurado Fabara; No. 584-2012-MM resolución No. 1389-2012 juez Jorge Blum Carcelén; No. 0079-WO-2011 resolución No. 204-2012 juez ponente Jorge Blum Carcelén. También menciona los siguientes procesos: No. 078-2013 resolución No. 839-2013; No. 0761-2014 resolución 221-2015; No. 193-MB-2008 resolución No. 331-2012; No. 1390-2013 resolución No. 1338-2013; No. 1768-2013 resolución 072-2015, sin embargo, se observa que ninguno de los jueces que emitió la decisión impugnada emitió la decisión.

su criterio, se aplicó una ley posterior al inicio del juicio penal “[...] *que fue 7 de abril del 2009* [...]”. Luego, menciona que “*el tiempo para que opere la prescripción de la acción continuaba [...], por lo tanto, los jueces al hacer una interpretación analógica violaron ley expresa y destruyeron la seguridad jurídica*”. La accionante sostiene que no existe imparcialidad y que la Sala accionada cometió prevaricato, delito de odio en su contra y desacato pues no actuó conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional y la ley.

24. Sobre el auto que resolvió la aclaración y ampliación de la sentencia de 30 de junio de 2016, la accionante afirma que recibió “*una diminuta y sin motivación respuesta evidenciándose una vez más la denegación de justicia [...]*”.
25. Con base en los argumentos expuestos, la accionante solicita que se declare la vulneración a sus derechos, que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se aplique el artículo 86.4 de la CRE.

Posición de la autoridad judicial accionada

26. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la Sala accionada optó por no responder a los fundamentos de la acción.

Terceros con interés

27. Raúl Vinicio Sarzosa, por sus propios derechos y como procurador común de la asociación, señaló, en suma, su oposición a que se acepte la presente acción. En su opinión, de aceptarse la acción existiría un “*efecto carrusel*”, puesto que “*existen ya 2 Sentencias de Casación, que en el mismo caso pierde la accionante [...]*”.

4. Análisis constitucional

28. En una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos planteados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional¹³.
29. Analizados los cargos planteados por la accionante, esta Corte observa que reiteradamente se afirma que se cumplieron los presupuestos para declarar la prescripción de la acción penal y que, al no habérsela declarado, se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva. Al respecto, la Corte considera que no puede entrar al análisis de este cargo puesto que no corresponde que este Organismo se pronuncie sobre si efectivamente fue correcto o incorrecto no declarar la prescripción de la acción penal, así como tampoco sobre la corrección del análisis realizado por la Sala accionada para concluir que la situación jurídica de la accionante se resolvió en 5 años, o si se le debía aplicar el inciso sexto del artículo

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

101 del Código Penal, vigente a la época. Conforme al objeto de esta garantía, esta Corte limitará su análisis a la presunta vulneración de derechos constitucionales que se acusen de forma directa e inmediata a la decisión jurisdiccional impugnada.

30. Por otro lado, esta Corte observa que no existe argumentación autónoma respecto de la alegada vulneración del derecho contenido en el artículo 76.7 letra k, por lo que tampoco corresponde plantear problemas jurídicos respecto a esta garantía.

31. Por lo anterior, esta Corte esquematizará el análisis constitucional mediante los siguientes problemas jurídicos:

1. La accionante sostiene que la negativa a su pretensión de prescripción de la acción penal no está motivada porque no enuncia las normas y principios en los que se funda, ni explica la pertinencia de su aplicación a los hechos. En ese sentido, se analizará si la negativa a declarar la prescripción cumplió con los requisitos mínimos para considerarla motivada.
2. La accionante afirma que la Sala accionada no atendió sus peticiones de prescripción de la acción penal. En ese sentido, se analizará si la alegada falta de respuesta a sus solicitudes constituyó una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión del derecho al acceso a la justicia.
3. La accionante alega que se vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de defensa, de ser escuchada en igualdad de condiciones y de recurrir, en cuanto, al resolver su solicitud en sentencia, se le impidió apelar la negativa de su solicitud de prescripción, en violación de los artículos 114 del Código Penal y 343 del CPP. Puesto que el cargo es el mismo para las tres garantías señaladas, la Corte analizará esta alegación a partir de la garantía más adecuada para ello, esto es, el derecho a recurrir. En consecuencia, se analizará si la Sala accionada habría privado a la accionante del acceso al recurso de apelación, vulnerando la garantía de recurrir el fallo.
4. La accionante menciona que (i) la Sala accionada inobservó su propia jurisprudencia en casos similares y que (ii) desconoció las medidas de reparación de la sentencia 76-16-SEP-CC. En ese sentido, se analizará si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

32. El artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas y que no habrá motivación si “*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*”.

33. Como ha señalado esta Corte, para verificar la suficiencia de la motivación en una decisión judicial, es importante primero identificar la estructura de la motivación de la decisión judicial impugnada, para situar de forma adecuada los cargos que se

plantean en su contra¹⁴. En el presente caso, la sentencia impugnada verifica la validez procesal –dentro de la cual la Sala se pronuncia sobre las alegaciones de la ahora accionante respecto a la prescripción de la acción– y luego resuelve los cuatro cargos casacionales planteados en el recurso. Dado que la accionante dirige su argumentación exclusivamente a la negativa a su solicitud de prescripción, es esta sección de la motivación de la sentencia la que debe ser objeto de análisis por parte de la Corte.

34. A partir del texto de la garantía contenida en el artículo 76.7.1, esta Corte ha sostenido que, para que una decisión judicial se encuentre suficientemente motivada, se requiere que la respuesta ofrecida a los problemas jurídicos necesarios para adoptar la decisión cumpla, al menos, con (i) determinar los hechos, (ii) enunciar las normas y/o principios en los que se fundamenta y (iii) formular una justificación jurídica sobre la pertinencia de aplicarlas a los hechos.
35. Para responder las alegaciones relativas a la prescripción de la acción penal, se observa que la Sala accionada hace referencia a que la accionante “*el 22, 29 de abril; 17, 20 y 26, de mayo del 2016, a través de su defensa técnica ha solicitado se declare la prescripción de la acción*”. Luego, cita la sentencia 020-10-SCN-CC y doctrina para referirse a la naturaleza de prescripción en materia penal. Posteriormente, la Sala accionada cita el artículo 101 del Código Penal, que consagraba la prescripción de la acción penal, y sobre la base de aquella norma, menciona que se deben considerar dos factores para determinar los plazos y formas para que opere la prescripción de la acción: “*i) si el delito investigado es de ejercicio público o privado de la acción; y, ii) si se ha iniciado o no el correspondiente proceso judicial*”.
36. La Sala accionada continúa con su análisis respecto del caso concreto señalando que el delito de estafa, que se imputó a la accionante, es de acción pública y, en consecuencia,

...el plazo para que cese el derecho coercitivo del Estado, es de cinco años, el cual debe computarse desde la fecha que dio inicio el proceso judicial.

Conforme ha quedado sentado, la prescripción de la acción radica principalmente en el transcurso del tiempo sin que la administración de justicia haya resuelto la situación jurídica del o la procesada. Dicho esto, tenemos que, la instrucción fiscal en contra de [...] Rosario del Socorro Fraga Villarreal, tuvo su inicio el 4 de abril del 2009, en tanto que la resolución que puso fin al trámite ordinario, emitida por la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación planteado por la procesada, es de fecha 07 de octubre de 2013; es decir, la situación jurídica de la recurrente ha sido resuelta dentro del plazo de cinco años.

Ahora bien, [...] Rosario del Socorro Fraga Villarreal, de dicho fallo interpuso acción extraordinaria de protección, garantía jurisdiccional que ha sido resuelta por

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 17; Sentencia No. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 18.

la Corte Constitucional [...] el 9 de marzo del 2016, cuya decisión fue declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación [...], y como resultado de lo cual, dejó sin efecto la sentencia emitida por el Tribunal de Casación.

37. La Sala accionada transcribió el artículo 94 de la CRE que establece a la acción extraordinaria de protección y señaló que, dado que esta garantía requiere que se agoten todos los recursos ordinarios y extraordinarios, necesariamente debía existir una resolución que haya alcanzado el estado de ejecutoria para haberse planteado y resuelto por la Corte Constitucional. Sobre la base de lo antes mencionado, la Sala concluye que el tiempo que permaneció el proceso en conocimiento de la Corte Constitucional, “-*insístase luego de haberse resuelto la situación jurídica de la hoy casacionista-, no es imputable al plazo que prevé la disposición del artículo 101 del Código Penal, debido a que la administración de justicia cumplió con su obligación de resolver la condición de la hoy recurrente dentro de los límites temporales que estable[ce] la normativa sustantiva penal citada*”. Luego de determinar que no se ha cumplido con el presupuesto de tiempo para la prescripción de la acción penal, la Sala mencionó al artículo 142 de la LOGJCC.
38. De los párrafos expuestos previamente, es posible observar que, para responder el problema jurídico relativo a si la acción se encontraba prescrita, la Sala accionada enunció las normas que consideró aplicables e incluyó una fundamentación jurídica para explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Así, para la Sala accionada, en suma, con base en el artículo 101 del Código Penal y el artículo 94 de la CRE, el caso fue resuelto en el tiempo previsto por la normativa penal vigente a la época y, en consecuencia, no era procedente declarar prescrita la acción.
39. Por otra parte, la accionante también afirma que el auto que resolvió el recurso de ampliación y aclaración tampoco motivó adecuadamente la negativa a declarar prescrita la acción. Al respecto, se observa a través del auto de 19 de julio de 2016, la Sala accionada atendió el recurso horizontal de aclaración y ampliación de la accionante. En este, enunció los artículos 281 y 282 del Código de Procedimiento Civil y doctrina relativa a este tipo de recursos horizontales. La Sala accionada resolvió el pedido en el caso concreto indicando que su análisis se explicó suficientemente, en lenguaje claro y de fácil entendimiento y que la ampliación procede únicamente cuando no se ha resuelto un punto controvertido o se hubiere omitido decidir sobre multas, intereses o costas. Finalmente, la Sala accionada señaló que las alegaciones sobre la prescripción expuestas por la compareciente “ *fueron atendidas oportuna y suficientemente por parte de este Tribunal Especializado tanto en audiencia como en la resolución escrita del caso* ”.
40. Se observa entonces que, al atender el recurso horizontal, la Sala enunció los artículos 281 y 282 del Código de Procedimiento Civil y explicó la pertinencia de su aplicación para negar el pedido de aclaración y ampliación.

41. En definitiva, se verifica que tanto la sentencia como el auto de aclaración contienen una motivación suficiente. Por ello, se descartan los cargos relativos a supuestas vulneraciones del debido proceso en la garantía de motivación.

Derecho a la tutela judicial efectiva

42. El artículo 75 de la CRE determina que 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, y agrega que en ningún caso la persona quedará en indefensión. La Corte Constitucional ha sostenido que este derecho se compone de tres elementos: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial y (iii) la ejecutoriedad de la decisión¹⁵.
43. La accionante afirma que la Sala no atendió sus peticiones de prescripción de la acción, por lo que la alegación se refiere a una aparente afectación al derecho a obtener una respuesta como parte del derecho de acceso a la justicia.
44. Verificadas las constancias procesales, se observa que la accionante presentó su primera solicitud de prescripción en un escrito de 22 de abril de 2016. Frente a dicha solicitud, la Sala accionada, en providencia de 27 de abril de 2016, respondió que, de ser pertinente su petición de prescripción, se la tomaría en cuenta en la audiencia de fundamentación del recurso de casación. Luego, el 29 de abril de 2016, la accionante presentó un escrito solicitando que se revoque la providencia mencionada, puesto que una de las autoridades judiciales firmantes fue parte del tribunal de casación que dictó la sentencia de 7 de octubre de 2013, la cual la Corte Constitucional la declaró como vulneratoria de derechos. Además, solicitó que se atienda su petición de prescripción de la acción de manera previa a la audiencia de fundamentación del recurso de casación. En respuesta, el 6 de mayo de 2016, la Sala accionada dejó sin efecto la providencia de 27 de abril de 2016, en función de que una de las autoridades judiciales no podía actuar en el proceso.
45. Luego, en providencia de 12 de mayo de 2016, la Sala accionada incorporó al expediente los escritos de “6 y 22 de abril del 2016” presentados por la accionante y señaló que, de ser pertinente, se tomaría en cuenta la petición de la accionante relativa a la prescripción de la acción durante la audiencia de casación. Posteriormente, el 17 de mayo de 2016, la accionante presentó un nuevo escrito insistiendo en su solicitud de prescripción de la acción. En atención a este pedido, la Sala accionada reiteró en que “se estará a lo ya dispuesto en auto de 12 de mayo de 2016”. El 20 de mayo de 2016 y el 26 de mayo de 2016, la accionante insistió en su petición y solicitó que se revoque la providencia de 17 de mayo de 2016.
46. Finalmente, y como se constató en la sección previa, la Sala accionada se refirió a las solicitudes de prescripción en el acápite de validez procesal de la sentencia

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

impugnada, haciendo expresa referencia a los pedidos realizados “*el 22, 29 de abril; 17, 20 y 26, de mayo del 2016*”, y ofreció una respuesta motivada a los mismos, negándolos por considerar que no había operado la prescripción. Por ende, se descarta que no se haya dado respuesta a los pedidos de la accionante relativos a que se declaré la prescripción de la acción.

47. Ahora bien, la accionante alega específicamente que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto a su juicio tenía derecho a recibir una respuesta de forma previa a la realización de la audiencia de formulación del recurso. La Corte observa que el artículo 352 del CPP, como normativa procesal aplicable al caso, señalaba que el recurso de casación “*se fundamentará en audiencia oral, pública y contradictoria, siguiendo el procedimiento previsto en el Art. 345 de este Código, en lo que fuere aplicable*”. A su vez el artículo 345 señalaba que finalizada la audiencia los jueces pronunciarían su decisión de forma oral y debían reducirla a escrito en el término de tres días.
48. Por consiguiente, es claro que cualquier asunto relativo al recurso de casación debía resolverse en audiencia, tal como ocurrió en el caso. No existe una fase procesal previa a la audiencia y no existía obligación alguna de los juzgadores de emitir un auto interlocutorio para dar respuesta a la solicitud de prescripción realizada por la accionante, por lo que se descarta el cargo planteado y se concluye que no existió vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Derecho al debido proceso en la garantía de recurrir

49. El artículo 76, numeral 7, letra m de la CRE establece como una garantía del debido proceso, el derecho a “*recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.
50. La accionante alega que se debía resolver su petición de prescripción primero y no en la audiencia de fundamentación del recurso de casación y que, al no haberse resuelto en un auto previo a la audiencia, se le impidió apelar la decisión de negativa de su solicitud de prescripción, en violación de los artículos 114 del Código Penal y 343 del CPP, dejándole en indefensión.
51. La Corte observa que la tesis de la accionante se fundamenta en que el artículo 343 del CPP prescribía que el recurso de apelación procedía de los autos “[...] *de prescripción de la acción*”. Sin embargo, según lo disponía el artículo 344 del CPP¹⁶, la apelación cabía de los autos que declaran la prescripción de la acción, circunstancia procesal que no ocurrió en el caso concreto, puesto que en el caso que nos ocupa se negó esta declaratoria. Por lo tanto, el cargo no puede prosperar y debe ser desestimado. Además, como se constató en la sección previa, el recurso de

¹⁶ CPP, Art. 344.- Interposición. - El recurso de apelación se debe interponer mediante escrito fundamentado, ante el juez de garantías penales o tribunal de garantías penales, dentro de los tres días de notificada la providencia. Interpuesto el recurso el juez de garantías penales o tribunal de garantías penales, sin dilación alguna, elevará el proceso al superior.

casación debía fundamentarse y sustanciarse en audiencia y no existía obligación de los juzgadores de resolver su pedido de prescripción mediante un auto interlocutorio previo a la audiencia de fundamentación del recurso.

52. En definitiva, la Corte considera que la legislación procesal vigente a la época no contemplaba el recurso de apelación en fase de casación penal, por lo que no se vulneró el derecho de la accionante a recurrir.

Derecho a la seguridad jurídica

53. El artículo 82 de la CRE reconoce que el derecho a la seguridad jurídica, se “*fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Este derecho garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico¹⁷. La Corte ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico¹⁸.
54. La accionante plantea dos cargos: (i) que la Sala accionada inobservó su propia jurisprudencia en casos similares; y, (ii) que desconoció las medidas de reparación de la sentencia 76-16-SEP-CC.
55. Sobre la primera alegación, la accionante menciona que la Sala accionada se apartó de sus propios pronunciamientos en casos similares respecto a la prescripción de la acción, fallos en los que habrían participado algunos de los mismos jueces que resolvieron su recurso de casación. Por tanto, la accionante alega que los jueces no aplicaron precedentes horizontales auto vinculantes¹⁹.
56. Ahora bien, la accionante no se refiere a una regla jurisprudencial o *ratio decidendi* que haya resultado auto-vinculante para los jueces que resolvieron su recurso de casación. Al contrario, la accionante simplemente se refiere en general a otros casos en que la Sala Penal declaró prescrita la acción, señalando que en su caso también correspondía la declaración de prescripción.
57. Como ha señalado esta Corte, no es posible entrar a analizar una alegación sobre falta de aplicación de un precedente cuando quien lo alega a su favor no argumenta ni explica de forma clara y detallada cuál es la regla de precedente que no fue aplicada ni cómo esta se relacionaría con el caso en análisis por compartir el mismo patrón fáctico o jurídico²⁰.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1039-13-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 39.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 40.

¹⁹ Un precedente horizontal es aquel que proviene de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico. Es auto vinculantes cuando ha sido dictado por los mismos jueces que componen un cierto tribunal *vid.* Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 17.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 43.

58. Ante la falta de identificación de una regla de un precedente auto-vinculante y las razones por las cuales esta sería aplicable al caso, la Corte descarta que haya existido una falta de observancia de precedentes que haya generado una vulneración a la seguridad jurídica.
59. En cuanto a la segunda alegación, esta Corte encuentra que la accionante pretende que, a través de esta acción extraordinaria de protección, se realice un pronunciamiento sobre la efectiva observancia de medidas de reparación dictadas en la sentencia 76-16-SEP-CC. En ese sentido, esta Corte, a través de la presente garantía no podría pronunciarse sobre el cumplimiento o no de las medidas de reparación planteadas en una sentencia constitucional. Cabe indicar que la consecuencia de dejar sin efecto una actuación implica retrotraer el proceso hasta el momento anterior de la emisión del acto dejado sin efecto. En ese sentido, una nueva conformación de la Sala accionada, en cumplimiento de la medida de reparación ordenada, resolvió el recurso de casación interpuesto. Por lo que, en el marco de la presente acción, esta Corte no verifica un desconocimiento de la sentencia constitucional.
60. Ahora bien, la accionante señala que la Sala accionada desconoció la sentencia 76-16-SEP-CC, al resolver señalando que el tiempo que estuvo la causa en la Corte Constitucional no se contabiliza para efectos de la prescripción. La Corte no observa que la Sala haya desconocido la sentencia 76-16-SEP-CC en cuanto únicamente consideró la fecha de la decisión dejada sin efecto por dicha sentencia para analizar si, desde que inició la instrucción hasta la obtención de una primera decisión que causó ejecutoría, se respetaron los términos de prescripción previstos en el Código Penal.
61. En consecuencia, no se verifica lo alegado en el segundo cargo planteado, por lo que se descarta que haya existido una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

5. Decisión

62. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1905-16-EP**.
 2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
63. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.06
09:22:08 -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 01 de septiembre 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. 1905-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 358-18-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

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

CASO No. 358-18-EP

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

SENTENCIA

Tema: En aplicación de la regla de excepción a la preclusión por falta de objeto, la Corte Constitucional rechaza la presente causa por improcedente.

I. Antecedentes Procesales

1. El 26 de abril de 2011, José Tomás Cedeño Méndez presentó una **demanda laboral** en contra de Eduardo Vintimilla Farhat¹, en su calidad de gerente general de la compañía AGRISERVI S.A. La pretensión de la demanda consistió en el pago de haberes laborales por despido intempestivo. La causa fue signada con el número 09351-2011-0328.
2. El 31 de mayo de 2013, el Juzgado Primero de Trabajo del Guayas (en adelante “el juez del trabajo”) dictó sentencia declarando parcialmente con lugar la demanda, dispuso que la compañía demandada representada por el señor Eduardo Vintimilla Farhat pague el valor de USD \$ 16.551,00².
3. El 28 de junio de 2013, el secretario del juez de trabajo sentó razón de que la sentencia se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la ley.

II. Fase de ejecución de la sentencia

4. El 17 de junio 2013, José Tomás Cedeño Méndez solicitó la prohibición de salida del país del señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat además de otras medidas cautelares³.

¹ En la foja 2 del expediente de origen se encuentra la demanda laboral donde consta que se demandó a Eduardo Vintimilla Farhat, en su calidad de gerente general de la compañía AGRISERVI S.A.

² El Código de Trabajo, en su artículo 614 declara que “*Las sentencias que condenen al pago del salario mínimo vital, pensiones jubilares, sueldo y salarios, remuneraciones básicas, decimotercera, decimocuarta, decimoquinta remuneraciones, vacaciones, bonificación complementaria y compensación al incremento del costo de la vida, dispondrán además el pago del interés legal que estuviere vigente para préstamo a corto plazo al momento de dictarse la sentencia definitiva, calculados desde la fecha en que debieron cumplirse tales obligaciones, según lo dispuesto en la sentencia e inclusive hasta el momento en que ésta se ejecute y sean pagados los valores correspondientes (...)*”.

³ José Tomás Cedeño Méndez solicitó se oficie a la Comisión de Tránsito del Guayas para que envíe información de los vehículos de propiedad del señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat, se oficie al Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil para que remitan información de los bienes inmuebles

5. El 24 de octubre de 2014, se sorteó la causa, misma que correspondió a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (en adelante “la Unidad Judicial de Trabajo”).
6. El 23 de febrero de 2015, José Tomás Cedeño Méndez solicitó prohibición de enajenar de los vehículos que constan en el oficio remitido por la Comisión de Tránsito del Ecuador. El 19 de mayo de 2015, la Unidad Judicial de Trabajo dictó auto y ordenó la prohibición de enajenación de los vehículos de placas G04352TP, tipo auto sedán, marca MAZDA y placa G03759P, tipo camioneta Pick, marca MAZDA de propiedad del señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat.
7. El 16 de diciembre de 2015, el señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat presentó escrito solicitando se levante la medida cautelar de prohibición de salida del país.⁴ Ello en virtud de que los recaudos procesales evidencian que el actor demandó a la empresa AGRISERVI S.A. y al señor Eduardo Vintimilla Farhat y, por ser diferentes personas, no es procedente que se haya dictado una medida cautelar en su contra.
8. El 15 de enero de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo dictó auto ordenando que se oficie a la Policía Nacional para i) imponer medida cautelar de prohibición de salida del país a Eduardo Vintimilla Farhat; y, ii) levantar la medida cautelar de prohibición de salida del país a William Eduardo “Veintimilla” Farhat⁵.
9. El 10 de agosto de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo dictó auto de mandamiento de pago y ordenó que la compañía AGRISERVI S.A. pague el valor de USD \$ 21.505,18.
10. El 30 de diciembre de 2016, José Tomás Cedeño Méndez solicitó el embargo de los bienes muebles de la compañía demandada AGRISERVI S.A. El 09 de enero de 2017, la Unidad Judicial de Trabajo resolvió que, previo a proveer el embargo, se precise cuáles son los bienes muebles sobre los que se pide el embargo por cuanto la información que se adjunta no permite determinarlo.
11. El 22 de junio de 2017, José Tomás Cedeño Méndez informó que la compañía demandada pretende eludir sus obligaciones debido a que la misma se encuentra en liquidación. Además solicitó la medida cautelar de prohibición de salir del país de los socios de la compañía AGRISERVI S.A.

propiedad del señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat y se oficie a la Superintendencia de Bancos para que remita información de las cuentas de ahorros y corrientes que pertenecen al señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat.

⁴ De la revisión de los recaudos procesales se observa que la medida de prohibición de salida del país se inscribió el 07 de noviembre de 2014.

⁵ El 23 de febrero de 2016, la Unidad Judicial del Trabajo dictó auto informando que incorporó al proceso el informe de liquidación realizado por la perito liquidadora Msc. Elba Enitt Pinzón Aguirre.

12. El 28 de junio del 2017, Unidad Judicial de Trabajo dictó auto rechazando las peticiones por improcedentes debido a que de la revisión de la sentencia los accionistas Félix Enrique Cabezas Velasco, Tanny Eugenia Hernández Andrade, Jorge Andrés Pérez, Nadia Cristina “Veintimilla” Chong y Ricardo Eloy “Veintimilla” Zambrano no fueron partes procesales.
13. El 20 de diciembre de 2017, José Tomás Cedeño Méndez presentó escrito solicitando una vez más la prohibición de salida del país de William Eduardo “Veintimilla” Farhat y que se investigue a los accionistas Félix Enrique Cabezas Velasco, Tanny Eugenia Hernández Andrade, Jorge Andrés Pérez, Nadia Cristina “Veintimilla” Chong y Ricardo Eloy “Veintimilla” Zambrano por una supuesta quiebra fraudulenta de la compañía demandada AGRISERVI S.A.
14. El 02 de enero de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo dictó auto resolviendo que el juez que le precedió rechazó la solicitud de rectificación del apellido del demandado y que es improcedente la prohibición de salida del país del señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat.
15. El 08 de enero de 2018, José Tomás Cedeño Méndez presentó escrito solicitando nuevamente la prohibición de salida del país del señor William Eduardo “Veintimilla” Farhat. A través de auto de 12 de enero de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo negó por improcedente el pedido.
16. El 15 de enero de 2018, José Tomás Cedeño Méndez interpuso recurso de apelación en contra del auto de 12 de enero de 2018. A través de auto 16 de enero de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo negó el recurso de apelación por improcedente debido a que el auto impugnado no es susceptible de recurso de apelación.
17. El 18 de enero de 2018, José Tomás Cedeño Méndez interpuso recurso de hecho, el mismo que fue negado a través de auto de 23 de enero de 2018 emitido por Unidad Judicial de Trabajo debido a que el recurso de hecho es improcedente de conformidad con el artículo 367 del Código de Procedimiento Civil.
18. El 29 de enero de 2018, José Tomás Cedeño Méndez (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 02 de enero de 2018 emitido por la Unidad Judicial de Trabajo.

III. Trámite ante la Corte Constitucional

19. El 01 de marzo de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales y el juez constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruíz Guzmán, admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección. La causa fue signada con el número 358-18-EP. De la revisión del expediente constitucional no obra ninguna actuación procesal.

20. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
21. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien, mediante providencia del 10 de marzo de 2020, avocó conocimiento de ésta y dispuso a las autoridades judiciales impugnadas que se pronuncien sobre los cargos contenidos en la demanda del accionante⁶.
22. Siendo este el estado de la causa, corresponde emitir la correspondiente sentencia.

IV. Competencia

23. 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 de la Constitución (en adelante “CRE”), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -en adelante, “LOGJCC”.

V. Decisión judicial impugnada

24. Conforme se identifica del cuarto acápite del libelo de demanda del accionante, el objeto de la presente causa recae sobre el auto de 02 de enero de 2018 emitido por la Unidad Judicial de Trabajo.

VI. Alegaciones de las partes

Del legitimado activo

25. El accionante alega que se han vulnerado sus derechos reconocidos en los artículos 75, 76, numeral 7 (literal I), 82, de la CRE. Asimismo, sostiene que se le habría desconocido los principios constitucionales contemplados en los artículos 169, 325, 326, 424 y 426.
26. Como argumento sostiene:
 - a) Que sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación, a la seguridad jurídica y los principios *pro homine*, garantía al trabajo, irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, supremacía de la constitución y principio de sometimiento a la constitución han

⁶ A través de sesión ordinaria No. 008-O2020, de 04 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la priorización del caso 358-18-EP.

sido vulnerados porque *“siendo negada mi petición sin argumento motivacional según consta del auto dictado el 2 de enero del 2018, he insistido en que se debe fundamentar motivadamente tal negativa sin ser atendido favorablemente además negado toda posibilidad que un organismo judicial Superior pueda pronunciarse sobre el reclamo de mi derecho a la ejecución de la sentencia en contra de Eduardo Vintimilla farah (sic)/ Eduardo “Veintimilla” Farah por sus propios derechos”*.

Posición de la autoridad judicial requerida

27. A pesar de que el órgano jurisdiccional fue notificado con el auto de avoco de conocimiento de 10 de marzo de 2020, la Unidad Judicial de Trabajo de Florida con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas no dio cumplimiento a lo ordenado, esto es, enviar un informe de descargo.

VII. Análisis del caso

28. Mediante sentencia No.037-16-SEP-CC los anteriores miembros de la Corte Constitucional establecieron, 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 sus requisitos de admisibilidad.
29. Sin embargo, la sentencia No. 154-12-EP/19 emitida por la actual Corte Constitucional, 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, la sentencia referida 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”*.
30. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra del auto de 02 de enero de 2018 emitido por la Unidad Judicial de Trabajo en fase de ejecución. Por lo tanto, lo primero que debe responderse en esta sentencia es si el **auto impugnado** puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección.
31. Para proceder a tal verificación, la sentencia No. 1502-14-EP/19 emitida por la Corte Constitucional señaló expresamente *“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 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 un nuevo ligado a tales pretensiones”*.

32. El auto de 02 de enero de 2018 emitido por la Unidad Judicial de Trabajo no resuelve el fondo de la controversia porque este auto ha sido expedido dentro de la fase de ejecución de una sentencia ejecutoriada. La sentencia que puso fin a la controversia por el fondo fue dictada el 31 de mayo de 2013 emitida por el juez de trabajo, ejecutoriada por el ministerio de la ley el 28 de junio de 2013. Por lo tanto, el auto no cumple con el supuesto (1.1) *ut supra*.
33. Respecto al presupuesto (1.2), este auto no impide la continuación del proceso, al contrario, da continuidad y permite la ejecución de la causa. Por lo tanto, se descarta el supuesto (1.2) *ut supra*. En definitiva, se concluye que el auto impugnado no es de aquellos que ponen fin al proceso.
34. En cuanto al presupuesto (2), este Organismo observa que el auto de 02 de enero de 2018 emitido por la Unidad Judicial de Trabajo constituye uno de mero trámite⁷, el cual no ocasiona un daño irreparable en contra del accionante, tampoco reviste de méritos suficiente para ser tratado de forma excepcional, por cuanto, a primera vista, no se advierte la existencia de una grave vulneración de derechos como consecuencia de dicho auto⁸.
35. Después de que esta Corte Constitucional verificó que la acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de un auto que no es definitivo, en tanto no pone fin a proceso alguno, no contiene un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, ni causa un gravamen irreparable. Este Organismo concluye que el auto impugnado no puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección. Por lo tanto, esta corte se abstiene de emitir un pronunciamiento sobre los méritos del caso y expide la siguiente decisión.

VIII. Decisión

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

1. Rechazar, por improcedente, la acción extraordinaria de protección **No. 358-18-EP**.
2. Notifíquese y devuélvase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.06 09:20:53
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁷ Corte Constitucional sentencia No. 362-14-EP/20.

⁸ Corte Constitucional sentencia No. 265-14-EP/20.

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 01 de septiembre 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. 0358-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 980-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito D.M., 01 de septiembre del 2021

CASO No. 980-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia de segunda instancia proveniente de un proceso de acción de protección, al verificar que la misma no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y el derecho a la defensa, ni el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

I. Antecedentes procesales

1. El 14 de diciembre de 2016 se recibió en la Unidad Judicial Penal de Portoviejo la demanda de acción de protección del señor NN¹ propuesta en contra de la Policía Nacional (Subzona 13 de Manabí) y del entonces Ministerio del Interior. En su demanda, el accionante impugnó el Acuerdo Ministerial No. 4421, de 09 de junio del 2014, Anexo No. 1, numeral 133, mediante el cual se lo separó de las filas policiales. El proceso judicial fue identificado con el número 13283-2016-01857.
2. El 29 de diciembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Penal de Portoviejo dictó sentencia en la que negó la acción de protección, argumentando la existencia de la vía contencioso administrativa para impugnar el referido Acuerdo Ministerial. Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 22 de febrero de 2017, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó sentencia en la que aceptó el recurso de apelación, declaró la vulneración de los derechos “*al debido proceso, salud, trabajo, y no discriminación del accionante*” y dispuso, entre otras medidas de reparación integral, su reintegro a las filas policiales, la cancelación de las remuneraciones dejadas de percibir y que las entidades accionadas definan “*acciones administrativas, presupuestarias y -Médicas para atender de forma prioritaria los requerimientos de los miembros de la institución que sean portadoras de VIH o enfermos de SIDA o que se encuentren en situaciones de enfermedades catastróficas análogas*”. Las entidades accionadas solicitaron la aclaración y ampliación de la sentencia, petición que fue negada el 09 de marzo de 2017.

¹ Se guarda reserva de la identidad del accionante en razón de su condición de salud, dado que es una persona que convive con VIH.

4. El 05 de abril de 2017, el señor Fabián Santiago Salas Duarte, director de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional y delegado del entonces Ministro del Interior (actual Ministerio de Gobierno), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de febrero de 2017.
5. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, correspondiente al caso No. 980-17-EP.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados las juezas y jueces de la Corte Constitucional.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 11 de febrero de 2021 y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

9. La entidad accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos, del derecho a la defensa y de la motivación (art. 76 num. 1, 7 lit. a y l CRE), la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Sobre el derecho a la defensa² indica que *“en la Resolución que impugno, no se dice absolutamente nada de las alegaciones y excepciones planteadas en la Audiencia Pública por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, ni de las argumentaciones doctrinarias y legales realizadas por la señora Jueza de la Unidad Judicial Penal de Portoviejo, para revocar la sentencia expedida de fecha 29 de diciembre del 2016”*.
11. Sobre la tutela judicial efectiva, señala que se vulnera como consecuencia de la violación de otros derechos.

² La Corte observa que por un lapsus calami el accionante alega la vulneración del artículo “77 numeral 7 literal a” de la Constitución, cuando lo correcto es 76 numeral 7 literal a.

12. En cuanto a la presunta vulneración a la motivación, señala que *“nada se dice del acto que motivo (sic) la separación de las filas policiales del recurrente, ni de las circunstancias que rodearon al hecho”*.
13. Sobre la seguridad jurídica, menciona que *“se irrespeta principios constitucionales y normas jurídicas previas, claras y públicas y con rango de Ley Orgánica que debían observarse obligatoriamente, estipuladas en la Ley de Personal de la Policía Nacional, donde se establece los motivos por los cuales los servidores policiales son separados de manera definitiva de las filas policiales, por incumplir con la misión constitucional”*.
14. Agrega que en el proceso de acción de protección se declaró la vulneración de derechos sin que haya mediado la inmediatez e inminencia del daño alegado. Además, recuenta los antecedentes del proceso originario y manifiesta que la acción de protección era improcedente al no haberse agotado la vía administrativa y menciona que *“se ha desconocido, el legítimo derecho que tiene la institución policial para iniciar expedientes administrativos a los servidores policiales, imponerles sanciones disciplinarias”*.
15. Con estos antecedentes solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. A pesar de haber sido debidamente notificados, las autoridades judiciales accionadas no presentaron su informe de descargo.

IV. Análisis del caso

17. Si bien la entidad accionante alega vulneraciones al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos, además del derecho a la tutela judicial efectiva, en realidad concentra su argumentación en la presunta falta de motivación de la sentencia impugnada, obstrucción del derecho a la defensa y en el supuesto irrespeto del normas previas, claras y públicas en el que habrían incurrido los jueces accionados. Por ello, la Corte estima procedente resolver únicamente si la sentencia de 22 de febrero de 2017, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y a la defensa, además del derecho la seguridad jurídica, al aceptar el recurso de apelación y conceder la acción de protección.

Sobre la garantía de la motivación

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

normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En la sentencia No. 1285-13-EP/19, esta Corte determinó que la motivación, en el caso de las garantías jurisdiccionales, también implica un “*análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos*”.

19. La entidad accionante señala que la sentencia no fue motivada porque los jueces accionados no brindaron ninguna razón para aceptar el recurso de apelación propuesto por la contraparte y no analizaron los hechos en el proceso originario.
20. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte observa que la sentencia impugnada enuncia varias normas de orden constitucional como los artículos 11 numeral 2, 33, 35, 76 y 86, además de disposiciones de orden legal como el artículo 40 numeral 1 y 41 de la LOGJCC. Por ello, esta Corte considera que la sentencia impugnada cumple con el primer parámetro de la motivación.
21. Sobre el segundo parámetro, la Corte observa que la sentencia impugnada sí explica la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. Por ejemplo, la sentencia impugnada señala:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ. Portoviejo, miércoles 22 de febrero del 2017 (...) Séptimo: derechos constitucionales vulnerados (...) la entidad accionada no ha probado lo contrario de lo que alega el legitimado activo, por cuanto no es prueba suficiente el Acuerdo Ministerial No. 4421, del 9 de junio del 2014, como tal, para poder afirmar que se garantizaron en el trámite del mismo el debido proceso, así como la tutela efectiva de los derechos del legitimado activo, pues ello solo prueba que hubo una sanción, más no el hecho que en el trámite de la misma se haya garantizado el debido proceso, lo cual debió probarse por parte de la entidad accionada, no habiéndolo hecho, se presume la violación de este derecho (...) por cuanto la situación del legitimado activo se enmarca dentro de lo que conocemos como estabilidad laboral reforzada, en donde la entidad accionada no podía dar por terminada la relación laboral (cesar de sus funciones en forma definitiva e inmediata de las filas de la Policía Nacional) si las repetidas faltas de asistencia a cumplir con sus labores diarias eran consecuencia de su enfermedad catastrófica, excepto si las mismas no se debían a esta circunstancia, hecho que no lo probó la entidad accionada, en consecuencia se presume que las mismas fueron por efectos de su enfermedad catastrófica, no obstante de que el legitimado pasiva alega no ser por aquello sino por indisciplina, pero al no haber probado procesalmente se convierte en criterios sospechosos para dar por terminadas las relaciones laborales, por lo que no se lo considera (...) al no haber probado procesalmente que garantizó el debido proceso en la sanción de cesarle de sus funciones, tal actitud por considerarse dentro de las actitudes sospechosas como refiere la jurisprudencia señalada en líneas anteriores, se convierte en una vulneración del derecho al trabajo, que le permite sustentarse económicamente y por ende ser atendido por sus dolencias en las casas de salud especializadas que tiene la institución policial (...) El Tribunal de alzada, colige que considerando que el legitimado activo, padece de enfermedad catastrófica por ser portador del virus VIH, por más de 8 años conforme se acredita a fs. 19 y 112 del expediente de primer nivel, certificación que tiene fecha 11 de marzo del 2014, la entidad policial debió considerar este particular al momento de tramitar el expediente

disciplinario, mismo que no ha sido acreditado procesalmente por la entidad accionada que le hubiese permitido desvirtuar que no se actuó con criterio sospechoso como califica la jurisprudencia señalada (...) al no haberse considerado su condición de persona portadora de VIH, que le ubica en el grupo de atención prioritaria, sujeto de estabilidad laboral reforzada, y no habiendo desvirtuado un posible criterio sospechoso en la emisión del Acuerdo Ministerial impugnado, por cuanto no se ha acreditado procesalmente haberse cumplido con el debido proceso, el haber actuado de esa forma constituye una violación al derecho de no ser discriminado, (Discriminación múltiple), tomando en cuenta que se conjugan en el legitimado activo varias circunstancias que la Constitución protege, como ser portador de una enfermedad catastrófica, (portador de VIH), tener discapacidad física (30%), ser afro y su orientación sexual (homosexual) al haber cesado en sus funciones en esas condiciones hace que se haya violentado este derecho constitucional como tal...

22. En cuanto al tercer parámetro, del extracto de la sentencia impugnado que ha sido citado previamente, además de la sección “*derechos constitucionales vulnerados*” de la decisión judicial, resulta evidente para la Corte que los jueces accionados sí realizaron un análisis sobre la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales en el proceso originario, concluyendo que la negligencia probatoria de la parte accionada configuró un criterio sospechoso que lesionaba derechos constitucionales, entre otros, los derechos al trabajo y a la salud del señor NN. Con ello, esta Corte estima que la sentencia impugnada cumple con el tercer parámetro de la motivación.
23. En suma, la Corte no considera que existan elementos que denoten vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y por ello desecha el cargo elevado por la entidad accionante.

Sobre el derecho a la defensa

24. De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución, el derecho a la defensa garantiza que “*nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*”. Esta garantía busca que las partes procesales cuenten con facultades para exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones y ser oídas por los tribunales, en igualdad de condiciones y de acuerdo con los procedimientos adjetivos habilitados por el ordenamiento jurídico.³
25. La entidad accionante señala que este derecho habría sido vulnerado porque los jueces accionados habrían aceptado el recurso de apelación interpuesto por la contraparte sin analizar ni pronunciarse sobre sus argumentos y pruebas.
26. De la revisión de la sentencia, la Corte estima que los jueces accionados sí analizaron y emitieron un pronunciamiento sobre los argumentos relevantes esgrimidos por la entidad accionante. Por ejemplo, los jueces que resolvieron el proceso en la segunda instancia señalaron:

³ Sentencia No. 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019.

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ. Portoviejo, miércoles 22 de febrero del 2017 (...) en la audiencia pública convocada para el efecto el legitimado pasivo, alegó que la entidad policial si (sic) cumplió con el debido proceso al imponer la sanción de cesar en forma definitiva e inmediata de sus funciones, lo que prueba con la documentación que agregó al proceso (...), la entidad accionada no ha probado lo contrario de lo que alega el legitimado activo, por cuanto no es prueba suficiente el Acuerdo Ministerial No. 4421 (...) para poder afirmar que se garantizaron en el trámite del mismo el debido proceso (...) si las repetidas faltas de asistencia a cumplir con sus labores diarias eran consecuencia de su enfermedad catastrófica, excepto si las mismas no se debían a esta circunstancia, hecho que no lo probó la entidad accionada, en consecuencia se presume que las mismas fueron por efectos de su enfermedad catastrófica (...) El legitimado pasivo por su parte ha alegado que no se le ha violentado derechos constitucionales al legitimado pasivo (sic), y lo que está alegando es la legalidad del acto, al solicitar que se deje sin efecto, y para ello tiene la vía expedita en el ámbito administrativo, ante el superior de la misma entidad, y en la justicia ordinaria ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, mismo que lo ha activado, siendo improcedente ejercer sus derechos por la vía constitucional (...) el legitimado activo sostiene que si bien es cierto que propuso el recurso de reposición ante el superior, éste no ha dado contestación alguna al mismo en los términos que establece la Ley de Modernización del Estado (...) ésta no constituye en una vía expedita para hacer valer mis derechos y lo que es más en ella no se discuten derechos constitucionales por lo que tampoco es vinculante esa resolución...

27. Del extracto citado, la Corte observa que los jueces accionados examinaron los argumentos y pruebas expuestos por la entidad accionante durante la audiencia pública celebrada el 25 de enero de 2017. Estos alegatos y pruebas relevantes fueron desechados motivadamente por las autoridades judiciales accionadas.
28. En síntesis, la entidad ejerció su derecho a la defensa en el proceso originario, sin que la Corte advierte elementos que hayan vulnerado este derecho.

Sobre la seguridad jurídica

29. El artículo 82 de la Constitución señala que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
30. La entidad accionante señala en su demanda que se vulneró la seguridad jurídica, por cuanto: i) la acción de protección “*no cumplía con los requisitos de inmediatez e inminencia del daño alegado*”, ii) no se agotó “*la vía administrativa*” y iii) “*ha desconocido, el legítimo derecho que tiene la institución policial para iniciar expedientes administrativos a los servidores policiales, imponerles sanciones disciplinarias*”.

31. Sobre el primer argumento de la entidad accionante, en la Sentencia No. 179-13-EP/20, esta Corte manifestó que ni la Constitución, la ley o la jurisprudencia determinan *“como un requisito para proponer una acción de protección, que su planteamiento sea necesariamente de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales”*.⁴ De aquello se desprende que la inmediatez o inminencia no es un requisito aplicable para declarar la procedencia de una acción de protección, como sostiene la entidad accionante.
32. En cuanto a la segunda alegación, esta Corte ha señalado reiteradamente que *“la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente, que bajo ningún concepto puede ser residual y exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ser ejercida”*.⁵ El hecho de que los jueces accionados hayan aceptado la acción de protección sin exigir requisitos previos de agotamiento de otras vías no supone vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
33. Sobre el tercer argumento, la Corte recuerda que, como señaló en la sentencia 141-14-EP/20, las entidades públicas, en este caso la Policía Nacional y el hoy Ministerio de Gobierno, no están legitimadas para demandar mediante acción extraordinaria de protección la tutela de sus potestades públicas, en particular de la potestad disciplinaria, como si se tratase de un derecho constitucional.⁶ La acción extraordinaria de protección, como de su nombre se deriva, es un mecanismo orientado a la protección de los derechos constitucionales respecto de las acciones u omisiones de las autoridades jurisdiccionales y no de potestades públicas. El resguardo legal de la presunción de legitimidad de los actos emitidos por la entidad accionante y de sus facultades sancionatorias son asuntos ajenos al ámbito material de esta garantía jurisdiccional. En caso de que las autoridades públicas busquen la tutela del ejercicio de sus atribuciones deben acudir a los órganos idóneos para el efecto.
34. En suma, la Corte considera que los argumentos de la entidad accionante no configuran una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades judiciales demandadas, al resolver el proceso originario de acción de protección. En este sentido, las autoridades judiciales demandadas aplicaron normas previas, públicas y claras. Por ello, este Organismo desecha la alegación referente a la presunta vulneración de la seguridad jurídica elevada por la entidad accionante.

⁴ Sentencia No. 179-13-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

⁵ Sentencia No. 1754-13-EP de 19 de noviembre de 2019.

⁶ Ver párr. 43-45 de la Sentencia No. 141-14-EP/20 de 22 de julio de 2020.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Fabián Santiago Salas Duarte, director de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional y delegado del entonces Ministro del Interior.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.09.06 09:21:34 -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 01 de septiembre 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. 0980-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 2120-16-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito D.M., 01 de septiembre de 2021

CASO No. 2120-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si el laudo arbitral y el auto de aclaración y ampliación, emitidos por el Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 20 de marzo de 2014, Jaime Tobar Núñez, representante legal de Equipos y Servicios del Ecuador S.A. EQUISERVEC, presentó una demanda de arbitraje en contra de MAYRESA Máquinas y Equipos S.A., representada por su gerente general Adolfo Guerrero Robayo.¹
2. El 2 de abril de 2014, la subdirectora del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil (“El Centro”) aceptó a trámite la demanda y concedió a la demandada diez días para que conteste. El 2 de abril de 2015, la directora del centro dispuso la citación por la prensa, en atención al juramento efectuado por el representante legal de EQUISERVEC, por desconocer la residencia del representante legal de la compañía demandada. Además, dispuso la notificación a la Procuraduría General del Estado, en atención a que MAYRESA es una empresa que maneja fondos públicos.²

¹ Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, laudo arbitral signado con el N°. 004-14, fs. 221 vta. y 222. El 9 de abril de 2013, EQUISERVEC y MAYRESA suscribieron un contrato. En dicho acuerdo EQUISERVEC se obligó como promitente vendedora a entregar la maquinaria tipo Reach Stacker Full, modelo TFC 45h. Mientras que MAYRESA, como promitente compradora, debía pagar la suma de USD 517.000, 00 más IVA. Las partes acordaron que el día de la suscripción del contrato se pagaría el 50% de precio total, equivalente a USD 258.500,00. Mientras que el restante 50% se pagaría al momento de la entrega recepción de la maquinaria. El 28 de mayo de 2013, la maquinaria se encontró en la Autoridad Portuaria de Esmeraldas. Por lo tanto, EQUISERVEC solicitó que se suscriba el acta de entrega recepción y se realice el pago del saldo pendiente. MAYRESA no habría cumplido con el pago del saldo, lo que dio lugar a la demanda arbitral.

² Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Artículo 3.- *De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: (...) c) Supervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica o a las personas jurídicas de derecho privado que cuenten con recursos públicos, sin perjuicio de promoverlos o de intervenir como parte en ellos, en defensa del patrimonio nacional y del interés público*. Artículo 6.- *“De las citaciones y notificaciones.- Toda demanda o actuación para*

3. El 15 de julio de 2016, el Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, mediante laudo arbitral declaró con lugar la demanda.³ El 27 de julio de 2016 tuvo lugar la audiencia de lectura del laudo y se notificó a las partes con la decisión.
4. El 29 de julio de 2016, Judith Verónica Casanova Zambrano, liquidadora de MAYRESA Máquinas y Equipos S.A. solicitó que el Tribunal Arbitral deje sin efecto la condena en costas.⁴ El 18 de agosto de 2016, el Tribunal rechazó el pedido de aclaración, al considerarlo improcedente.
5. Finalmente, el 12 de septiembre de 2016, Francisco Javier Falquez Cobo, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (en adelante, PGE) presentó acción extraordinaria de protección en contra del laudo de 15 de julio de 2016 y contra el auto de aclaración de 18 de agosto de 2016 dictados por el Tribunal Arbitral.
6. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **2120-16-EP**. No existen actuaciones por parte de los jueces de la anterior conformación de la Corte Constitucional.
7. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.

iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento. (...) El Procurador comparecerá directamente o mediante su delegado”.

³Ibidem, fs. 220-224. El Tribunal Arbitral resolvió lo siguiente: “1. Declarar con lugar la demanda, ordenando la terminación del contrato suscrito entre las partes el 9 de abril de 2013; 2. Se reconoce a favor de EQUIPOS Y SERVICIOS DEL ECUADOR S.A. EQUISERVEC la suma de doscientos cincuenta y ocho mil quinientos dólares (\$ 258,500) por concepto del valor entregado como anticipo por parte de MAYRESA MAQUINAS Y EQUIPOS S.A.; 3. Se reconoce en favor de la compañía EQUIPOS Y SERVICIOS (sic) DEL ECUADOR S.A. EQUISERVEC la propiedad de la máquina tipo Reach StackerDoctor en el párrafo 16 Full , Modelo TFC45H, por cuanto no se produjo la tradición del bien materia de la promesa de compraventa, por incumplimiento del comprador; 4. Se ordena que MAYRESA MAQUINAS Y EQUIPOS S.A. pague las costas procesales, entre las que se incluirán los honorarios de los abogados de la parte actora, que se fija en quinientos dólares (\$500) a ser entregados a prorrata”. (énfasis en el original)

⁴ Ibidem, fj. 27, la liquidadora de MAYRESA señaló: “...Debo indicar que la empresa MAYRESA MAQUINARIAS Y VEHÍCULOS S.A. ‘EN LIQUIDACIÓN’ si bien es cierto es una empresa privada en proceso de liquidación, pero sus fondos son públicos, por lo tanto, es improcedente conforme a lo preceptuado en el inciso segundo del Art. 284 del COGEP ordenar a una entidad del Estado a pagar costas procesales”. (énfasis en el original)

8. El 17 de marzo de 2021, el Pleno de este Organismo conoció y aprobó la excusa de la jueza Teresa Nuques Martínez y del juez Enrique Herrería Bonnet.⁵ Por tanto, se realizó un nuevo sorteo del caso y se asignó la sustanciación al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento el 12 de agosto de 2021 y solicitó el informe de descargo. Los árbitros no presentaron informe alguno, pese a estar debidamente notificados.
9. El 17 de agosto de 2021, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la PGE presentó un escrito en el cual señaló casillero judicial para notificaciones y solicitó que se convoque a una audiencia pública en el presente caso.
10. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la entidad accionante (“PGE”)

12. La PGE impugna el laudo de 15 de julio de 2016 y el auto de aclaración del laudo, emitido el 18 de agosto de 2016. Ambas decisiones fueron dictadas por el Tribunal Arbitral. La entidad alega la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en lo atinente a la garantía de la motivación (76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (82 CRE). Además, solicita que la Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y deje sin efecto el numeral cuarto del laudo, que se refiere al pago de las costas procesales.
13. La PGE a lo largo de su demanda emite argumentos exclusivamente sobre el considerando cuarto del laudo arbitral, relativo al pago de costas procesales. En relación a la supuesta afectación al derecho a la seguridad jurídica expresa lo siguiente: *“Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el numeral 4) de la parte resolutive del laudo impugnado, evidencia que los miembros del Tribunal Arbitral tomaron una decisión ajena totalmente a la normativa del art. 285 del Código de*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, causa N°. 2120-16-EP, consta el Memorando N°. CC-JHN-2021-040 suscrito por la jueza Teresa Nuques Martínez, quien se excusó del conocimiento y sustanciación de la causa, en virtud de haber sido directora del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, en aquella época. También, consta el Memorando N°. CC-JPH-2021-032, suscrito por el juez Enrique Herrería, quien se excusó de conocer la causa debido a que fue presidente del Tribunal Arbitral que emitió el laudo y el auto de aclaración impugnados en esta causa. Dichas excusas fueron conocidas y aceptadas por el Pleno de la Corte el 17 de marzo de 2021.

*Procedimiento Civil que no se puede condenar en costas a las entidades pertenecientes al Estado, provocando inseguridad jurídica en la parte afectada, además por no haber identificado la disposición normativa a la que se subsumía el caso concreto”.*⁶

14. La entidad accionante reclama la imposición del pago de costas judiciales contra MAYRESA. A criterio de la PGE, dicho pago únicamente tiene lugar cuando la actuación de los abogados a lo largo del proceso judicial haya sido calificada previamente como abusiva, maliciosa o temeraria, conforme lo ordena el artículo 12 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el artículo 174 de la Constitución. Y, añade que en el presente caso no existió este tipo de conducta. Además, la entidad accionante advierte que MAYRESA es una empresa cuyo interés pertenece al Estado, independientemente de su naturaleza jurídica inicial. Por tanto, considera que la condena al pago de costas procesales provoca inseguridad jurídica.
15. También, la PGE estima que tanto el laudo arbitral, como el auto aclaratorio no explican las razones para imponer la condena en costas procesales, así lo manifiesta: *“ En conclusión, los árbitros ni en el laudo ni en su auto de fecha 18 de agosto de 2016, alcanzan a solventar los tres elementos necesarios para que se considere que un fallo se encuentra motivado, en consecuencia, no existen criterios de razonabilidad porque los árbitros basan su decisión en norma que no se encuentren vigentes y fallos que guardan identidad con el caso que nos ocupa. Por estas consideraciones, se evidencia una clara violación del derecho a la defensa en la garantía de la motivación...”*⁷ La entidad accionante considera vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, así lo expresa: *“Pues, no puede concebirse que árbitros en derecho fallen contra normas expresas, como es el caso de los artículos 285 del Código de Procedimiento Civil y art. 12 del Código Orgánico de la Función Judicial”*.⁸
16. Finalmente, la entidad accionante considera que el caso es relevante pues permitiría establecer un precedente de carácter constitucional aplicable a los procedimientos arbitrales en lo relativo a la condena en costas al Estado y a sus instituciones.

IV. Análisis del caso

17. Esta Corte analizará la supuesta afectación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y al derecho a la seguridad jurídica, en atención a que en la demanda la entidad accionante esgrimió una argumentación completa sobre la supuesta afectación a estos derechos.

Acerca del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

⁶ Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, laudo arbitral N°. 0004-14, ff. 237 vta.

⁷ Ibidem, ff, 239.

⁸ Ibidem, 239 vta.

18. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.⁹ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. La motivación obliga a los jueces (entre otros elementos) a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁰
19. La entidad accionante alega en su demanda que el Tribunal Arbitral no expuso razones para imponer la condena en costas en contra de MAYRESA. Esta Corte advierte que el laudo impugnado está compuesto por tres acápites, a saber: *antecedentes procesales*, *antecedentes de la controversia*, y *análisis del Tribunal*. En el laudo consta que la empresa demandada no contestó la demanda y por tanto no presentó excepciones. Adolfo Rafael Guerrero, representante legal de MAYRESA, fue convocado por dos ocasiones por pedido de prueba de EQUISERVEC y para rendir confesión. En atención a que el representante legal de MAYRESA no compareció a rendir confesión, se le declaró confeso. También, se solicitó la confesión de Raúl Riquelme Cárdenas, liquidador de MAYRESA, quien sí rindió confesión.¹¹
20. En el acápite tercero del laudo (por error de numeración consta como IV), el Tribunal Arbitral analiza el contrato suscrito entre las partes, de manera especial se refiere a la cláusula sexta del contrato, que contiene una cláusula penal conforme el artículo 1551 del Código Civil. En lo principal el Tribunal Arbitral expresa lo siguiente: *“En la obligación con cláusula penal, el acreedor no necesita probar los perjuicios ni establecer su valor, porque la ley da derecho a exigir la pena en todos los casos en que se hubiera estipulado, sin que pueda alegarse por el deudor que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio al acreedor o le ha producido beneficio”*.¹²
21. Más adelante, el Tribunal precisa lo siguiente: *“Por otra parte, el artículo 1811 del Código Civil determina que la principal obligación del comprador es la de pagar el precio convenido; y el 1812 estipula que el precio deberá pagarse en el lugar y*

⁹ Constitución de la República, artículo 76: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP, párrafos 35 y 36.

¹¹ Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, laudo arbitral N°. 0004-14, fs. 222 y 223.

¹² Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, laudo arbitral N°. 0004-14, fj. 222 vta.

*el tiempo estipulado, o en el lugar y el tiempo de la entrega. Así también el artículo 1570 ibídem establece las circunstancias para que la promesa de celebrar un contrato sea obligatoria, y en el presente caso se han cumplido esas condiciones, pues la promesa consta por escrito; celebrado entre capaces, no adolece de vicios del consentimiento, tiene objeto y causa lícita; se encuentra determinado el plazo y solo falta para que sea perfecto la tradición de la cosa, que como consta de autos no se ha cumplido por culpa de la empresa compradora... ”.*¹³

22. Por estas razones el Tribunal Arbitral declara con lugar la demanda, ordena la terminación del contrato suscrito el 9 de abril de 2013, reconoce a favor de EQUISERVEC la suma de USD 258.500, por concepto de valor entregado como anticipo por parte de MAYRESA. Además, resuelve a favor de EQUISERVEC la propiedad de la maquinaria, en atención a que no se produjo la tradición del bien materia de la promesa de compraventa. Finalmente, el Tribunal ordenó que MAYRESA pague las costas procesales, entre las que se incluirán los honorarios de los abogados de la parte actora, que se los fijó en USD 500.
23. En atención al laudo arbitral, Judith Verónica Casanova Zambrano, en calidad de liquidadora de MAYRESA, presentó un escrito en el cual solicitó que se deje sin efecto la condena en costas. Frente a dicho pedido, el Tribunal Arbitral mediante auto de 18 de agosto de 2016 precisa los siguientes aspectos: *“La demanda fue iniciada el 20 de marzo de 2014 contra una empresa plena y netamente privada, aunque a la presente fecha se encuentra en liquidación e incautada a sus ex propietarios por parte del Estado ecuatoriano; en consecuencia no se está condenando al Estado en costas, sino a la persona jurídica del sector privado; aparte que está en proceso de liquidación y según el artículo 378 de la Ley de Compañías, la compañía disuelta conserva su personalidad jurídica mientras se realiza su liquidación. En todo caso, no procedería invocar el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), pues el mismo entró en vigencia en mayo de 2016, esto es, de manera posterior al momento en que se trabó la litis, por lo cual, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera de COGEP, los procesos que se encontraban en trámite antes de la vigencia de la nueva normativa procesal debían sustanciarse hasta su conclusión conforme al anterior Código de Procedimiento Civil. En lo medular, este tribunal confirma la condena de \$500 (quinientos dólares) en costas a cargo de la sociedad anónima MAYRESA Maquinarias y Vehículos S.A.”.*
24. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica que el Tribunal Arbitral en el laudo expuso de manera detallada todas las normas contenidas en el Código Civil que regulan las obligaciones entre las partes y explicó la pertinencia de dichas normas en el caso, frente al incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de MAYRESA y las consecuencias previstas para los casos de incumplimiento. De manera específica, en el auto de 18 de agosto de 2016 dicho Tribunal precisa que la condena en costas procesales se impuso a MAYRESA como una empresa privada,

¹³ Ibídem fj. 223 y 223 vta.

que si bien se encontraba en liquidación conserva su personalidad jurídica, al amparo del artículo 378 de la Ley de Compañías. Finalmente, el Tribunal Arbitral indicó que el COGEP no puede ser aplicado en el caso, en virtud de que al momento en que se trabó la litis estaba vigente el Código de Procedimiento Civil.¹⁴ Es decir que, el Tribunal accionado enunció las normas jurídicas y explicó su pertinencia en el caso. Por lo tanto, no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

25. La Constitución estatuye a la seguridad jurídica como el derecho que otorga certeza a los justiciables.¹⁵ Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁶
26. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió

¹⁴ Actualmente el COGEP en su artículo 284 dispone lo siguiente: “La persona que litigue de forma abusiva, maliciosa, temeraria o con deslealtad será condenada a pagar al Estado y su contraparte, cuando haya lugar, los gastos en que haya incurrido. La o el juzgador deberá calificar esta forma de litigar y determinar su pago en todas las sentencias y autos interlocutorios que pongan fin al proceso. El Estado no será condenado en costas, pero en su lugar podrá ser condenado a pagarlas quien ejerza su defensa”. Además, en la sentencia constitucional N° 1944-12-EP/19, en el párrafo 44 esta Corte dejó constancia de que la proscripción de condena en costas al Estado era una ventaja, así lo señaló: “Dentro de esa excepcionalidad, es imperativo el cumplimiento de los requisitos constitucionales por parte de las entidades públicas, máxime si consideramos que los organismos públicos y sus dependencias han gozado históricamente de ventajas o beneficios al momento de defender sus causas judiciales. Así, el Código de Procedimiento Civil - aplicable al caso en estudio - contemplaba ciertas reglas específicas tales como la proscripción de condena en costas al Estado (artículo 285), la proscripción de que se declare abandono o caducidad de la instancia cuando las instituciones públicas sean partes actoras (art. 389) o la consulta al tribunal de alzada en caso de sentencias adversas al Estado aunque las partes no recurran (artículo 337). Adicionalmente, otras disposiciones procesales aplicables al caso subjúdice ofrecían términos procesales mucho más extensos a las instituciones públicas. Así, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado contemplaba un término de veinte días para contestar todas las demás, mucho mayor a los que mencionaba el Código de Procedimiento Civil. En este contexto, cabe indicar que respecto al caso objeto de análisis, el artículo 5 de la Codificación de la Ley de Casación establecía el término para la interposición del recurso, concediendo a los organismos y entidades del sector público un tiempo mayor que a los demás usuarios del sistema”.

¹⁵ Constitución de la República, artículo 82: “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”.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/20, párrafo 21.

una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.¹⁷

27. En el presente caso, en el laudo impugnado el Tribunal Arbitral analizó y aplicó las normas del Código Civil que rigen las obligaciones civiles y el contrato suscrito en el presente caso. A la luz de dicha normativa, verificó el cumplimiento de cada una de las obligaciones pactadas y frente al incumplimiento impuso las medidas contempladas en la legislación civil. De acuerdo a lo manifestado, esta Corte constata que el Tribunal Arbitral actuó dentro de su competencia.¹⁸
28. Por tanto, aplicó las normas previas, claras y públicas propias en el proceso arbitral; de tal manera, otorgó certeza a las partes conforme era su obligación constitucional. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración a la seguridad jurídica.
29. Una vez que esta Corte descarta la vulneración de los derechos constitucionales alegados. Este Organismo estima pertinente advertir a la PGE que la sola inconformidad con la imposición de costas procesales no es argumento suficiente para alegar una vulneración de derechos constitucionales. Si bien las personas jurídicas de derecho público tienen legitimación para reclamar derechos de protección en su dimensión procesal a través de la acción extraordinaria de protección, el ejercicio de esta acción debe ejercerse con suma responsabilidad. Esta responsabilidad conlleva que las demandas de acción extraordinaria de protección, especialmente aquellas formuladas por las entidades públicas, deben contener argumentos que permitan a esta Magistratura el análisis de vulneraciones a derechos constitucionales adjetivos por acciones u omisiones judiciales. Si las entidades de la administración pública presentan demandas de acción extraordinaria de protección sin esgrimir argumentos relativos a la vulneración de derechos constitucionales, en las que se busque convertir a la acción extraordinaria de protección en una nueva instancia, es claro que se podría producir un abuso del derecho, además de que se entorpece el adecuado funcionamiento de la administración de justicia constitucional.¹⁹

V. Decisión

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

- 1) Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **2120-16-EP**.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/20, párrafo 22.

¹⁸ Ley de Arbitraje y mediación, artículo 3.- *Las partes indicarán si los árbitros deben decidir en equidad o en derecho, a falta de convenio, el fallo será en equidad. (...) Si el laudo debe expedirse fundado en derecho, los árbitros deberán atenerse a la ley, a los principios universales del derecho, a la jurisprudencia y a la doctrina. En este caso, los árbitros deberán ser abogados*".

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1772-14-EP/20, párrafos 49 y 50.

- 2) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.06
09:22:52 -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 siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021; los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, no consignan sus votos en virtud de las excusas presentadas en la causa, las mismas que fueron aprobadas en sesión de 17 de marzo 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. 2120-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 52-17-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO No. 52-17-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la demanda de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, al verificar que la norma se encuentra derogada y no surte efectos ulteriores.

I. Antecedentes procesales

1. El 21 de septiembre de 2017, Diego Patiño Izquierdo, en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja (“**GAD de Loja**”), presentó acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y el fondo, respecto del artículo 8 de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (“**LFA**”) publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 583 de 24 de noviembre de 2011. El caso fue signado con el No. 52-17-IN.
2. El 08 de enero de 2018, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de acción pública de inconstitucionalidad¹.
3. En auto de 12 de julio de 2018, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador corrigió el auto de admisión de 08 de enero de 2018 en virtud de un error en las partes procesales a las que se les debía requerir informe de descargo².
4. El 08 de agosto de 2018, se sorteó la causa y correspondió su sustanciación al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
5. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, por sorteo de 25 de julio de 2019, correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

¹ En su parte dispositiva el auto de admisión ordenó: **(i)** correr traslado al GAD de Loja a fin de que intervenga en el proceso defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y **(ii)** poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen del caso.

² En específico se ordenó que se notifique a la Asamblea Nacional y a la presidencia de la República del Ecuador a fin de que intervengan al proceso defendiendo o impugnando la constitucionalidad del artículo impugnado.

6. El 05 de julio de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa, notificó a las partes procesales, y solicitó un informe a la Asamblea Nacional respecto de si la norma impugnada sufrió reformas legales o si existen reformas en trámite.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

8. El accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 8 de la LFA publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 583 de 24 de noviembre de 2011:

Art. 8.- Sustitúyase el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, por el siguiente:

"Art. (...)- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas politécnicas públicas.- El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas, le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el Ministerio de Finanzas. El Servicio de Rentas Internas verificará los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes e informará al Ministerio de Finanzas, a efectos del inicio del proceso de asignación presupuestaria.

Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente.

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central”.

IV. Fundamentos y pretensión

4.1. Fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

9. En su demanda, el legitimado activo sostiene que la norma impugnada es inconstitucional por la forma y el fondo, puesto que es contraria a los artículos 1, 75, 82, 83, 271 y 436 (2) de la CRE. Asimismo, considera que es incompatible con el

artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”).

10. Para fundamentar su acción, argumenta que el artículo impugnado “*contraviene el principio constitucional en el cual se dispone que la transferencia de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales se realizara (Sic) de manera inmediata y oportuna contemplada en el artículo [271] de la [CRE]*”.
11. Explica que, la aplicación del artículo demandado “*derivo (sic) en la suscripción de convenios de pago entre el Ministerio de Finanzas y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y la Asociación de Municipales Ecuatorianas por alrededor de USD 786 millones, que establecían entre otras el esquema de pago de la devolución del IVA, (Sic)*”. Así, tras explicar el retraso de pago en el caso del GAD de Loja manifestó que éste derivó “[...] *en que se retarde la ejecución de obras, planes o programas de competencia del Municipio de Loja, transgrediendo de manera directa el literal b) del artículo 6 del COOTAD*”.

4.2. Contestación de la Asamblea Nacional del Ecuador

12. Pese a que con fecha 20 de agosto de 2018, Santiago Salazar Armijos, en calidad de representante legal de la ex presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, presentó su contestación defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada, mediante escrito de 07 de julio de 2021, la Asamblea Nacional del Ecuador ha informado que el artículo impugnado ya no está vigente pues fue “*derogado por el artículo 4 de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial Suplemento 486 de 2 de julio de 2021*”.

4.3. Contestación de la Presidencia de la República del Ecuador

13. El 20 de agosto de 2018, Johanna Pesantez Benítez, ex secretaria general jurídica de la Presidencia, presentó su contestación defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
14. Indicó que la “[...] *mera disconformidad en la aplicación de una norma legal que básicamente regula los aspectos generales de devolución de IVA no solo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sino a las universidades y escuelas politécnicas públicas, no implica de modo automático que su contenido transgreda la Constitución y que, como consecuencia, tal conflicto y su vía de resolución corresponda a la jurisdicción constitucional*”.
15. Alegó que no se verifica que de la norma demandada se “*entrañe una incompatibilidad normativa que lesione el mandato de la Norma Primera respecto de las asignaciones presupuestarias de los gobiernos*”.
16. Por último, manifestó que el artículo demandado no es contrario: **(i)** al artículo 1 de la CRE debido a que no rige ni la participación de los porcentajes de los ingresos de

los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes al Estado central, ni al carácter de sus asignaciones anuales; (ii) al derecho a la tutela judicial efectiva puesto que nada tiene que ver ni directa, ni indirectamente con el acceso a órganos jurisdiccionales encargados de administrar justicia ni la determinación de derechos; (iii) al derecho a la seguridad jurídica al ser una norma clara, previa y pública que surgió y se implementó “*de modo regular de acuerdo al procedimiento legislativo*”; y, (iv) al artículo 83 de la CRE porque “[r]esulta ilógico insinuar que cualquier disconformidad en la forma de aplicarse un impuesto apunte a privilegiar el interés particular, más aún cuando la norma en cuestión, involucra entidades públicas dentro de un mecanismo de gestión, lo que robustece el deber constitucional de colaboración y transparencia de la Administración Pública [...] y la consolidación del régimen de desarrollo [...]”.

4.4. Contestación de la Procuraduría General del Estado

17. El 16 de febrero de 2018, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de delegado del procurador general y director nacional de patrocinio legal de la Procuraduría General del Estado presentó su contestación defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada.
18. En relación a las alegaciones por la forma explicó que “[...] a la fecha de presentación de la acción pública de inconstitucionalidad, esto es, el 21 de septiembre de 2017, han transcurrido más de seis años desde su publicación y entrada en vigencia”. Por lo que, a su criterio, la demanda debe ser rechazada.
19. Asimismo, manifestó que las pretensiones del accionante “*demuestra[n] la desnaturalización del control abstracto de constitucionalidad, por cuanto se estaría presentado una presunta antinomia, entre el artículo 8 de la [LFA], frente al artículo 6 del [COOTAD]*”.
20. Señaló que “[...] los accionantes únicamente pretenden de manera errada y carente de fundamentación, que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la disposición impugnada por supuestos incumplimientos contractuales, cuando dicha norma no se contrapone con ninguna disposición que integra la Constitución de la República del Ecuador. Por tanto, lo único que se puede llegar a advertir es la disconformidad de los accionantes, en cuanto a la demora en la transferencia de recursos económicos a favor del GAD que representan [...]”.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

21. En la demanda de acción pública de inconstitucionalidad el accionante indica que la norma impugnada es inconstitucional por la forma y el fondo. No obstante, de la revisión de sus argumentaciones se observa que las mismas se dirigen a impugnar la constitucionalidad por el fondo del artículo 8 de la LFA.

5.1. Control constitucional por el fondo

22. Dentro de los principios del control abstracto de constitucionalidad, el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC determina que es posible que la Corte Constitucional realice control de constitucionalidad de normas derogadas, siempre y cuando *“las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución”*.
23. En decisiones anteriores, esta Corte ha manifestado que el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC recoge la teoría de *ultractividad* de los efectos de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado³.
24. En el presente caso, como ha quedado determinado a partir del informe de la Asamblea Nacional, la norma impugnada fue derogada por el artículo 4 de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial Suplemento 486 de 2 de julio de 2021 que, expresamente, establece: *“Deróguese el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno”*.
25. Asimismo, resulta relevante mencionar que esta misma Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno prevé reglas en relación con el valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que se encuentran pendientes de asignación⁴. En consecuencia, ante el establecimiento de normas específicas para los valores pendientes bajo la normativa anterior, no se advierte que la norma impugnada tenga la potencialidad de producir

³ Corte Constitucional, sentencia No. 15-18-IN/19, de 02 de julio de 2019, párr. 48.

⁴ Artículo 3 de la Ley Reformatoria a la LRTI: Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado IVA pagado por las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, Universidades y Escuelas Politécnicas del país.- *“El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, y que actualmente se encuentran pendientes de asignación, seguirán las siguientes reglas: 1. El Servicio de Rentas Internas compensará las obligaciones tributarias pendientes de pago y notificará al Ministerio de Economía y Finanzas para que este último dé inicio a la asignación presupuestaria, en un plazo máximo de treinta (30) días posterior es a la publicación de esta Ley. 2. El Ministerio de Economía y Finanzas asignará vía transferencia presupuestaria de capital y acreditará en la cuenta correspondiente, con cargo al Presupuesto General del Estado, el IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la publicación de esta Ley.*

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.

En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público”.

efectos ultractivos de conformidad con el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC y no corresponde que la Corte Constitucional examine su constitucionalidad.

26. Finalmente, esta Corte no observa que el contenido de la norma derogada se reproduzca en otras normas vigentes o que se presuma la configuración de unidad normativa conforme al artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC.

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. Negar la acción extraordinaria de protección planteada dentro del caso **No. 52-17-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.06
12:37:59 -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 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0052-17-IN



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 70-18-IS /21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 01 de septiembre de 2021

CASO No. 70-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte verifica el cumplimiento de la sentencia emitida dentro de un proceso de acción de protección seguido por Patricia Jeannette Serrano Amaya en contra del IESS, por la falta de reclasificación del cargo que ocupaba en el Hospital del IESS de Machala. Tras constatar que la sentencia fue integralmente cumplida, se desestima la acción.

I. Antecedentes procesales

Proceso de acción de protección

1. El 26 de abril de 2012, Patricia Jeannette Serrano Amaya presentó una acción de protección en contra de Fernando Guijarro Cabezas, en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), alegando que sus superiores se rehusaron a reclasificarla de “asistente administrativa” a “química farmacéutica” del Hospital del IESS de Machala, a pesar de que desempeñaba las funciones correspondientes al segundo cargo. El proceso fue signado con el No. 07251-2012-0049.
2. El 21 de mayo de 2012, el Juzgado Primero de Garantías Penales de El Oro (“Juzgado de Garantías Penales”) concedió la acción de protección y ordenó que el *“accionado disponga a la Subdirección de Recursos Humanos del IESS, la reclasificación o jerarquización del cargo de la Dra. Patricia Jeanette Serrano Amaya, acorde a las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de fecha 24 de Septiembre y 05 de Noviembre (sic) del 2009, esto es al cargo de QUIMICA FARMACEUTICA”* (énfasis en original).
3. De esta decisión, tanto el IESS como la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación¹. El 11 de julio de 2012, la Sala de lo Penal de la

¹ En esta instancia, la causa fue signada con el No. 07121-2012-0243.

Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó los recursos y confirmó la sentencia subida en grado².

4. El 23 de diciembre de 2013, la accionante solicitó al Juzgado de Garantías Penales que disponga al IESS que le pague “*la diferencia del sueldo que debió pagarse[le] como Farmacéutica, desde que emitieron las resoluciones [...] del 24 de septiembre y 5 de noviembre del 2009 hasta el 21 de julio de 2012*”.
5. El 23 de diciembre de 2013, el Juzgado de Garantías Penales³ negó lo solicitado por cuanto de la revisión de las sentencias de primer y segundo nivel, “*se colige que no se ha ordenado pago alguno, a la institución demandada a favor de la demandante*”.
6. Mediante escrito de 05 de febrero de 2018, Patricia Jeannette Serrano Amaya informó al juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala (“**Unidad Judicial**”) que el IESS habría incumplido la sentencia de 21 de mayo de 2012 y solicitó que delegue el seguimiento del cumplimiento de dicha sentencia a la Defensoría del Pueblo de El Oro.
7. En auto de 13 de abril de 2018, la Unidad Judicial resolvió no atender lo solicitado, por considerar que el “*Director Nacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dentro de la presente acción de protección*”. Además, señaló que “*cualquier acto administrativo que vulnere algún derecho posterior al cumplimiento de la sentencia, no forma parte de la presente acción de protección*”.

Proceso de acción de incumplimiento de sentencia

8. El 19 de diciembre de 2018, Patricia Jeannette Serrano Amaya (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento de sentencia, solicitando que el IESS cumpla con la sentencia de 21 de mayo de 2012, dictada por el Juzgado de Garantías Penales.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
10. El 11 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia demandada.

² El 08 de agosto de 2012, Fernando Guijarro Cabezas, en calidad de director general del IESS, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial. La acción fue identificada con el No. 1284-12-EP, y fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 12 de junio de 2013.

³ Posterior Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

Fundamentos y pretensión de la acción

12. La accionante manifiesta que, en virtud de la sentencia cuyo cumplimiento se exige, el IESS procedió a la reclasificación de su cargo mediante nombramiento de 21 de junio de 2012 *“para el desempeño del cargo de FARMACEUTICO [...] con el sueldo base mensual correspondiente a la categoría FB2”*.
13. Relata que, el 25 de febrero de 2014, fue designada jefa de farmacia del Hospital del IESS de Machala mediante nombramiento provisional, mismo que se dio por terminado el 14 de abril de 2016. Añade que, posteriormente, *“en forma sorprendente, sin justificación alguna, ni fundamento legal”*, se dispuso su *“reintegro al puesto de QUIMICO FARMACEUTICO (sic) 1, GRADO 1, cuando en realidad se debió haberse (sic) ordenado el reintegro (sic) al PUESTO DE FARMACEUTICO FB2, conforme la reclasificación o jerarquización [de su] cargo [...] conforme a lo ordenado en sentencia”*.
14. Sostiene que el IESS la ha discriminado, al haberla descendido del cargo de farmacéutico FB2 a químico farmacéutico 1, grado P1, *“por el solo hecho de tener una discapacidad física del 44%”*.
15. Expresa que el IESS incumplió la decisión judicial, lo cual *“está causando un daño irreparable, en lo económico”*, y *“ha implicado que sean violentados un sinnúmero de derechos y garantías”*. En este sentido, cita los artículos 35, 75, 76 numeral 1 y 82 de la CRE, y 22 numeral 5 de la LOGJCC.
16. Alega que los *“derechos son progresivos, más aun (sic) si pertenece[ce] al grupo de atención prioritaria, por [su] discapacidad como servidora pública, no se podía menoscabar o anular un reconocimiento o goce del cargo [...] categoría FB2”*.
17. Manifiesta que el 21 de septiembre de 2018 solicitó al director general del IESS el cumplimiento de la sentencia *“en lo referente al reintegro cargo (sic) que legalmente [le] corresponde”*. En respuesta, recibió el memorando No. IESS-UATHR-2018-1039-M de 09 de octubre de 2018, en el que *“sin ninguna motivación, hace caso omiso a la sentencia constitucional, es decir, se han negado al reintegro a [su] puesto [...] categoría FB2”*. Asegura que con esto se configuró el incumplimiento de sentencia.

18. Agrega que el juez de la Unidad Judicial, en providencia de 13 de junio de 2018, reconoce que existe una vulneración de sus derechos, al señalar que *“cualquier otro acto administrativo que lesione los derechos de la compareciente, no es materia de la presente Acción de Protección”*.
19. En virtud de lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la sentencia de 21 de mayo de 2012, emitida por el Juzgado de Garantías Penales, ordene al IESS su *“reintegro al puesto o cargo de FARMACEUTICO categoría FB2”*, ordene como reparación integral *“el pago de la diferencia de sueldo entre lo percibido y lo que debía percibir como [...] FARMACEUTICO categoría FB2”*, y *“disponga la aplicación inmediata del art. 22 numeral 4 de la [...] [LOGJCC], esto es, la destitución del cargo de los legitimados pasivos”*.

Argumentos del IESS

20. En su escrito de 18 de junio de 2021, Enrique Baquerizo Castro, en calidad de director provincial del IESS de El Oro, sostiene que la sentencia cuyo cumplimiento se exige ordenó la reclasificación o jerarquización de la accionante *“acorde a las resoluciones C.D. 278 y C.D 287, [...] esto es al cargo de QUIMICA FARMACÉUTICA”*.
21. Remite documentación que, a su decir, demuestra que el IESS cumplió integralmente con lo dispuesto en la sentencia de 21 de mayo de 2012. Por tanto, argumenta que la entidad *“no tiene que cancelar ninguna diferencia de sueldo entre lo percibido y lo que debía de (sic) percibir [la accionante], puesto que el sueldo que percibe desde la otorgación de su nombramiento, con el puesto de FARMACÉUTICA, ha sido de \$1.670,00; y, en la actualidad se encuentra percibiendo una remuneración de \$. 1710,00”*.
22. Añade que no existe la vulneración de derechos alegada en la demanda, por lo que solicita a la Corte Constitucional que declare sin lugar la acción de incumplimiento y ordene a la accionante *“el pago de daños y perjuicios por obligar a la institución a litigar de mala fe”*.

Argumentos de la Unidad Judicial

23. A pesar de haber sido notificada, la Unidad Judicial no remitió su informe respecto del cumplimiento de la sentencia de 21 de mayo de 2012.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

24. Correspondiendo verificar el cumplimiento integral de la sentencia dictada por el Juzgado de Garantías Penales, el 21 de mayo de 2012, este Organismo realiza el siguiente análisis:

25. La sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso expresamente que el “*accionado disponga a la Subdirección de Recursos Humanos del IESS, la reclasificación o jerarquización del cargo de la Dra. Patricia Jeanette Serrano Amaya, acorde a las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de fecha 24 de Septiembre y 05 de Noviembre (sic) del 2009, esto es al cargo de QUIMICA FARMACEUTICA*” (énfasis en original).
26. En este sentido, la disposición del Juzgado de Garantías Penales, ratificada en sentencia de segunda instancia, consistió en que el director general del IESS ordene la reclasificación o jerarquización de la accionante⁴, misma que debía sujetarse a dos condiciones: (i) guardar concordancia con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del IESS; y, (ii) designar a la accionante al cargo de “química farmacéutica”.
27. Dado que la accionante en efecto fue reclasificada, y aquello no está en controversia, lo que corresponde a esta Corte es verificar si se cumplió con las condiciones establecidas para ello.
28. Con respecto a la condición (i), este Organismo encuentra que la resolución C.D. 278 expidió las normas para la reclasificación y jerarquización de los servidores del IESS sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (“LOSCCA”)⁵. Sin embargo, los parámetros para la reclasificación fueron sustituidos por el artículo 1 de la resolución C.D. 287:

“*Art. 1.- Sustituir el cuadro de requisitos para la reclasificación que consta en el artículo 3 de la Resolución No. C.D. 278 de 24 de septiembre de 2009, por el siguiente:*”

CUADRO DE REQUISITOS PARA RECLASIFICACIÓN					
Para colocarse en el nivel inicial de otro grupo ocupacional			Para ascender a un nivel superior del mismo grupo [grado salarial]		
GRUPO OCUPACIONAL	REQUISITOS	FUNCIÓN ESPECÍFICA	<i>Haber Estado 3 años ejecutando la función y en el mismo grado salarial para pasar al siguiente grado.</i>		
1. APOYO ADMINISTRATIVO	<i>Bachiller</i>	<i>Función de Oficinista</i>	<i>AA</i>	<i>AB</i>	<i>AC</i>
2. TÉCNICO	<i>Bachillerato</i>	<i>Función</i>	<i>TA</i>	<i>TB</i>	<i>TC</i>

⁴ Cabe precisar que, tanto la sentencia de 21 de mayo de 2012 como las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del IESS, no distinguen entre “reclasificación” y “jerarquización”, por lo que se utilizarán ambos términos como sinónimos.

⁵ La resolución estableció que la Subdirección de Recursos Humanos, en conjunto con sus unidades provinciales y jefaturas de cada área de gestión del IESS a nivel nacional, debían realizar el estudio para la clasificación y jerarquización del personal que así lo amerite, considerando los principios de preparación, experiencia e idoneidad. Además, señaló los parámetros para la reclasificación.

	<i>Técnico</i>	<i>Técnica</i>							
<i>3. PROFESIONAL NIVEL 1</i>	<i>Título de Tecnológico</i>	<i>Función profesional de nivel tecnológico</i>	<i>P0</i>						
<i>4. PROFESIONAL NIVEL 2</i>	<i>Título de Tercer Nivel de 4 a 6 años de estudios superiores</i>	<i>Función profesional</i>	<i>P1</i>	<i>P2</i>	<i>P3</i>	<i>P4</i>	<i>P5</i>	<i>P6</i>	<i>P7</i>
<i>5. PROFESIONAL NIVEL 3</i>	<i>Título Profesional, de 4 a 6 años de estudios superiores, más Diploma de Especialidad y experiencia mínima de cuatro (4) años en funciones inherentes a su formación académica</i>	<i>Función profesional + gestión de proyectos relacionados con su formación</i>	<i>P8</i>		<i>P9</i>				
<i>6. PROFESIONAL NIVEL 4</i>	<i>Título Profesional, de 4 a 6 años de estudios superiores, más estudios de postgrado en el nivel de maestría, y experiencia mínima de cuatro (4) años en funciones inherentes a su formación académica</i>	<i>Función profesional + gestión de proyectos y/o asesoramiento en temas relacionados con su formación</i>	<i>P10</i>		<i>P11</i>				

29. En este sentido, de conformidad con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, el personal del IESS debía ser reclasificado con respecto a: (a) su grupo ocupacional; y, (b) su grado salarial, dentro del grupo ocupacional.

30. Según el cuadro precedente, los requisitos para la reclasificación eran los siguientes:

- a. Para la jerarquización del grupo ocupacional, se tomaba en consideración el nivel de estudios y la experiencia. Cuando se daba esta jerarquización, el

personal necesariamente era colocado en el primer grado salarial de su grupo ocupacional.

b. Para ascender de grado salarial -dentro del mismo grupo ocupacional- el personal debía ejecutar una misma función, en el mismo grado salarial, durante tres años.

31. En el caso concreto, previo a que se dicte la sentencia de 21 de mayo de 2012, la accionante ocupaba el cargo de asistente administrativa, grado TC⁶. Es decir, en el cuadro que antecede, estaba ubicada en el tercer grado salarial del grupo ocupacional “técnico”.

32. Esta Corte advierte que la sentencia cuyo cumplimiento se exige no contiene una disposición concreta sobre el grupo ocupacional ni el grado salarial en el que debía colocarse a la accionante como consecuencia de su reclasificación. Por ende, cabe analizar los requisitos que la accionante cumplía al momento de ser jerarquizada, de conformidad con el artículo 1 de la resolución C.D. 287.

33. De la información que consta en la página de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“SENESCYT”), a la fecha de su reclasificación, e incluso a la de la presentación de esta acción, la accionante tenía registrados dos títulos de tercer nivel: uno como bioquímica farmacéutica, y otro como doctora en bioquímica y farmacia. En consecuencia, de conformidad con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, la accionante debía ser reclasificada del grupo ocupacional “técnico” al “profesional nivel 2”. Y con esta jerarquización, debía iniciar en el grado salarial P1.

34. Del expediente de instancia se desprende lo siguiente:

i. Mediante acción de personal No. 62100000-5828PAD de 21 de junio de 2012⁷, se otorgó a la accionante un nombramiento provisional para el cargo de “farmacéutico, grado FB2”, “en relación a la resolución dictada por el Juez Primero de Garantías Penales de El Oro en la Acción de Protección propuesta por la doctora Patricia Serrano Amaya”⁸.

ii. Con acción de personal No. 62100000-10876PAD de 22 de septiembre de 2012⁹, se extendió “el Nombramiento Permanente a favor de la Dra. Patricia Jeanneth Serrano Amaya, como Farmacéutico del Hospital General Machala [grado FB2], conforme a la resolución dictada por el Conjuez de Garantías Penales de El Oro, en Acción de Protección propuesta por la citada Profesional”¹⁰.

⁶ Fs. 16 del expediente de instancia.

⁷ Suscrita por Fernando Guijarro Cabezas, director general del IESS.

⁸ Fs. 512 del expediente de instancia.

⁹ Suscrita por Bolívar Bolaños Garaicoa, director general del IESS subrogante.

¹⁰ Fs. 513 del expediente de instancia.

- iii. Mediante acción de personal No. DNGTH-2014-148 de 25 de febrero de 2014¹¹, se otorgó a la accionante el nombramiento provisional como jefa de farmacia del Hospital del IESS de Machala¹².
- iv. Con acción de personal No. DNGTH-2016-2411 de 14 de abril de 2016¹³, se terminó el nombramiento provisional de la accionante como jefa de farmacia del Hospital del IESS de Machala, y se dispuso “*el reintegro al puesto de origen como Químico Farmacéutico 1, grado P1, de dicha Unidad Médica*”¹⁴.
- 35.** En este orden de ideas, la Corte Constitucional observa que, en virtud de la sentencia de 21 de mayo de 2012, el IESS efectivamente reclasificó a la accionante - inicialmente a través de un nombramiento provisional y posteriormente con un nombramiento permanente-, jerarquizándola del grupo ocupacional “técnico”, grado TC, al grupo ocupacional “profesional nivel 2”, grado 2. En este sentido, se advierte que, inicialmente, se colocó a la accionante en un grado salarial superior al que le correspondía según la resolución C.D. 287.
- 36.** La accionante considera que con esta reclasificación, el IESS dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 21 de mayo de 2012 (párr. 12 *supra*). No obstante, alega que posteriormente la incumplió cuando se dio por terminado su nombramiento como “jefa de farmacia” y fue reintegrada al grupo ocupacional “profesional nivel 2”, grado salarial P1 (párr. 14 *supra*). Al respecto, esta Corte identifica que, siendo P1 el grado salarial que le correspondía a la accionante como consecuencia de su jerarquización, de conformidad con la resolución C.D. 287, el hecho de que haya sido ubicada en este grado salarial no implica un incumplimiento de la sentencia por parte del IESS. Por el contrario, es esta la reclasificación que debía realizarse desde un inicio.
- 37.** En consecuencia, la jerarquización de la accionante mediante acción de personal No. DNGTH-2016-2411, guardó concordancia con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del IESS, por lo que se cumplió con la condición (i) establecida en la sentencia.
- 38.** En cuanto a la condición (ii) a la que debía sujetarse la reclasificación, esto es, jerarquizar a la accionante al cargo de “química farmacéutica”, este Organismo observa que, conforme consta de la acción de personal No. DNGTH-2016-2411, la accionante fue designada “química farmacéutica” el 14 de abril de 2016¹⁵, tal y como lo había ordenado la sentencia de 21 de mayo de 2012. En tal razón, la condición (ii) de la reclasificación también fue cumplida.

¹¹ Suscrita por Francisco Vergara Ortiz, director general subrogante del IESS.

¹² Fs. 114 del expediente de instancia.

¹³ Suscrita por Rodrigo Mendoza Álvaro, director nacional de gestión de talento humano del IESS.

¹⁴ Fs. 515 del expediente de instancia.

¹⁵ Fs. 515 del expediente de instancia.

39. Finalmente, se debe resaltar que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas¹⁶. Por lo anterior, los argumentos de la accionante relativos a la supuesta vulneración de derechos que ocasionó su reintegro al grado salarial P1, tras la terminación de su nombramiento como “jefa de farmacia” del Hospital del IESS de Machala, conforme los párrafos 13, 14, 15 y 16 *supra*, no pueden ser revisados mediante esta acción, pues implicaría su desnaturalización¹⁷. En todo caso, el ordenamiento jurídico vigente prevé otros mecanismos jurisdiccionales para hacer valer tales pretensiones.
40. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia de 21 de mayo de 2012, dictada por el Juzgado de Garantías Penales dentro del proceso No. 07251-2012-0049, se encuentra cumplida de manera integral.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No.70-18-IS.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.06 12:37:34 -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

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias Nos. 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 24 y 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 28.

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0070-18-IS



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 1519-14-EP /21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO No. 1519-14-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia la Corte analiza los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica en la sentencia de apelación que rechazó una acción de protección. Luego del análisis, se acepta la acción extraordinaria de protección por encontrar vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El Gobierno Provincial del Guayas (en adelante “**el Gobierno Provincial**”) y la compañía PROTOCOM S.A. suscribieron un contrato¹ de construcción de obras varias en el malecón Buijo Histórico y construcción de aulas, cancha de usos múltiples y graderíos en la Escuela Oswaldo Valero en el cantón Samborondón.
2. El 27 de mayo de 2010, el Gobierno Provincial dictó la Resolución No.008-TU-PP-2010 para la terminación unilateral del contrato, de acuerdo con los informes² del procurador síndico y los informes técnico y económico. El 30 de septiembre de 2013, se emitió el título de crédito No. 25 por concepto de anticipo entregado y no devengado por un valor de USD. 124,963.24.
3. El 16 de octubre de 2013, el Gobierno Provincial emitió la boleta de notificación del juicio de coactiva³ a la compañía PROTOCOM S.A y/o solidariamente al señor Julio Enrique Gavilanes Valle, en su calidad de gerente general. El 25 de octubre de 2013, el Gobierno Provincial inició el juicio coactivo⁴ y de conformidad con los

¹ El contrato fue signado con el No. O-OBR-0132-2009-X-0, su valor referencial fue de USD 227,35.95 y el plazo de ejecución de 105 días.

² Informes No. 0883-PSP-DJCO-GPG-2010 de 29 de enero de 2010, No. 0376-MPV-DF-2009 de 29 de septiembre de 2009 y No. 1171-DFI-DCON-GPG-2009 de 13 de octubre de 2009, respectivamente.

³ El juicio coactivo fue signado con el N°. 017-JC-GPG-2013.

⁴ El juicio coactivo inició el 25 de octubre de 2013, es decir, al noveno día desde la notificación con la boleta del auto de pago. Se ordenó que los coactivados paguen la cantidad adeudada más los recargos legales o dimitan bienes en el término de 3 días desde que se le cite con el auto de pago. Como medidas cautelares se dispuso: **1)** la retención de los valores en las cuentas tanto de la compañía PROTOCOM y/o solidariamente por los derechos que representa a su gerente general, y ofició a la Superintendencia de Bancos y Seguros; **2)** acorde a los Arts. 942 del CPC dictó prohibición de enajenar y/o gravar sobre los bienes inmuebles de propiedad de la compañía y/o solidariamente de su gerente general y ofició al Registro de la Propiedad de Guayaquil; **3)** dictó prohibición de enajenar de los vehículos propiedad de PROTOCOM

artículos 351 del COOTAD y 151 del Código Tributario⁵ se concedió 8 días plazo al accionante, para que liquide la deuda contenida en el título de crédito más los intereses que se generen hasta la extinción de la obligación.

4. El 13 de junio de 2014, el señor Julio Enrique Gavilanes Valle (en adelante “**el accionante**”) presentó acción de protección, por sus propios derechos, en contra del Gobierno Provincial por presuntas vulneraciones a sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de defensa dentro del juicio de coactiva N°. 017-JC-GPG-2013⁶. La causa fue signada con el N°. 09401-2014-0208.
5. El 09 de julio de 2014, el Juzgado Primero de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Guayas declaró sin lugar la acción de protección en virtud de no haberse justificado la violación de derechos constitucionales y que las pretensiones podían ser reclamadas mediante la vía judicial ordinaria. Inconforme con esta decisión el accionante presentó recurso de apelación.
6. El 11 de agosto de 2014, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante “**la Sala**”), rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia del inferior, además señaló que la pretensión del accionante fue la nulidad de actos administrativos que debían ser impugnados en la vía ordinaria; y como consecuencia no demostró la vulneración a sus derechos constitucionales.
7. El 01 de septiembre de 2014, el señor Julio Enrique Gavilanes Valle presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 11 de agosto de 2014. El 08 de octubre de 2014, la Corte le ordenó al accionante aclarar y completar la demanda lo que fue cumplido dentro del término establecido.
8. El 09 de diciembre de 2014, se admitió a trámite la presente causa, y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo correspondió la sustanciación al entonces juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa.

y/o solidariamente de su gerente general y ofició a la Jefatura de Tránsito del Guayas; **4)** ofició a la Cámara de Comercio de Guayaquil para que se suspenda la matrícula de la compañía y/o solidariamente de su gerente general; y **5)** ofició al Jefe Provincial de Migración y Extranjería del Guayas con el inicio del juicio de coactiva con el fin de prohibir la salida del país del representante legal de la empresa deudora.

⁵ *Código Tributario Art. 151.- Notificación.- Salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago. Dentro de este plazo el deudor podrá presentar reclamación formulando observaciones, exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión; el reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva.*

⁶ El accionante en su demanda alegó que el Gobierno Provincial vulneró sus derechos constitucionales porque inició el juicio de coactiva, antes de que se cumpliera el término legal establecido por el Código Tributario vigente a la época (8 días), para impugnar el auto de pago en contra de la compañía que representa PROTOCOM S.A. por un valor de \$ 124.963,24 dólares. Señaló que se dictaron medidas como retención de valores bancarios, prohibición de enajenar bienes muebles e inmuebles y prohibición de salida del país, afectando no solo el patrimonio de la compañía sino también su patrimonio personal sin considerar lo dispuesto por el artículo 255 de la Ley de Compañías.

9. El 11 de noviembre de 2015, se realizó un nuevo sorteo de la causa y recayó la sustanciación al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
10. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 9 de julio de 2019, recayó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 24 de enero de 2020 y dispuso a los jueces accionados remitan informe motivado de descargo.
11. El 18 de marzo de 2021, la jueza constitucional convocó a audiencia a las partes procesales y terceros con interés, misma que se llevó a cabo el 26 de marzo de 2021.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

13. El accionante manifiesta que la sentencia impugnada, transgredió los derechos a: **(i)** a la seguridad jurídica; **(ii)** al debido proceso en las garantías de defensa y motivación **(iii)** al buen nombre y **(iv)** al trabajo, garantizados en la Constitución de la República.
14. El accionante solicita que se: **(i)** deje sin efecto la sentencia impugnada; **(ii)** declare la nulidad de los actos administrativos impugnados; **(iii)** declare que el auto de pago dentro del juicio coactivo fue emitido antes de que se cumpla el término legal para su impugnación; **(iv)** dejar sin efectos las órdenes de retención de valores bancarios, prohibición de enajenar bienes muebles e inmuebles y prohibición de salida del país que pesan sobre el patrimonio del accionante; y que **(v)** se reparen integralmente sus derechos.
15. Señala que en la sentencia impugnada no se analizó que -para efectos del cobro del título de crédito dentro del proceso coactivo- debió considerarse que el representante legal de PROTOCOM S.A ya no era el accionante sino el señor Héctor de la Torre del Rosario, lo cual vulnera sus derechos constitucionales.

16. Manifiesta que a pesar de que impugnó el título de crédito dentro del término legal⁷, el Gobierno Provincial inició el juicio coactivo “*antes de que se me cumpla el término legal para presentar la impugnación de dicho título causándome indefensión*” y que esto, no fue considerado por la Sala, por lo cual, se vulneró su derecho a la legítima defensa.
17. Respecto a la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, señala que la Sala -al momento de dictar su sentencia- no tomó en cuenta que el auto de pago “*ordena retención de valores bancarios, prohibición de enajenar bienes muebles e inmuebles, y prohibición de salida del País del SR. JULIO GAVILENES VALLE, siendo esto improcedente puesto que el Contrato de Obra No. O-OBR-132-2 0 09-X-0 fue celebrado por mi patrocinado obligando única y exclusivamente al patrimonio de la compañía PROTCOM S.A., más nunca él obligó su patrimonio personal, tal como lo dispone el art 255 segundo inciso de la ley de Compañías*”. (sic).
18. Finalmente, afirma que la Sala vulneró su derecho a la motivación porque “*no se puede evidenciar una correspondiente motivación en el fallo emitido por LOS SEÑORES JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS*” (sic). Señala que la sentencia impugnada no se pronunció, en particular, sobre que se inició el juicio coactivo sin que se haya cumplido el término legal para impugnar el auto de pago; y que al momento de iniciar el proceso coactivo, el accionante ya no era representante legal de la compañía, por lo que, no se debían dictar medidas contra su patrimonio personal de conformidad con el Art. 255 de la Ley de Compañías.
19. Durante la audiencia efectuada, los abogados del accionante⁸ señalaron que: no han tenido contacto con él desde la presentación de la demanda y que se acudió a la vía constitucional porque el patrocinado debía depositar el valor de la deuda para poder activar la vía contencioso administrativa y no contaba con los recursos. Alegaron que al accionante se le afectaron los derechos constitucionales, en particular, al trabajo, ya que tuvo que ejercer su profesión en el exterior, ya que en el país era imposible con todas las limitantes del juicio coactivo.
20. Señalaron que en ningún momento se ha desconocido el incumplimiento del contrato, pues no es materia de la presente acción. La pretensión del proceso constitucional fue buscar justicia, ya que el accionante no se obligó por sus propios derechos sino por los derechos que representaba. Adicionalmente, informan que en el momento oportuno el accionante informó al Gobierno Provincial que ya no era el representante legal; sin embargo, nunca se corrigió y se cometieron una serie de vulneraciones producto de ello.

⁷ Alega que el título de crédito le fue notificado el 16 de octubre de 2013 y presentó su impugnación el 28 de octubre de 2013, dentro del término de 8 días establecidos en el Art. 151 del Código Tributario.

⁸ Comparecieron a la audiencia los abogados Alejo Rafael de la Rosa Mora y Nadis Huacón Zambrano en representación del accionante.

3.2 Argumentos de la parte accionada

21. El 03 de febrero de 2020, los jueces de la Sala respecto a la presunta vulneración del derecho a la defensa señalan que: **(i)** todas las decisiones y providencias le fueron notificadas al accionante; **(ii)** contó con tiempo y medios de defensa y **(iii)** que pudo presentar sus argumentos, replicarlos a través de los diferentes recursos e incluso presentar la acción extraordinaria de protección.
22. Señalan que el accionante no indica cómo la Sala vulneró el derecho a la motivación y que en la sentencia **(i)** sí se precisaron las normas y principios en que fundan su decisión y **(ii)** se cumplió con explicar la pertinencia de la aplicación de normas y principios a los antecedentes de hecho y que no existió vulneración de derechos constitucionales alegados.
23. Manifiestan que la Sala, fue respetuosa del derecho a la seguridad jurídica al declarar improcedente la acción de protección y que no cabe que la Corte Constitucional revise la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales (Ley de Compañías).
24. Los jueces de la Sala⁹ ratificaron que la sentencia se dictó garantizando el debido proceso, la aplicación de las normas previas, claras y públicas, y que no se vulneraron derechos constitucionales, al tratarse de temas de mera legalidad, en particular, la declaración de nulidad de un acto administrativo que podía impugnarse en la vía ordinaria.

3.3 Argumentos del Gobierno Provincial

25. El Gobierno Provincial¹⁰ señaló que el CPC establecía el procedimiento para la impugnación de los títulos de crédito, que el accionante no activó ni ha activado hasta la fecha, por lo que, desnaturalizó la acción de protección presentada.
26. Manifestó que: **(i)** el proceso coactivo nació de la terminación unilateral del contrato en virtud del incumplimiento del contratista en la devengación del anticipo de este; **(ii)** previo a la expedición de la resolución de terminación del contrato, se le otorgó 10 días para que presente observaciones y ejerza su derecho a contradecir; y que **(iii)** se activó la vía coactiva para recuperar los valores pendientes y se emitió el auto de pago.
27. Señaló que en instancia administrativa el proceso otorga un plazo, no término, de 8 días para presentar las soluciones de pago o para pagar la totalidad de la deuda. Así, la notificación de inicio del juicio coactivo fue el 16 de octubre y el auto de pago se emitió el 25 de octubre del 2013, dentro del plazo legal.

⁹ Comparecieron los doctores Alexandra Auxiliadora Novo Crespo y Mario Blum Aguirre, en calidad de jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

¹⁰ A la audiencia comparecieron las abogadas Ingrid Janina Cárdenas Rojas y Yustin Jadá Campoverde en representación del Gobierno Provincial.

28. El 05 de mayo de 2021, Susana González Rosada y el Ab. Gustavo Taiano Cuesta en sus calidades de prefecta provincial y procurador síndico provincial, remitieron a este Organismo, información del juicio coactivo No. 017-JC-GPG-2013 y copias certificadas del expediente de instancia administrativa.

3.4 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

29. La Procuraduría General del Estado¹¹ señaló que desde 2009 al 2013, se entregó el anticipo del contrato y al no devengarse el mismo, se coactivó a la compañía PROTOCOM S.A y al representante legal de la época que suscribió el contrato. Indicó que aunque se hubiera cambiado de representante legal, no podían dictarse las medidas al nuevo administrador de manera solidaria, en virtud de que el artículo 256¹² de la Ley de Compañías en su último inciso indica que *“la responsabilidad establecida en los numerales que anteceden se limita a los administradores en sus respectivos periodos”*.
30. Manifestó que, dentro de los procesos coactivos, el CPC otorgaba 3 días para que el legitimado activo presente impugnación, pague o dimita bienes, sin embargo, no ocurrió por lo que la autoridad coactiva debía continuar el proceso con la emisión del auto de pago.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte

4.1. Análisis constitucional

31. Conforme quedó expresado, el accionante enunció presuntas vulneraciones al derecho al trabajo y al buen nombre, sin embargo, una vez revisada la argumentación de la demanda, este Organismo no verifica que sobre ellos exista argumentación, por lo que, pese a haber hecho un esfuerzo razonable, de conformidad con la sentencia 1967-14-EP/20¹³ no se pronunciará al respecto.

¹¹ A la audiencia compareció el abogado José David Freire Rizzo en representación de la Procuraduría General del Estado.

¹² **Art. 256.-** *Los administradores son solidariamente responsables para con la compañía y terceros:*

1. *De la verdad del capital suscrito y de la verdad de la entrega de los bienes aportados por los accionistas;*

2. *De la existencia real de los dividendos declarados;*

3. *De la existencia y exactitud de los libros de la compañía;*

4. *Del exacto cumplimiento de los acuerdos de las juntas generales; y,*

5. *En general, del cumplimiento de las formalidades prescritas por la Ley para la existencia de la compañía.*

La responsabilidad establecida en los cuatro primeros numerales que preceden se limita a los administradores en sus respectivos periodos.

¹³ En dicha sentencia, en el párrafo 19 la Corte estableció que para determinar la argumentación completa de un cargo se requiere reunir los siguientes requisitos: (i) una tesis o conclusión en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial referida cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto

4.2. Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

32. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que:

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

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

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

33. La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad. Con mayor razón, deben motivar sus decisiones las autoridades jurisdiccionales, que en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho¹⁴.

34. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la motivación requiere que los jueces y juezas, entre otros elementos: **(i)** enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, **(ii)** expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, **(iii)** en garantías jurisdiccionales, realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos¹⁵.

35. El accionante alega que se vulneró la motivación, pues la sentencia impugnada no se pronunció sobre las vulneraciones a sus derechos constitucionales. Señala que no resolvieron respecto de que: **(i)** el título de crédito le fue notificado el 16 de octubre de 2013 y presentó su impugnación el 28 de octubre de 2013, dentro del término de 8 días establecidos en el Art. 151 del Código Tributario. Sin embargo, el Gobierno Provincial inició el juicio coactivo y emitió el auto de pago de 25 de octubre de 2013 *“es decir antes de que se me cumpla el término legal para presentar la impugnación”* y que **(ii)** al momento de emitir los autos administrativos impugnados el accionante ya no era representante legal de la compañía y que de conformidad con el artículo 255 de la Ley de Compañías, no correspondía dictar medidas contra su patrimonio personal.

judicial objeto de la acción; y **(iii)** una justificación jurídica que muestre porqué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr 28.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

36. De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que los jueces provinciales, en el acápite sexto “*Análisis de la Sala*”, señalaron únicamente que en el caso concreto la acción de protección era improcedente, de conformidad con los artículos 88 de la CRE, numerales 1, 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC. Esto por considerar que el accionante pretendía la nulidad de los actos administrativos dentro del proceso coactivo, lo cual constituía un asunto de mera legalidad. En este sentido, señaló: “*de conformidad con la ley debe ser impugnado en vía ordinaria, los hechos alegados no refieren a derechos constitucionales (sic)*”, y que el accionante “*no ha efectuado una pertinente aplicación de la forma como el procedimiento coactivo ha vulnerado sus derechos fundamentales*”.
37. La Sala estableció que los procedimientos coactivos se encuentran regulados en el CPC a partir del artículo 941 al 978 y en el artículo 196 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, y que, al existir una normativa clara, propia del procedimiento coactivo no puede el “*Juez Constitucional violentar la seguridad jurídica y el debido proceso y transformar una demanda a todas luces de mera legalidad como de violación de derechos constitucionales*”. Concluyó que, al tratarse de una deuda líquida, determinada y de plazo vencido (Art. 948 CPC) el recaudador o juez de coactiva dictó las medidas reales como la retención de valores bancarios y prohibición de enajenar para garantizar el valor adeudado, de conformidad con el Art. 951 del CPC.
38. Finalmente, la Sala señaló que el accionante celebró un contrato de obra civil con el Gobierno Provincial y allí se establecieron los mecanismos de solución en casos de controversia. Indicó que el título de crédito y auto de pago emitidos dentro del proceso coactivo tienen como antecedente el incumplimiento de un contrato y que los actos impugnados debían ventilarse en la vía administrativa o judicial.
39. De lo anterior se advierte que en la sentencia impugnada, la Sala enunció las normas constitucionales y legales que consideró pertinentes para fundamentar su decisión y rechazar el recurso de apelación. Sin embargo, no resuelven las pretensiones principales alegadas por el accionante en su recurso de apelación¹⁶, mismas que se refieren a presuntas vulneraciones de derechos constitucionales a la motivación y seguridad jurídica en el marco del proceso coactivo. En particular, sobre : **(i)** el inicio del juicio coactivo y emisión del auto de pago “*antes de que se me cumpla el*

¹⁶ En su recurso de apelación el accionante manifiesta que: (i) el título de crédito debió ser dirigido al señor Héctor de Torre del Rosario ya que el accionante no era el representante legal de la compañía; (ii) que el proceso de coactiva viola sus derechos a la defensa y seguridad jurídica puesto que el título de crédito fue emitido antes de que se cumpla el término legal para presentar la impugnación conforme el Art. 151 del Código Tributario; y (iii) que el juez de coactiva ordenó medidas contra su patrimonio lo que es improcedente de conformidad con el Art. 255 de la Ley de Compañías. Como pretensión solicitó: (i) nulidad de los actos administrativos impugnados; (ii) cesación de todo acto vulnerador de sus derechos constitucionales; (iii) la reparación integral por dicha violación; (iv) declare que el auto de pago emitido dentro del juicio coactivo es violatorio de derechos constitucionales; y (v) dejar sin efectos las órdenes de retención de valores bancarios, prohibición de enajenar bienes muebles e inmuebles y prohibición de salida del país que pesan en su contra.

término legal para presentar la impugnación” y (ii) que al momento de emitir los autos administrativos impugnados el accionante ya no era representante legal de la compañía, y que de conformidad con el artículo 255 de la Ley de Compañías, existiría la prohibición de atentar contra el patrimonio personal de los administradores, por lo que, no correspondía dictar medidas contra su patrimonio personal.

40. En tal sentido, en lo que concierne al tercer elemento de la motivación, se observa que la judicatura demandada no realizó argumentación alguna relativa al análisis de las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales alegados en el caso concreto, pese a que señaló, expresamente, que no existían tales vulneraciones. En particular, no analizó si el juicio coactivo vulneró o no el derecho a la defensa del accionante y si efectivamente, dentro del proceso coactivo, se respetó el plazo para la impugnación del auto de pago de conformidad con la normativa vigente o no. Así también, se observa que la Sala no verificó si el accionante fungía como representante legal de la compañía al iniciarse el proceso coactivo¹⁷, y si las medidas cautelares fueron dictadas respetando sus derechos constitucionales.
41. Por el contrario, la Sala únicamente hizo referencia a que la vía constitucional era improcedente y remitió al accionante a sustentar sus pretensiones en las vías administrativa o judicial.
42. De forma reiterada esta Corte ha señalado que es obligación de los jueces y juezas pronunciarse respecto de las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas y sólo si de manera fundamentada se colige que no existe la violación, los jueces pueden determinar que corresponde resolver la contienda en la justicia ordinaria¹⁸. Por lo tanto, ante la falta de ese análisis constitucional, las conclusiones de la Sala se vuelven arbitrarias e inmotivadas¹⁹.
43. En consecuencia, se verifica que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

¹⁷ Del expediente de coactiva, se verifica que el 28 de octubre de 2013, el señor Héctor de la Torre del Rosario remitió un escrito al Gobierno Provincial señalando que es el gerente general de PROTOCOM S.A. y autorizó a sus abogados para presentar escritos en su nombre, señaló casilla judicial y dirección electrónica para ser notificado. El 11 de noviembre de 2013 el señor de la Torre del Rosario presentó excepciones al juicio coactivo. El 13 de noviembre de 2013, el juez de coactiva dispuso la notificación de las actuaciones procesales al gerente general, Héctor de la Torre del Rosario y el 22 de noviembre de 2013 dispuso se proceda a oficiar a las diferentes autoridades que ha comparecido el actual representante legal, en el mismo sentido, con las medidas cautelares.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 001-16-PJO-CC dentro del caso 530-10-JP, de 22 de marzo de 2016, párr 33.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia 436-14-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 22.

4.3. El derecho a la seguridad jurídica

44. El artículo 82 del texto constitucional²⁰ garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, del cual se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas²¹.
45. Este Organismo ha señalado que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios preceptos constitucionales²².
46. El accionante alega que su derecho a la seguridad jurídica fue vulnerado porque la Sala no tomó en cuenta que el auto de pago ordenó medidas cautelares contra el patrimonio de la compañía y su patrimonio personal incumpliendo lo dispuesto por el artículo 255 de la Ley de Compañías²³.
47. La Sala, al resolver, citó normas constitucionales y legales que regulan la acción de protección y los procedimientos coactivos para fundar su decisión. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que si bien la Sala no utilizó el artículo 255 de la Ley de Compañías para la resolución de la acción de protección, utilizó las normas vigentes que consideró pertinentes para resolver la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento. En tal sentido, no se evidencia que el no haber utilizado dicha norma haya acarreado la afectación de preceptos constitucionales que provoquen una afectación a la seguridad jurídica²⁴.
48. La Corte Constitucional ya ha señalado que para verificar una violación del derecho a la seguridad jurídica no basta que la autoridad judicial haya inobservado el ordenamiento jurídico. Es necesario que dicha inobservancia acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales, de tal manera que la inaplicación de una norma se torne en constitucionalmente relevante. En consecuencia, dado que en este caso la no utilización de una norma no acarrea afectación a derechos constitucionales, esta Corte no se encuentra facultada para pronunciarse respecto de

²⁰ Constitución de la República del Ecuador. Art. 82.- 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, párr. 14.5.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

²² Corte Constitucional, Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020.

²³ Art. 255.- *Los administradores tendrán la responsabilidad derivada de las obligaciones que la ley y el contrato social les impongan como tales y las contempladas en la ley para los mandatarios; igualmente, la tendrán por la contravención a los acuerdos legítimos de las juntas generales. Es nula toda estipulación que tienda a absolver a los administradores de sus responsabilidades o a limitarlas. Los administradores no contraen por razón de su administración ninguna obligación personal por los negocios de la compañía.*

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1469-13-EP/19, caso N°. 1469-13-EP, 4-dic.-2019, párr. 35; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, caso N°. 1593-14-EP, 29-ene.-2020, párr. 19; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/19, caso N°. 2034-13-EP, 18-oct.-2019, párr. 22.

la falta de aplicación de una norma infra-constitucional, pues aquello es una labor reservada a los jueces y juezas de instancia.²⁵

49. Por lo expuesto, no se encuentra que la sentencia impugnada vulnere el derecho a la seguridad jurídica.

4.4. Otras consideraciones

50. El accionante solicitó en su demanda que se **(i)** declare la nulidad de los actos administrativos impugnados; **(ii)** se declare que el auto de pago dentro del juicio coactivo fue emitido antes de que se cumpla el término legal para su impugnación; **(iii)** dejar sin efectos las órdenes de retención de valores bancarios, prohibición de enajenar bienes muebles e inmuebles y prohibición de salida del país que pesan sobre el patrimonio del accionante. En principio, al respecto, cabe aclarar que mediante una acción extraordinaria de protección no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre los aspectos que dieron lugar al juicio coactivo, la validez de los actos administrativos impugnados, ni las medidas cautelares en él dispuestas.
51. La única excepción, dentro de una acción extraordinaria de protección en la que se impugna decisiones provenientes de garantías jurisdiccionales, para el conocimiento del mérito está prevista en la sentencia No.176-14-EP/19, misma que establece los siguientes requisitos para su procedencia: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; **(ii)** que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **(iv)** que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
52. Con relación al presupuesto **(ii)** no se verifica que los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados, pues si bien en su momento no fueron resueltos en la sentencia impugnada, en la actualidad, de la información vertida en la audiencia y de la revisión del expediente del proceso coactivo enviado por el Gobierno Provincial, se ha verificado que las medidas cautelares fueron dictadas el 25 de octubre de 2013 y se solicitó su levantamiento el 22 de noviembre de 2013 (foja 163). A partir de las fojas 111 a 122 dentro del expediente coactiva, se verifican varios oficios del

²⁵ En etapa de sustanciación, la Corte Constitucional ha indicado que carece de competencia para pronunciarse sobre la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley porque no es un tribunal de alzada. Al respecto, véanse: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 193-14-EP/19, caso N°. 193-14-EP, 19-nov.-2019, párr. 47; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1851-13-EP/19, caso N°. 1851-13-EP, 7-nov.-2019, párrs. 28 y 29; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1901-13-EP/19, caso N°. 1901-13-EP, 17-sep.-2019, párr. 26; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1448-13-EP/19, caso N°. 1448-13-EP, 26-nov.-2019, párr. 33.

Gobierno Provincial²⁶ notificando a las diferentes entidades para que las medidas cautelares sean perseguidas contra el señor Héctor de la Torre del Rosario, en calidad de gerente general, de PROTOCOM S.A. Actualmente, el proceso de coactiva se encuentra en proceso de ejecución y las medidas cautelares dictadas contra el accionante ya fueron levantadas. Adicionalmente, de la revisión de la demanda y lo señalado en audiencia, no se verifica la afectación a otros derechos, la deuda del proceso coactivo nunca se ejecutó contra el accionante y ya no es parte dentro del juicio coactivo.

53. Respecto a los presupuestos (iii) y (iv) se verifica que el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión, sin embargo, no presenta criterios de gravedad, novedad, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por el Organismo.
54. En tal virtud, al no cumplirse los presupuestos (ii), (iii) y (iv), no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el mérito del proceso.

4.5. Reparación integral

55. La CRE, en su artículo 86 numeral 3 establece que de existir una violación de derechos constitucionales se procederá a la reparación integral. Al respecto esta Corte ha establecido, en varias ocasiones, que dicha reparación debe ser adecuada y acorde a las circunstancias de cada caso concreto.
56. En este caso, de la revisión del expediente constitucional, la información proporcionada por el Gobierno Provincial y lo actuado en audiencia, esta Corte ha verificado que el accionante ya no se encuentra en el país y que en la actualidad el proceso de coactiva ya no se sigue en su contra; por lo que, aun cuando se ha encontrado una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el reenvío de la causa para que se dicte una nueva sentencia no tendría ninguna utilidad²⁷. Esta Corte ya ha determinado que si, por el transcurso del tiempo y las circunstancias particulares de cada caso, la emisión de una nueva sentencia de apelación no tiene la capacidad de producir los efectos que la parte accionante pretendía al momento de presentar esta acción, la reparación deviene en infructuosa. En consecuencia, siendo este el caso, esta Corte Constitucional considera que esta sentencia constituye, en sí misma, una forma de reparación.

V. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta;

²⁶ A partir del 27 de mayo de 2014.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 758-15-EP/20 de 05 de agosto de 2020, párr. 42.

2. Declarar que la sentencia de 11 de agosto de 2014, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. Dictar esta sentencia como garantía misma de reparación.
4. Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.06
12:37:08 -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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1519-14-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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. 1024-19-JP/21 y Acumulado
(Derecho a la seguridad social y la responsabilidad patronal)
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 1 de septiembre de 2021

CASO No. 1024-19-JP/21 y 66-20-JP

Revisión de garantías (JP)

Derecho a la seguridad social, pensión jubilar por incapacidad, montepío, pensión de viudez y orfandad y la responsabilidad del empleador)

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

SENTENCIA

Tema: La Corte confirma las sentencias de los jueces de garantías, en acciones de protección presentadas contra el IESS, en casos en los que por responsabilidad patronal, se negaron prestaciones por discapacidad, viudez y orfandad a las personas beneficiarias, declara la violación a los derechos a la seguridad social, la vida digna, la atención prioritaria y al acceso a servicios de calidad, eficientes, efectivos y de buen trato, toma medidas para reparar y analiza la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social.

I. Trámite ante la Corte Constitucional.....	2
II. Competencia.....	4
III. Hechos del caso.....	4
El contexto.....	4
Discapacidad por accidente laboral (Caso 1024-19-JP).....	6
Montepío por viudez y orfandad (Caso 66-20-JP).....	11
IV. Análisis jurídico.....	14
(1) Los derechos	14
El derecho a la seguridad social	14
El derecho a la vida digna.....	16
Derecho a la atención prioritaria	17
Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados	18
(2) Las obligaciones.....	21
Las obligaciones del empleador	21

El IESS y la sostenibilidad del sistema prestacional	22
El cobro de la mora patronal y de sanciones por responsabilidad patronal.....	23
(3) El análisis de constitucionalidad de la norma que condiciona el pago de prestaciones al cobro efectivo de la mora patronal (artículo 94 de la Ley de Seguridad Social).....	25
(4) La reparación integral	34
V. Decisión.....	36

I. Trámite ante la Corte Constitucional

Caso N. 1024-19-JP

1. Galo Patiño Quezada (“Galo Patiño”), persona con discapacidad física del 71% provocada por un accidente laboral cuando se desempeñaba como electricista liniero,¹ debido a mora patronal, no tuvo atención médica adecuada en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), ni pudo cobrar la pensión mensual de incapacidad (jubilación por incapacidad).
2. El 6 de febrero del 2019, la Defensoría del Pueblo presentó acción de protección a favor de Galo Patiño.²
3. El 28 de febrero de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, aceptó la acción de protección. El IESS apeló. El 6 de junio de 2019, la Corte Provincial de Morona Santiago confirmó la sentencia.
4. El caso fue remitido a la Corte Constitucional y esta lo seleccionó el 27 de mayo de 2020.³ Se sorteó y correspondió su sustanciación al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 21 de agosto de 2020.
5. El 2 de diciembre de 2020, se dispuso que los jueces antes mencionados presenten un informe sobre el estado actual de la ejecución de las sentencias. El 9 de diciembre de 2020, el Juez de primera instancia envió su informe a la Corte.

¹ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153 consta el Carné de Discapacidad emitido por el CONADIS el 7 de diciembre de 2016, foja 1.

² En representación de la Defensoría del Pueblo intervinieron Tarquino Cajamarca Mariles, delegado provincial de la Defensoría de Pueblo de Morona Santiago y Adela Margarita Villacís Jaramillo, especialista de derechos humanos y naturaleza.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Sala de Selección, conformada por las juezas Daniela Salazar Marín, Teresa Nuques Martínez y el juez Ramiro Avila Santamaría, de 27 de mayo de 2020.

6. El 26 de enero de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública telemática.⁴
 7. El 12 de febrero de 2021, la Corte solicitó información al IESS relacionada a la morosidad patronal, pagos de prestaciones por accidentes laborales, montepío y tiempos de cumplimiento de obligaciones a los asegurados. El 24 de febrero, el IESS remitió la información solicitada. El 16 de agosto de 2021, el IESS remitió información sobre la sostenibilidad del IESS y sobre la atención de salud del señor Galo Patiño.
- Caso 66-20-JP*
8. El 11 de diciembre de 2012, Lorenzo Ricardo Bustamante Aguirre (“Lorenzo Bustamante”) falleció mientras cumplía sus labores de despachador. Debido a mora patronal, su conviviente, Maritza Liliana Saavedra Chasing (“Maritza Saavedra”), no pudo cobrar la pensión por viudez ni el montepío. Por la misma razón, sus hijos, JBS (14 años) y MBS (11 años)⁵, tampoco cobraron la pensión de orfandad.
 9. El 6 de agosto de 2019, Maritza Saavedra presentó acción de protección. El 23 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala aceptó la acción de protección.⁶ El IESS apeló. Los jueces de la Sala de Familia, Mujer y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro confirmaron la sentencia subida en grado.
 10. El caso fue remitido a la Corte Constitucional, la Corte lo seleccionó y acumuló con el caso 1024-19-JP el 19 de octubre de 2020⁷. El 2 de diciembre de 2020, avocó conocimiento de la causa y se dispuso que los jueces antes mencionados presenten un

⁴ A la audiencia se convocó a la Defensoría del Pueblo, a Galo Patiño Patiño Quezada, al director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), quien debía acudir conjuntamente con el director del Seguro General de Riesgos de Trabajo, el subdirector Nacional de Gestión y Control del Sistema de Pensiones, el procurador General de la Institución, el director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, el subdirector Nacional de Garantía de Calidad de los Servicios del Seguro de Salud, el responsable de la Unidad Provincial de Prestaciones de Pensiones del IESS del Oro, la directora provincial del IESS de Morona Santiago y de la provincia de El Oro, esto sin perjuicio de otras autoridades o servidores del IESS; al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago; a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago; a Maritza Liliana Saavedra Chasing; al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala; a los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro; y a la Procuraduría General del Estado. El accionante no compareció.

⁵ Con la finalidad de mantener en el anonimato la identidad de los hijos de Maritza Saavedra no se utiliza los nombres completos en la sentencia.

⁶ Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, N°: 07333-2019-01385.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Sala de Selección conformada por las juezas Daniela Salazar Marín, Karla Andrade Quevedo y el juez Alí Lozada Prado, de 19 de octubre de 2020.

informe sobre el estado actual de la ejecución de la sentencia. El 7 de diciembre de 2020, el juez de primera instancia respondió a la Corte.

11. El 26 de enero de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública telemática.
12. El 3 de agosto de 2021, se realizó una audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional para escuchar a las partes involucradas sobre sus argumentos con relación al artículo 94 de la Ley de Seguridad Social.⁸

II. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para expedir, mediante revisión, sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante (precedente de carácter *erga omnes*), en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.⁹
14. En el presente caso los términos previstos en la ley son inaplicables.¹⁰ La Corte seleccionó estos casos con el fin de dictar reglas de carácter general que procuren evitar que casos como estos se repitan en el futuro.¹¹

III. Hechos del caso

El contexto

15. En el Ecuador existe incumplimiento de las obligaciones patronales frente al IESS. En el periodo 2016-2020, se determinaron 1.429 prestaciones con responsabilidad patronal por inobservancia de medidas de prevención. De esas, el 82% tienen glosa, están en impugnación o se han transferido a títulos de crédito.¹² En el año 2020, las obligaciones patronales impagas ascendieron a aproximadamente \$1.652'706.340.¹³
16. La Ley de Seguridad Social establece el concepto de responsabilidad patronal y dispone que las prestaciones monetarias se concederán “*solamente cuando se haga*

⁸ Adicional a las partes participaron la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y Procuraduría General del Estado. El 16 y 26 de agosto de 2021, las partes presentaron por escrito sus alegatos e información solicitada por la Corte.

⁹ Constitución, artículo 436 (6); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 2 (3) y 25.

¹⁰ LOGJCC, artículo 25 (6) y (8).

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-11-JH/19.

¹² IESS. Memorando Nro. IESS-DSGRT-2021-0273-M, 23 de febrero 2021.

¹³ Diario El Universo, “A \$ 1.652,7 millones llega la mora patronal con el IESS, el 80 % corresponde a los aportes”, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/12/16/nota/8162662/seguro-desempleo-mora-patronal-iess-reduccion-jornada-laboral/>.

*efectiva la responsabilidad de este [el empleador].”*¹⁴ El resto de prestaciones, como enfermedad o auxilio funerales, el IESS debe concederlas.¹⁵

17. En el último año, por la emergencia sanitaria debido a la pandemia, la ley estableció la suspensión de los procesos coactivos a los empleadores morosos.¹⁶ Esto ocasionó que los beneficiarios se vean impedidos de recibir sus prestaciones y que su situación se agrave.¹⁷
18. El IESS, desde el año 2016 hasta el 2020, ha recibido 65.565 solicitudes por accidentes de trabajo y montepío. En igual período, se entregaron 5.423 prestaciones. El tiempo que se tarda, en promedio, desde que sucede el accidente de trabajo o la defunción hasta que se obtiene una prestación es de 71.2 meses o 5.9 años (en accidentes de trabajo) y 10 meses (defunción).¹⁸
19. El IESS, en los mismos años (2016-2020), resolvió 1429 casos estableciendo responsabilidad patronal por inobservancia de medidas de prevención.¹⁹ De esos casos, el 15.8% se transfirió a glosa (224 casos), el 2% se anuló (29 casos) y el restante, 82.2% (1.176 casos), se canceló lo adeudado. En los 224 casos no cobrados, por disposición de la ley, las personas aún no tienen acceso a las prestaciones que les corresponden.
20. Atrás de cada número hay seres humanos de carne y hueso que tienen una vida difícil, como se constatará con quienes son víctimas en estos casos, y que reclaman atención. No son los únicos casos, como testifica Galo Patiño:

...es un calvario lo que vive la gente, no sólo yo, no sólo otra persona, son cuántos y ya dejé de hacer esos procesos porque se cansan, de ir un día de ir otro día, sólo lo que yo viví son dos años, tres meses, exactamente, dos años tres meses, lo que viví yo, y ¿otras personas? ¿Cuánto más tienen que esperar? Yo sí quisiera que esto se tome muy en cuenta y que traten de ayudar a las personas, traten de dar una solución a esto, porque no puede ser justo, que uno se pague el seguro y después no se reciba nada, eso no puede ser justo...²⁰

¹⁴ Ley de Seguridad Social, artículo 94.

¹⁵ Ley de Seguridad Social, artículo 96.

¹⁶ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (Ley humanitaria), disposición transitoria vigésima tercera.

¹⁷ Corte Constitucional, audiencia pública, Procurador General del IESS: “*Ahora en el estado de emergencia, considero que se pudo haber agravado un poco más la situación por la disposición de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que suspendió los procesos coactivos y frenó, quizás un poco, esta facultad de las instituciones públicas.*”

¹⁸ IESS, Memorando N. IESS-DSGRT-2021-0273-M, 23 de febrero de 2021.

¹⁹ IESS, Memorando N. IESS-DSGRT-2021-0273-M, 23 de febrero de 2021.

²⁰ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

Discapacidad por accidente laboral (Caso 1024-19-JP)

21. Galo Patiño, de 33 años de edad, domiciliado en la ciudad de Macas, afiliado al IESS, laboraba como electricista en líneas eléctricas de alta tensión (liniero) bajo la dependencia de su empleador Andrés Segarra Coronel, que en el presente caso operaba para el Consorcio ELECMORONA, del cual era socio. *“Era una persona totalmente normal, dedicado al trabajo, a mantener la familia.”*²¹
22. El 7 de noviembre de 2016, cuando armaba un transformador de corriente eléctrica, recibió una descarga eléctrica de aproximadamente 22.000 voltios. Le produjo quemaduras de alta gravedad (tipo b) en la mano derecha (ingreso de corriente eléctrica) y en el pie izquierdo (salida de corriente eléctrica).²² *“Una vez que tuve el accidente fue un giro drástico, de un rato al otro, sin pensar, perdí una mano y un pie, por la descarga eléctrica en el trabajo, desde ese momento, realmente todo cambió...”*²³
23. Los primeros auxilios los recibió en el Hospital de Macas. Luego fue trasladado al Hospital José Carrasco Arteaga del IESS de la ciudad de Cuenca. Recibió atención médica. Por el daño sufrido a causa de las quemaduras en su cuerpo, se le amputó el antebrazo derecho y una parte de la pierna izquierda.²⁴
24. Al salir del hospital no podía trabajar, comenzó los trámites en el IESS y sobrevivir no le fue fácil *“...y de ahí sí comenzó lo grave, porque realmente veía que ya no podía trabajar, no podía hacer nada, lo que me gustaba, lo eléctrico ya no podía, mi otro arte en peluquería ya nada, totalmente mi vida se fue al piso, ahí fue el calvario con el seguro, dos largos años, dos años y más que tocó vivir prácticamente de limosnero, esperando a que mis amigos, me ayuden, mi familia me ayude, algunos con dinero, otros con comida, viviendo en una casa prestada, porque no había dinero para pagar realmente el arriendo.”*²⁵
25. Este tipo de accidentes y fatalidades de la vida no la sufre solo la persona sino que se afecta la familia: *“Mi hija terrible, con su corta edad, ella lloraba, cuatro añitos, ella lloraba, porque yo no tenía qué darle, al último que ella dijo no papi, así no me des*

²¹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

²² Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153 fojas 171-181.

²³ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

²⁴ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, consta el certificado médico donde le ordenan reposo médico del 1 de diciembre a 31 de diciembre de 2016 debido a la cirugía por amputación transradial derecha y amputación transtibial izquierda. Posteriormente, el 17 de enero de 2017 le realizaron otro procedimiento quirúrgico y le prescribieron reposo médico desde el 17 de enero de 2017 hasta el 17 de febrero de 2017. fojas 83, 84 y 85.

²⁵ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

*nada, lo que importa que tú estés vivo, ella se resignó también a eso, a que yo no tenga nada, a esa edad.”*²⁶

26. El 13 de diciembre del 2016, la Unidad Provincial de Riesgos del Trabajo del IESS inició una investigación del accidente de trabajo. El 27 de diciembre de 2016, entregó un informe en el que estableció las causas del accidente.
27. Las causas directas del accidente, según el informe realizado por dicha unidad, fueron: la protección y resguardos inexistentes o no adecuados, el espacio limitado para desenvolverse, la operación de equipos sin autorización, el no señalar o advertir el peligro. Entre las causas indirectas del accidente de trabajo, se determinó: la supervisión y liderazgo deficitarios, el déficit en la instrucción, la orientación, el entrenamiento, la entrega insuficiente de documentos de consulta, procedimientos, instrucciones y publicaciones guía. Además, señaló algunos factores relacionados con el trabajador, tales como deficiente e insuficiente formación, inducción, capacitación y reentrenamientos, con lo que concluye que existe responsabilidad patronal de parte del empleador.²⁷
28. El 28 de febrero de 2018, el Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal del IESS dictaminó la incapacidad permanente de Galo Patiño por la “[s]ecuela de quemadura eléctrica con amputación de tercio medio de antebrazo derecho más amputación infracondílea izquierda”; y la responsabilidad patronal de Carlos Andrés Segarra Coronel (“el empleador”) y, solidariamente, de ELECMORONA²⁸ por “inobservancia de medidas preventivas al poseer personal no calificado con licencia para el manejo de riesgos eléctricos”.²⁹
29. El empleador impugnó la resolución ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS.³⁰ El 12 de septiembre de 2018, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS del Azuay confirmó la resolución del Comité. El empleador apeló. El 27 de diciembre de 2018, la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS confirmó lo decidido.

²⁶ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

²⁷ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, el informe consta en el proceso y está firmado por Juan Arias Ortiz, responsable del grupo provincial de riesgos del trabajo y sistema de pensiones, fojas 88-91.

²⁸ Consorcio integrado por Carlos Andrés Segarra Coronel y Jorge Estid Cárdenas Salamea.

²⁹ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, resolución N°. I-230-01-2016-AT-00795-CVIR- (1)-M0662, expediente N°. I230-01-2016-AT-00795, notificada el 27 de marzo de 2018. A fojas 94-97.

³⁰ En su impugnación señaló que la resolución carece de motivación, no se consideró que Galo Patiño fue contratado como peón, no como técnico, y tenía funciones distintas a la actividad que ocasionó el accidente de trabajo. Además, indicó que él como empleador jamás autorizó que se realizara la instalación del transformador de corriente eléctrica. Finalmente, advirtió que la resolución es incompleta pues no establece un valor a pagar.

- 30.** Durante este tiempo el señor Patiño afirma que llegó a rogar por su pensión y también por tener atención médica:

Esos dos años tenía que rogar para que me ayuden con el proceso, pero no, no había respuesta, me decían vuelva dentro de una semana, vuelva dentro de quince días, y sí ya había una responsabilidad patronal, al cual ya le dieron en primera instancia a mi ex jefe, pero ni aun así no, no podía, no recibía ningún beneficio del seguro, absolutamente nada, a veces necesitaba atención médica, pero no podía, porque realmente me decían que debo estar jubilado para merecer eso y mientras no esté jubilado yo no tenía acceso.

Hubo una vez que realmente mi pierna estaba mal y yo hasta pensaba que me iban a cortar aún más arriba, me acuerdo clarito que me fui donde el doctor de riesgos, a rogarle una noche, era ocho y media de la noche, a rogarle a que me ayude para que me atiendan en el seguro, ahí cuando me vio mal me dijo: “váyase vea, entre por emergencia y diga que es por accidente de trabajo su amputación y que lo atiendan.” Fue la única vez que me ayudó, no me ayudó nunca más, en esos dos años, no avanzaba el proceso. Yo para atención médica tenía que recurrir a otras personas, a otras instituciones, incluso para las prótesis me dio otra institución muy ajena al seguro, cosa que hasta ahora no me dan, son ya cuatro años...

...tocó mandar una carta al Presidente de la República, cosa que nunca contestó y sí, después tocó acudir ya a la Defensoría del Pueblo.³¹

- 31.** El 6 de febrero de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en contra del IESS y la Procuraduría General del Estado (“PGE”).³²
- 32.** El 18 de febrero de 2019, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Azuay remitió la decisión confirmatoria dictada por la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS a la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del Azuay.
- 33.** Durante el proceso administrativo descrito, aproximadamente en tres años, Galo Patiño afirmó no tener registro de afiliado, no haber recibido la pensión por jubilación por incapacidad, ni atención médica quirúrgica, ni farmacéutica por parte del IESS. Tampoco recibió un trato preferente ni prioritario pese a su condición de discapacidad. Además, le tocó presionar, en medio de sus dificultades físicas provocadas por el accidente, para que se agilite el proceso:

Así con el corazón en la mano, sí, a veces no quiero acordarme lo que pasé, ellos dijeron, tiene que tu patrón agotar todos los recursos, tienen que agotarse todos los recursos, para que tú puedas hacer algo, cobrar, lograr algún beneficio, o sea él tenía que agotar los recursos y a mí también se me agotaron los recursos, los recursos económicos porque yo cuando me iba al seguro a ver qué pasaba, con muletas tenía

³¹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

³² Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, fojas 57-64.

*que caminar, cinco kilómetros de ida y cinco kilómetros de vuelta, son diez kilómetros porque no tenía ni siquiera para bus urbano, peor para un taxi, así era mi vida...*³³

34. El 22 de febrero de 2019, ante el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez del cantón Morona Santiago, tuvo lugar la audiencia.³⁴ En ella afirmó:

...no cuenta con una actividad laboral ni en el sector público ni en el sector privado, por lo que en las actuales circunstancias se encuentra atravesando serias necesidades económicas, difíciles de solventar, con la agravante de que al no ser atendido en el Hospital del IESS ni ser consideradas seriamente las molestias que actualmente posee en sus extremidades inferiores, tampoco el Hospital General Macas está brindando la atención que requiere, es por ello que inclusive ha tenido que recurrir a la caridad e insistir en instituciones de salud privadas, para recibir la atención que requiere, todo lo cual no se adecuaba a un trato digno...

35. La prótesis no la recibió del IESS, según la propia institución por pedido del mismo señor Patiño según se dijo en la audiencia, y él se la hizo artesanalmente: *“de manera muy hábil y muy inteligente, admirable por cierto, con la recuperación que él tenía, manualmente, artesanalmente se fabricó sus prótesis, él llegaba a la consulta, a la evaluación, en los últimos meses, con prótesis hechas con sus manos, les hacía con botellas de cola, con madera, de manera increíble...”*³⁵

36. Galo Patiño estuvo delicado de salud. El IESS afirmó que sí recibió atención médica hasta que se certificó el máximo de recuperación posible, lo que corroboran los registros de sus atenciones al IESS.³⁶ Aunque, según se afirmó en audiencia, el registro significaba la presencia del señor Patiño para pedir el avance de su trámite y no era propiamente una atención médica: *“yo dejaba firmando el registro y no sólo cuando me iba a dejar los certificados médicos, recuerde que yo lo visitaba siempre y siempre firmaba los registros ahí, el registro no es ninguna atención.”*³⁷

37. Posiblemente por dificultades por la movilización, la distancia del domicilio al centro de atención médica y por la displicente atención en el IESS, el señor Patiño no regresó.³⁸ Por gestiones de la Defensoría, pudo recibir atención en la clínica privada del doctor Gabriel Hoyos.

³³ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

³⁴ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, causa N°. 14201-2019-00153, fojas 185-189.

³⁵ Corte Constitucional, audiencia pública de 26 de enero de 2021, declaración de Enrique Carvajal, Médico del Seguro de Riesgos del Trabajo en Morona Santiago.

³⁶ Director del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital del Día Macas (encargado), Memorando N. IESS-HD-MA-2021-3128-M, 13 de agosto de 2021. En este informe se detalla las atenciones médicas con documentos de respaldo.

³⁷ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

³⁸ Corte Constitucional, audiencia pública, declaración de Enrique Carvajal, Médico del Seguro de Riesgos del Trabajo en Morona Santiago.

38. El 23 de enero de 2019 recibió atención médica, accedió a la prestación de salud, pero hasta el momento no le han proporcionado la prótesis: *“hasta ahora ya estoy teniendo problemas, porque ya está más seco, sí me he ido al hospital por las prótesis, pero igual no me dan solución... estoy dentro de los 50 seleccionados... está en trámites... eso era de darme el año pasado, pero aún no se da solución...”*³⁹
39. El 21 de febrero de 2019, la directora del Centro Quirúrgico Ambulatorio del Hospital del Día de Macas del IESS remitió un detalle de las 16 atenciones médicas que recibió Galo Patiño desde el día del accidente.⁴⁰
40. El 28 de febrero de 2019, el juez aceptó la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y declaró vulnerados los derechos a la salud y a la vida digna. Dispuso que Galo Patiño ingrese de manera inmediata en el registro de afiliados con jubilación por discapacidad para que reciba atención médica, rehabilitación, prótesis y demás beneficios del seguro social. Además, que ingrese de manera inmediata en el registro de beneficiarios para recibir la pensión jubilar mensual y se establezca el cálculo de la liquidación y pago de las pensiones jubilares no canceladas desde el día del accidente laboral. Concedió al IESS un plazo no mayor a 45 días contados a partir de la notificación para cumplir la sentencia.
41. El IESS presentó recurso de apelación. Afirmó que Galo Patiño sí estaba ingresado en el registro de afiliados y que sí recibió atención médica en el IESS. Reclamó que el responsable por la incapacidad permanente del trabajador es el empleador, y el IESS está facultado al pago de las pensiones mensuales por incapacidad permanente siempre que el empleador haya pagado el monto establecido por responsabilidad patronal. Además, reclamó que el plazo de 45 días otorgado para pagar la pensión por incapacidad no es suficiente para culminar el trámite previsto en Ley de Seguridad Social y su reglamento, ya que por estas normas afirma que no puede pagar las prestaciones económicas hasta cobrar la deuda del empleador.⁴¹
42. El 21 de marzo de 2019, el IESS estableció que Galo Patiño debe percibir USD 282,49 como renta permanente total debido a su incapacidad a causa de un accidente de trabajo. Se ordenó que se le ingrese al rol de pensionistas a partir de abril de 2019. También, se estableció como monto acumulado a pagar USD 6.202,01, por pensiones no pagadas desde el día del accidente.⁴²

³⁹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

⁴⁰ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, fojas 183-184.

⁴¹ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, foja 200.

⁴² Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, consta el Acuerdo N°. 2019-RT-35816, fojas 220-222.

43. El 6 de junio de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Morona Santiago rechazó la apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.⁴³
44. En el informe entregado a la Corte, el Juez manifestó que la sentencia se había cumplido en su integridad.⁴⁴
45. Mediante escrito presentado a la Corte, el IESS presentó la siguiente información proporcionada por el Director del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS:

En este contexto, y revisada la información remitida, llama la atención la evidente falta de gestión a fin de garantizar el acceso a la salud del paciente Galo Genaro Patiño Quezada... se dispone con el carácter de URGENTE que en término de dos (2) días, realice las acciones correspondientes para la referencia y/o derivación del paciente Patiño Quezada Galo Genaro a la Unidad Médica con la capacidad para realizar la intervención quirúrgica, sea valorado integralmente (gestión de exámenes médicos, adquisición de dispositivo médico, intervención quirúrgica del mismo y control post operatorio) hasta la recuperación completa del paciente.⁴⁵

Montepío por viudez y orfandad (Caso 66-20-JP)

46. Maritza Saavedra y Lorenzo Ricardo Bustamante Aguirre convivieron varios años. Tuvieron dos hijos, JBS y MBS, menores de edad al momento en que sucedieron los hechos. Lorenzo Bustamante era despachador, receptor de mercadería y ayudante en la empresa Navitat. Maritza es trabajadora doméstica.
47. El 11 de diciembre de 2012, Lorenzo Bustamante falleció mientras cumplía sus labores y cubría la ruta de entrega de productos en Riobamba, Guayaquil y Machala. La muerte de su marido “*fue bastante duro porque haberme quedado yo sola con mis dos niños esperando siempre una ayuda...*”⁴⁶
48. Maritza Saavedra, luego del accidente de su conviviente, denunció el accidente de trabajo al IESS. La Unidad Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos de Trabajo determinó la responsabilidad patronal por el fallecimiento de Lorenzo Bustamante, y ordenó el pago de la pensión de montepío, viudez y orfandad a favor de Maritza Saavedra y sus hijos. Esta resolución no fue impugnada.⁴⁷

⁴³ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153 el juez ponente es Milton Modesto Avila Campoverde, los otros miembros de la Sala son: Carlos Oswaldo Toledo Romo y Franklin Eduardo Poveda Freire fojas 204-2013.

⁴⁴ Expediente constitucional, caso No. 1024-19-JP, fojas 67.

⁴⁵ IESS, Memorando No. IESS-DSGSIF-2021-5484-M, de 20 de agosto de 2021.

⁴⁶ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁴⁷ Se abrió el expediente investigativo N° 01230-07-2013-AT-00082. Mediante resolución Nro. 144-2014-CNP VIRP de fecha 15 de septiembre del 2014, la Comisión de Prevención resolvió el caso.

49. Maritza Saavedra solicitó varias veces al IESS el pago de la pensión de montepío, viudez y orfandad a favor de sus hijos. La entidad se negó a efectuar el pago hasta que el empleador pague al IESS todos los aportes adeudados y el monto establecido por la responsabilidad patronal por la muerte de su conviviente.
50. Maritza Saavedra hizo todo lo posible para poder obtener la pensión de montepío, que necesitaba para su subsistencia. Según ella:

...me decían [en el IESS] que yo tenía que ir a Riobamba para que yo habilite eso allá para que me puedan pagar, para que pueda pagar la empresa al IESS. Entonces yo digo, cómo una iba a ir para allá, no tenía dinero para ir para allá, no conocía nada tampoco de allá, me quedaba en las mismas entonces nunca fui tampoco...

...hice todo lo humanamente posible, a ir cada mes, como ellos me decía venga cada mes, venga el otro mes, venga el otro mes, venga el otro mes, así pasaron los seis años que realmente fue bastante duro para mí como madre soltera...

...todos los meses yo iba a ver.⁴⁸

51. Una navidad fue, como todos los meses, a averiguar al IESS si ya iba a recibir la pensión:

...quería darles una navidad mejor a mis hijos, pero bueno, digo voy a ver si sale algo, cuando fui y me dijeron: no, no han pagado todavía, entonces me llené de lágrimas, yo salí como nerviosa de ahí y en lo que iba saliendo de ahí me atropelló un triciclo, me botó, es que como iba distraída, iba llorando, iba bien sentimental y me atropelló el triciclo me raspé las rodillas y todo eso. Es lo que más me acuerdo de todo eso, ahora así porque estos años han sido feos, días bien feos, bien duros, que no se lo deseo a nadie...⁴⁹

52. Durante el trámite hubo servidores que le atendieron y le dieron información, pero también se encontró con personas que obstaculizaron el trámite y le maltrataron:

Había funcionarios que a veces como que se ponían molestos, como decir “otra vez ya viene a preguntar” y me decían “No, no hay nada todavía” y a veces ni me sacaban el expediente ni me revisaban y me decía “No, no hay nada todavía”.

Había una funcionaria, que no voy a decir nombre, que me tuvo un año diciéndome que vaya un mes, pero el señor no había estado haciendo nada de mi caso, había solo estado, nada, lo tenía archivado, no había estado haciendo nada.⁵⁰

⁴⁸ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁴⁹ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁵⁰ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

53. El 6 de agosto de 2019, Maritza Saavedra presentó una acción de protección en contra del IESS. En su demanda señaló:

Con el fallecimiento de mi conviviente, he quedado en total desamparo legal, económico y de los derechos que otorga la seguridad social, sin que se me haya concedido, las pensiones de montepío por viudez a favor de la suscrita, ni de orfandad a favor de mis dos hijos menores de edad, teniendo que solventar repito, los gastos de salud, alimentación, medicinas, educación, etc. Con el ínfimo salario que percibo como trabajadora doméstica; ya que los productos de una pequeña tienda de abarrotes tuve que vender para atender en lo mínimo las necesidades de mis hijos.⁵¹

En el transcurso de todo, desde el 2013, que comenzó todo este proceso, fue bastante duro porque haberme quedado yo sola con mis dos niños esperando siempre una ayuda, como decir, bueno, se sabía que había un seguro, entonces yo presta a hacer todos los trámites legales que se pueda hacer, hice todo lo humanamente posible, a ir cada mes, como ellos me decía venga cada mes, venga el otro mes, venga el otro mes, venga el otro mes, así pasaron los seis años que realmente fue bastante duro para mí como madre soltera.⁵²

54. Maritza Saavedra solicitó que se dicten medidas urgentes para remediar la negativa del IESS de pagar la pensión de montepío por viudez y orfandad, más aún cuando existe una resolución que le reconoció el derecho a esas prestaciones y se debe calcular y pagar los montos adeudados. La audiencia se realizó el 16 de agosto de 2019.
55. En la audiencia, el IESS aceptó que la muerte de Lorenzo Bustamante fue calificada como riesgo de trabajo, indicó que el empleador de Lorenzo Bustamante no estaba al día en el pago de aportaciones, y por ello no era posible que la entidad responda por las pensiones de montepío, viudez y orfandad hasta que el empleador proceda al pago de estos valores.⁵³
56. El 23 de agosto de 2019, el juez de la Unidad de lo Civil con sede en el cantón Machala aceptó la acción de protección y declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y la seguridad social.⁵⁴ Dispuso que el IESS pague a Maritza Saavedra y sus hijos el beneficio del montepío, pensiones por viudez y orfandad desde el fallecimiento de Lorenzo Bustamante, y ordenó que se envíe el proceso hacia el Tribunal Contencioso Administrativo para la liquidación del monto a cancelar. El IESS apeló.

⁵¹ SATJE causa N°. 07333-2019-01385, palabras de Maritza Saavedra contenidas en la demanda de acción de protección.

⁵² Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁵³ El abogado de IESS citó el artículo 94 de Ley de Seguridad Social y el inciso tercero de la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Finanzas.

⁵⁴ Constitución de la República, artículos 34, 35, 44 y 82.

57. El 28 de noviembre de 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro confirmó la sentencia.
58. El juez informó que se cumplió con la sentencia respecto al pago de pensiones y que no se realizaron las disculpas públicas.⁵⁵

IV. Análisis jurídico

59. Los casos seleccionados tienen en común que el IESS no otorgó las prestaciones a que tenían derecho estos partícipes en razón de que el accidente laboral y muerte del trabajador fueron calificados como responsabilidad patronal, los procesos de impugnación demoraron años y los empleadores no habían cumplido con el pago de lo adeudado. Ambas personas y sus familias experimentaron penurias y sufrimientos adicionales a los que provocaron el accidente, la viudez y la orfandad. En las sentencias de garantías constitucionales se declaró la vulneración al derecho a la seguridad social y el derecho a la vida digna y se dispusieron medidas de reparación.
60. El análisis del caso se realizará en tres acápites: (1) los derechos: la seguridad social, la vida digna, la atención prioritaria, y el acceso a bienes y servicios de calidad; (2) las obligaciones: no tener mora patronal, preservar la sostenibilidad de la seguridad social, el cobro de la mora patronal; (3) el análisis de constitucionalidad de la norma que condiciona el pago de prestaciones al cobro efectivo de la mora patronal (artículo 94 de la Ley de Seguridad Social); y (4) la reparación integral y las medidas de no repetición.

(1) Los derechos

El derecho a la seguridad social

61. El derecho a la seguridad social es irrenunciable y un deber primordial por parte del Estado.⁵⁶ El seguro universal obligatorio deberá cubrir las contingencias que se deriven de una enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte, entre otras.⁵⁷

⁵⁵ Expediente constitucional, caso No. 66-20-JP, fojas 52.

⁵⁶ Constitución de la República, artículo 34.- “*El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.*

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo”.

⁵⁷ Constitución, artículo 369: “*El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.*

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral”.

62. Los elementos del derecho a la seguridad social son: i) disponibilidad; ii) riesgos e imprevistos sociales; iii) nivel suficiente; y iv) accesibilidad.⁵⁸
63. La *disponibilidad* requiere que se establezca y funcione un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a riesgos e imprevistos sociales.⁵⁹ *Los riesgos e imprevistos* exigen que la seguridad social abarque la atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos.⁶⁰ El *nivel suficiente* implica que las prestaciones “*deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud*”.⁶¹ La *accesibilidad* implica que las personas tengan cobertura; condiciones razonables, proporcionales y transparentes para acogerse a las prestaciones; asequibilidad (pago de cotizaciones alcanzable), y acceso.⁶² Por el *acceso*, “*las prestaciones deben concederse oportunamente*”.⁶³
64. En los casos analizados, las prestaciones de seguridad social están establecidas mediante ley y están contempladas en el sistema nacional de seguridad social; por lo que se entiende que se cumpliría con la *disponibilidad*. Los *riesgos e imprevistos* cubiertos incluyen enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley.⁶⁴ Cumplidos los requisitos legales y efectivizada la prestación, la misma garantizaría un *nivel suficiente*.
65. En cuanto a la *accesibilidad*, las personas accionantes en los dos casos realizaron todo el trámite administrativo previsto en la ley para tener acceso las prestaciones a las que tenían derecho. Galo Patiño tuvo el accidente en noviembre de 2016 y, después de obtener una sentencia favorable en la acción de protección, accedió a las prestaciones a las que tenía derecho en enero del año 2019. Por su parte, Maritza Saavedra y sus hijos iniciaron los trámites para obtener las pensiones de montepío, viudez y orfandad en el año 2012. Después de obtener una sentencia a su favor, en el año 2019 tuvieron acceso a los beneficios del seguro social. Los accionantes tuvieron acceso a las prestaciones por una sentencia jurisdiccional y no por el cumplimiento oportuno de las obligaciones por parte del IESS.
66. Galo Patiño tardó aproximadamente tres años y hasta el momento no cuenta con prótesis entregada por el IESS, y Maritza Saavedra 7 años para obtener las prestaciones a las que tenían derecho. Las razones esgrimidas por el IESS tienen

⁵⁸ Constitución, artículo 367. Corte Constitucional, Sentencia N. 679-18-JP/20 y acumulados, párrafo 74; Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19).

⁵⁹ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafo 11.

⁶⁰ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafos 12 al 21.

⁶¹ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafo 22.

⁶² Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafos 23 al 26.

⁶³ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafos 23 al 26.

⁶⁴ Constitución, artículo 369.

relación con los trámites administrativos y con la posibilidad de que el empleador pueda interponer múltiples recursos legales. La atención prestada por parte del IESS y la dilación en la tramitación constituyen barreras al acceso al servicio al que tenían derecho.

67. El propio IESS, en información entregada a la Corte detalla que al Director del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS le *“llama la atención la evidente falta de gestión a fin de garantizar el acceso a la salud del paciente Galo Genaro Patiño Quezada.”*⁶⁵
68. Las prestaciones del seguro social obtenidas después de 3 años y 7 años no fueron oportunamente obtenidas. Entregarlas a destiempo hacen que pierdan sentido, ya que la esencia de las prestaciones es precisamente cubrir los riesgos y las necesidades básicas mensuales de las personas que han sufrido accidentes laborales o, en el segundo caso, la muerte. Por lo que se violó el elemento de accesibilidad y el principio constitucional de eficiencia⁶⁶, en consecuencia, se vulneró el derecho a la seguridad social de Galo Patiño y su familia, y de Maritza Saavedra y de sus hijos.

El derecho a la vida digna

69. La Constitución reconoce y garantiza el *“derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”*⁶⁷
70. La Corte ha considerado que este derecho exige, como mínimo, no producir condiciones que dificulten o impidan la vida digna.⁶⁸ Se puede vulnerar el derecho a la vida digna cuando la acción u omisión del Estado, en este caso el IESS, provoca situaciones que empeoran las condiciones de vida, dificulta el acceso a otros derechos, o disminuye las capacidades para el ejercicio de derechos.
71. La única fuente de ingresos de Galo Patiño eran las remuneraciones que recibía por su trabajo. Cuando tuvo el accidente, y durante aproximadamente tres años, no recibió ingreso alguno. No tuvo dinero para alimentación ni para los gastos médicos. No contó con prótesis ortopédicas para poder reemplazar sus extremidades amputadas. Debido a la gravedad de su discapacidad no tuvo la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de empleo. La falta de ingresos sumado a los gastos a los que tuvo que incurrir por sus problemas de salud, le llevó a situaciones precarias y angustiosas de vida para él y su familia. La única fuente de ingreso a la que podía

⁶⁵ IESS, Memorando No. IESS-DSGSIF-2021-5484-M, de 20 de agosto de 2021.

⁶⁶ Constitución, artículo 34.

⁶⁷ Constitución, artículo 66 (2).

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 328-19-EP/20; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2005, párrafo 162.

acceder era la pensión por discapacidad, debido al accidente laboral y que, si se entregaba oportunamente, hubiese evitado tanta penuria y padecimiento.

72. En el caso de Maritza Saavedra y sus hijos, el señor Lorenzo Bustamante era quien brindaba el sustento económico de la familia. Al fallecer y no acceder inmediatamente a las pensiones a las que tenía derecho, la familia vivió una situación precaria. Maritza Saavedra subsistió:

*Vendiendo Yanbal, por ahí me ayudaba mi suegro, mi familia, y trabajando en lo que sea: empleada doméstica, distintas cosas para poder sacar a mis niños adelante con estudios, con todo, hasta la actualidad están estudiando, gracias a Dios.*⁶⁹

73. Desde el fallecimiento de su pareja, según consta en la sentencia de primera instancia, Maritza Saavedra quedó:

*...en total desamparo legal, económico y de los derechos que otorga la seguridad social, sin que se haya concedido las pensiones de montepío por viudez a favor de la suscrita, ni de orfandad a favor de sus dos hijos menores de edad, teniendo que solventar los gastos de salud, alimentación, medicinas, educación, etc. con el ínfimo salario que percibe como trabajadora doméstica, ya que los productos de una pequeña tienda de abarrotes tuvo que vender para atender en lo mínimo las necesidades de sus hijos.*⁷⁰

74. La situación generada por el acceso no oportuno a las prestaciones a las que tenían derecho Galo Patiño y su familia, y Maritza Saavedra y sus hijos vulneró su derecho a una vida digna.

Derecho a la atención prioritaria

75. La Constitución establece que los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad “*recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privada.*”⁷¹

76. La atención prioritaria tiene dos dimensiones. La una “*significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia.*”⁷² La otra es que debe ser atendida de forma oportuna. La atención especializada “*exige que el servicio o prestación debe ser el específico y adecuado para la necesidad de cada persona.*”⁷³

⁶⁹ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁷⁰ Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, Sentencia juicio 07333-2019-01385, 28 de noviembre de 2019.

⁷¹ Constitución, artículos 35, 45, 47, 48.

⁷² Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 31.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 42.

77. El IESS tiene la obligación de dar atención prioritaria y especializada a las personas afiliadas y a las personas beneficiarias de las prestaciones que, entre otras situaciones, tengan discapacidad y sean niños, niñas y adolescentes.
78. En los casos, Galo Patiño es una persona con discapacidad, y los hijos de Maritza Saavedra, JBS y MBS, al momento de los hechos, eran personas menores de edad.
79. Galo Patiño tuvo una discapacidad, por accidente de trabajo, que requería atención inmediata, exigía rehabilitación y supervisión médica y también una pensión digna que le permita sobrevivir. La atención recibida por el IESS no fue oportuna, tardó en ofrecerse, obligó a que busque atención médica en servicios privados, no tiene la prótesis que requiere y tardó en recibir la pensión. Por otro lado, en cuanto a las secuelas emocionales por perder miembros de su cuerpo, no recibió atención oportuna y sostenida psicológica: *“yo soy una persona que he sufrido, he luchado por seguir adelante, si usted me ve sonriendo en la calle, no es porque estoy bien, usted no sabe cómo está mi corazón, como está mi mente ya a punto de quebrarse.”*⁷⁴
80. JBS y MBS, menores de edad, huérfanos, tampoco recibieron la pensión correspondiente de forma oportuna y durante los años que no tuvieron el soporte económico al que tenían derecho, pasaron penurias económicas.
81. En ambos casos, el IESS priorizó el cobro de una deuda patronal a la satisfacción de las prestaciones inmediatas a que tenían derecho Galo Patiño, JBS y MBS. Si bien la ley exige condiciones para satisfacer las prestaciones, éstas tardaron en cumplirse por omisiones del IESS⁷⁵. Por otro lado, el tiempo que tardó en cumplir sus obligaciones y después de haber sido ordenada por una sentencia dentro de acciones de protección de derechos, impidieron que las prestaciones que debía otorgar el IESS se adecúen a las necesidades de una persona con discapacidad y de niños, niñas y adolescentes.
82. Por estas razones, el IESS vulneró el derecho de Galo Patiño y de JBS y MBS⁷⁶ a recibir una atención prioritaria y especializada.

Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados

83. La Constitución reconoce que las personas tienen derecho *“a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.”*⁷⁷

⁷⁴ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

⁷⁵ Como ejemplo de estas omisiones está la de ejercer de manera oportuna y efectiva las facultades coactivas que la ley le otorga al IESS.

⁷⁶ Hijos de Maritza Saavedra Chasing.

⁷⁷ Constitución, artículo 66 (25).

84. Este derecho tiene tres elementos. El primero es el acceso a los servicios, que “*se vulnera cuando, por algún tipo de barrera (cultural, física, geográfica, económica u otra índole), no es posible gozar el servicio público.*”⁷⁸ El segundo elemento ordena que el servicio público debe ser de calidad, eficiente, eficaz y con buen trato. El tercer elemento se refiere la información que tiene que ofrecer quien presta el servicio a la persona usuaria.
85. En cuanto al acceso, primer elemento, tanto por lo dispuesto en la ley como por su tardía aplicación –varios años en ambos casos-, no se pudo otorgar oportunamente las prestaciones. La regulación normativa y su aplicación establecen que, previo a brindar las prestaciones, se debe cobrar al empleador y el cobro puede prolongarse debido a que el empleador tiene varios recursos que pueden traer como consecuencia que el proceso se prolongue hasta que exista una resolución en firme. Esto impide el goce inmediato al derecho a la seguridad social y constituye una barrera legal.
86. Con relación al segundo elemento, la Corte ha determinado que la calidad de un servicio público “*debe traducirse en la máxima satisfacción del usuario*”⁷⁹; la eficiencia es lograr oportunamente los objetivos usando de manera adecuada los medios disponibles; la eficacia implica cumplir los objetivos; el buen trato exige tratar con calidez a las personas beneficiarias de los servicios públicos y privados.
87. Galo Patiño tardó más de dos años en cobrar sus prestaciones y Maritza Saavedra más de siete años. Ambos se enfrentaron a un aparato burocrático lento e insensible a sus necesidades.
88. Maritza Saavedra acudía con frecuencia para agilizar el trámite e incluso gestionó el cobro de la deuda que mantenía el empleador de su fallecido esposo con el IESS. Sin su impulso, tanto administrativo como judicial, posiblemente el caso hubiese tardado más de los 7 años que tuvo que esperar. Ella iba cada mes a preguntar sobre su trámite:

...tenía como una esperanza de ver si ya salió. Venga el otro mes. Venga el otro mes. Venga el otro mes. Así todos los meses. Había funcionarios que a veces como que se ponían molestos, como decir “otra vez ya viene a preguntar” y me decían “No, no hay nada todavía” y a veces ni me sacaban el expediente ni me revisaban y me decía “No, no hay nada todavía.”

Había un funcionario, que no voy a decir nombre, que me tuvo un año diciéndome que vaya un mes. Pero el señor no había estado haciendo nada de mi caso... nada, lo tenía archivado, no había estado haciendo nada. Me dijo la chica que entró en reemplazo de él, porque a él le mandaron a otro lado, me dijo: si él no hizo nada, un año que lo ha tenido aquí archivado en el cajón. Y yo le digo: pero si él me hacía venir, me decía que venga todos los meses. Me dice: no, yo recién te estoy haciendo esto que esto ya debía haberlo enviado hace un año.

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 84.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1000-17-EP/20, párrafo 95.

Me acuerdo que yo siempre iba, me acuerdo que un diciembre fui a ver, tenía la esperanza porque siempre como no había, quería darles una navidad mejor a mis hijos, pero bueno, digo voy a ver si sale algo, cuando fui y me dijeron: no, no han pagado todavía, entonces me llené de lágrimas, yo salí como nerviosa de ahí y en lo que iba saliendo de ahí me atropelló un triciclo, me botó, es que como iba distraída, iba llorando, iba bien sentimental y me atropelló el triciclo me raspé las rodillas y todo eso.

Es lo que más me acuerdo de todo eso, ahora así porque estos años han sido feos, días bien feos, bien duros, que no se lo deseo a nadie.⁸⁰

- 89.** Por su parte, en cuanto al funcionamiento del aparato burocrático, Galo Patiño expresó su desazón:

...lo que nosotros aportamos es para nosotros mismo en caso de que pase algo. Pero no. Ni una pastilla, ni una atención médica hasta que no salga todo el trámite. No sé qué corazón tienen. Eso es, no sé qué corazón tienen y si tienen un corazón de piedra, de madera o tienen un corazón de humano. Habrán otros casos o hay otros casos de muchos más años atrás. Cuando entró mi caso al seguro, sí me dijeron ahí: “el suyo cuándo saldrá, en qué tiempo saldrá, porque tenemos otro caso, que no sale y está ya desde el 2012.” ¡Imagínese esa persona que está sufriendo desde el 2012! Ahora ya no, prácticamente ya no espera nada. Por negligencia de estas ciertas personas, de ciertas leyes que se han hecho, casos que no se pueden dar, deberían ayudar realmente a la gente. Por algo es Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pero ¿qué seguridad dan? O sólo está esperando a que muera el asegurado para no dar nada...⁸¹

- 90.** En ambos casos el IESS no ejerció sus atribuciones de manera oportuna y efectiva. Las prestaciones fueron posibles luego de demandar judicialmente al IESS. El transcurso excesivo del tiempo, que provocó situaciones de múltiples carencias y restringieron el ejercicio de otros derechos indispensables para una vida digna, demuestran que el sistema del IESS no fue eficiente. Se comprueba que el IESS tampoco brindó un servicio de calidad, eficaz y con buen trato. El resultado es un maltrato injustificable a las personas aseguradas.
- 91.** En cuanto al tercer elemento, el IESS no ofreció información adecuada sobre los trámites a seguir y tampoco informó, cada vez que se le solicitaba agilidad sobre el trámite, sobre las gestiones que realizaba para el cobro ni sobre los tiempos aproximados para brindar las prestaciones a que tenían derechos las personas beneficiarias. Tampoco brindaron información certera sobre la obligación del IESS de brindar los servicios de salud, a pesar de la mora patronal. Incluso, al momento de dictar sentencia, Galo Patiño no tiene información certera sobre la entrega de la prótesis.

⁸⁰ Corte Constitucional, audiencia, declaración de Maritza Saavedra.

⁸¹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

92. Por estas razones, el IESS vulneró el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, eficientes, eficaces, al buen trato y a brindar información pertinente a Galo Patiño y Maritza Saavedra junto a sus hijos.

(2) Las obligaciones

Las obligaciones del empleador

93. La Constitución establece, como un deber y responsabilidad de toda persona, cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. Además, “*respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento*”.⁸²
94. El empleador, de acuerdo con la ley, tiene varias obligaciones frente al IESS, entre otras: asegurar a sus trabajadores, aportar puntualmente al seguro de sus trabajadores según corresponda,⁸³ tomar todas las medidas que fueren necesarias para evitar la responsabilidad patronal, cumplir las decisiones de responsabilidad patronal en caso de que se establezcan, respecto de las prestaciones otorgadas por el IESS y pagar las indemnizaciones a las que hubiere lugar.⁸⁴
95. La dilación en el cumplimiento de obligaciones por parte del empleador acarrea consecuencias para los afiliados, para el mismo empleador y para el IESS como administrador del seguro universal obligatorio. Los fondos previsionales, sin el oportuno pago por parte de los empleadores, corren el riesgo de desfinanciarse y de afectar a su sostenibilidad. De igual forma, si los empleadores no cumplen con las medidas de seguridad industrial y normas de prevención de accidentes de trabajo, se incrementarían los accidentes y enfermedades profesionales en perjuicio de los trabajadores y sus familias, así como también afectaría directamente a la sostenibilidad del seguro general de riesgos del trabajo.
96. La falta de cumplimiento de las obligaciones patronales origina responsabilidades legales. Este incumplimiento debería ser una cuestión entre el IESS y el empleador. El hecho de condicionar una prestación, como la pensión de invalidez o el montepío, a que el empleador cumpla con sus responsabilidades, ha obligado a que las personas afectadas tengan roles que no les corresponden, tales como realizar acciones para el cobro de una deuda institucional, acudir insistentemente a la institución para que los servidores públicos cumplan con diligencia sus obligaciones, esperar por el ejercicio de sus derechos. Es importante recalcar que la Constitución prohíbe el embargo o retención de las prestaciones económicas de la seguridad social.⁸⁵
97. La mora patronal del empleador, además, va más allá de un incumplimiento de una obligación legal del empleador con el IESS. El empleador retiene del salario del trabajador los aportes que éste contribuye para los fondos de seguridad social. Si el

⁸² Constitución, artículo 83 (1) y (5).

⁸³ LSS, artículo 4 (b).

⁸⁴ Constitución, artículo 371; LSS, artículos 52 (c y g), 89 y siguientes.

⁸⁵ Constitución, artículo 371.

empleador no entrega los aportes descontados del trabajador al IESS, existiría una apropiación de dinero indebida e incluso se incurriría en una conducta tipificada como delito por la ley penal.⁸⁶

98. La consecuencia de este diseño normativo y de su deficiente aplicación es que se afecta la vida digna de las personas beneficiarias de prestaciones y tienen, además del drama que les ha tocado vivir (accidente laboral, discapacidad, viudez, orfandad), una preocupación más por la ineficacia, ineficiencia y mal trato por parte del IESS.⁸⁷
99. Si bien el empleador tiene derecho a la tutela efectiva de sus derechos y, en consecuencia, puede hacer uso de todos los mecanismos disponibles para la defensa de sus intereses, esto no puede ser motivo para dilatar innecesariamente el cumplimiento de una obligación debida, ni tampoco puede ser una razón, por parte del IESS, para desatender los derechos y las necesidades de las personas a quienes se les debe prestaciones más aún de grupos considerados de atención prioritaria y de personas en situación de vulnerabilidad, como en los casos que aborda la sentencia.
100. Los empleadores tienen el derecho de defenderse y el IESS tiene la obligación de cobrar las obligaciones de los empleadores aplicando todas las facultades legales conferidas para el efecto. La relación contenciosa entre el IESS y el empleador no debe afectar los derechos del asegurado.

El IESS y la sostenibilidad del sistema prestacional

101. El sistema de seguridad social, de acuerdo con la Constitución, se guía, entre otros principios, por el de inclusión, equidad, suficiencia y solidaridad;⁸⁸ el IESS es responsable por la prestación de contingencias de las personas afiliadas.⁸⁹
102. El IESS, en lo que respecta al caso, tiene dos obligaciones claras y diferenciadas. Por un lado, debe responder por las contingencias de las personas afiliadas. Es decir, debe garantizar el ejercicio al derecho a la seguridad social. Por otro lado, debe precautelar la sostenibilidad de los fondos previsionales administrados por el IESS. Sin el adecuado financiamiento, el IESS simplemente no podría cubrir las

⁸⁶ COIP, artículo 242: “*Retención ilegal de aportación a la seguridad social.- La persona que retenga los aportes patronales o personales o efectúe los descuentos por rehabilitación de tiempos de servicio o de dividendos de préstamos hipotecarios y quirografarios de sus trabajadores y no los deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro del plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de la respectiva retención, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años...*”.

⁸⁷ En la audiencia de Pleno de la Corte Constitucional, la abogada de la Defensoría del Pueblo informó a la Corte de la existencia de otros casos similares donde la actuación del IESS y su interpretación de las normas, generaría vulneración de derechos constitucionales. Puso de ejemplo el caso de la señora María Allaico Quishpi que tuvo que exigir sus derechos a las prestaciones del IESS (montepío) a través de una acción de protección, luego de años de no tener acceso a los mismos, y que falleció poco tiempo después de haber obtenido sentencia favorable.

⁸⁸ Constitución, artículo 367.

⁸⁹ Constitución, artículo 370.

contingencias y garantizar el derecho a la seguridad social que tiene toda persona afiliada.

103. La Corte ha dicho que la *“sostenibilidad del sistema de seguridad social es un criterio de manejo y administración que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.”*⁹⁰
104. El fin de tener una seguridad social debidamente financiada es una obligación constitucional⁹¹ *“que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.”*⁹² En la audiencia ante la Corte, los servidores del IESS expresaron esta preocupación sobre la seguridad financiera de la Institución si se permitiera el pago de prestaciones sin el adecuado cobro de las obligaciones patronales.
105. Las contingencias de las que tratan estos casos –discapacidad por accidente laboral, viudez y orfandad- permiten apreciar la tensión que el diseño normativo ha creado entre la sostenibilidad del sistema y la satisfacción del derecho a la seguridad social.
106. Cuando existe responsabilidad patronal en los casos determinados en la ley, el IESS tiene la obligación de cobrar la deuda de forma diligente y oportuna. La falta de cobro o el cobro tardío afecta la sostenibilidad de los fondos previsionales. De ahí la importancia de analizar el proceso del cobro de obligaciones patronales y las afectaciones por la mora patronal a la atención de las contingencias de las personas afiliadas.

El cobro de la mora patronal y de sanciones por responsabilidad patronal

107. Ley de Seguridad Social (“la ley”), reglamentos y resoluciones del IESS han regulado todos los aspectos que se derivan de un accidente laboral. La ley detalla que el Seguro General de Riesgos del Trabajo cubre toda lesión corporal ocasionada por la realización del trabajo desde el primer día de labores.⁹³
108. El Código de Trabajo define al accidente de trabajo como *“Accidente de trabajo es todo suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador una lesión corporal o*

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia 14-20-CN/20, párrafo 32.

⁹¹ Constitución, artículo 369.

⁹² Corte Constitucional. Sentencia No. 14-20-CN/20, párrafo 32.

⁹³ Ley de Seguridad Social, publicada en el R.O. Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001, artículo 156: *“El Seguro General de Riesgos del Trabajo cubre toda lesión corporal y todo estado mórbido originado con ocasión o por consecuencia del trabajo que realiza el afiliado, incluidos los que se originen durante los desplazamientos entre su domicilio y lugar de trabajo. No están amparados los accidentes que se originen por dolo o imprudencia temeraria del afiliado, ni las enfermedades excluidas en el Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo como causas de incapacidad para el trabajo”.*

*perturbación funcional, con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena.*⁹⁴

- 109.** Una vez ocurrido el suceso, el IESS investiga los hechos a través de la Subdirección Nacional de Gestión y Control de Riesgos del Trabajo (antes Comité de Valuación de Incapacidades y de Responsabilidad Patronal). La Subdirección, mediante resolución, emite un informe, determina las causas del accidente o enfermedad profesional o muerte y determina si existe o no responsabilidad patronal de parte del empleador. La resolución puede ser impugnada dos veces por el empleador (ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS y ante la Comisión Nacional de Apelaciones). Ratificada la decisión, un liquidador establece el monto a pagar. Se notifica al empleador y tiene 8 días para pagar. Posterior al proceso administrativo, se podría iniciar un proceso en vía judicial.
- 110.** Cuando existe responsabilidad patronal en los accidentes laborales o enfermedades profesionales, hay lugar a una indemnización de acuerdo con la ley.⁹⁵
- 111.** En los casos analizados por la Corte, se ha constatado lo siguiente en el proceso de cobro y entrega de prestaciones:
- (1) El IESS realiza una interpretación restrictiva de las normas aplicables al caso, sin considerar los derechos reconocidos en la Constitución.
 - (2) El proceso de cobro y la entrega de prestaciones fueron lentos. En el caso de Galo Patiño el trámite administrativo se demoró 2 años 4 meses y hasta la fecha de la sentencia no ha recibido la prótesis que le corresponde. En el caso de Lorenzo Bustamante, para efectivizarse el pago de las prestaciones tardó más de 7 años.
 - (3) El IESS no actuó de forma eficiente. No actuó por impulso propio y requirió de una incesante e insistente actividad de las personas titulares de derecho a prestaciones.

⁹⁴ Código de Trabajo, artículo 348; Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo, Resolución del IESS 513, publicado en el R.O. edición especial 632 de 12 de julio de 2016, que se encuentra vigente, artículo 11: *“todo suceso imprevisto y repentino que sobrevenga por causa, consecuencia o con ocasión del trabajo originado por la actividad laboral relacionada con el puesto de trabajo, que ocasione en el afiliado lesión corporal o perturbación funcional, una incapacidad, o la muerte inmediata o posterior.”*

⁹⁵ LSS, artículo 158: *“El patrono que, en cumplimiento de esta Ley, hubiere asegurado a los trabajadores al IESS y se hallen bajo su servicio, se les pagará el cien por ciento (100%) de su remuneración el primer mes, y si el periodo de recuperación fuera mayor a éste, quedará relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establece el Código del Trabajo. Pero si éstos se produjeran por culpa grave del patrono o de sus representantes, y diere lugar a indemnización según la legislación común, el Instituto procederá a demandar el pago de esa indemnización, la que quedará en su favor hasta el monto calculado de las prestaciones que hubiere otorgado por el accidente o enfermedad, debiendo entregar a los beneficiarios el saldo, si lo hubiere”*; Código de Trabajo, artículo 360 y siguientes.

- (4) El IESS no fue eficaz. El proceso de cobro de deudas, que debía concluir con la satisfacción de prestaciones a los titulares de derecho a la seguridad social, logró su objetivo final únicamente con la intervención jurisdiccional de un juez de garantías constitucionales.
- (5) Durante el trámite de cobro de la mora patronal y de satisfacción de prestaciones, que fue insensible y maltratante, se afectaron derechos a la seguridad social, a la vida digna y al acceso de servicios públicos de calidad, eficientes, efectivos y con buen trato.
112. El IESS tiene la obligación de cobrar las deudas por parte de los empleadores. Ese proceso debe ser eficiente, eficaz y garantizar los derechos de las personas afectadas, así como el financiamiento y sostenibilidad de los fondos previsionales. Para esto la LSS le otorga jurisdicción coactiva al IESS y amplias atribuciones para ejercer el cobro.⁹⁶
113. En los casos, el proceso de cobro de la responsabilidad patronal contribuyó a la vulneración de varios derechos, en particular el derecho a las prestaciones por contingencias de las personas afiliadas.
114. El cobro de la responsabilidad patronal es una necesidad para salvaguardar la sostenibilidad del IESS, pero no puede ser un obstáculo para cumplir con los derechos de los asegurados.
115. La Corte considera importante, con el propósito de evitar que violaciones semejantes ocurran en el futuro por parte del IESS, analizar la constitucionalidad de la norma que establece la postergación de las prestaciones hasta que el empleador no haya cancelado sus obligaciones.

(3) El análisis de constitucionalidad de la norma que condiciona el pago de prestaciones al cobro efectivo de la mora patronal (artículo 94 de la Ley de Seguridad Social)

116. Maritza Saavedra manifestó que los trámites deberían agilizarse y deberían tratar dignamente a las personas. En la audiencia expresó:

*Que puedan ayudar agilizando el trámite...
[Que sean amables] porque esa persona o funcionario no sabe por lo que una puede estar pasando o por qué va allí, entonces ellos no conocen nada, claro, tampoco deben saber cómo es la vida de uno, pero a veces uno va bien vulnerable en ese*

⁹⁶ LSS, artículos 72 y siguientes.

*sentido, uno va porque necesita porque si no necesitáramos no fuéramos, no estuviéramos en nada de esto...*⁹⁷

117. Por su parte, Galo Patiño manifestó:

*Yo le pediría a la Corte, de ser posible, cambiar, pedir, no sé cómo decir, pero que se cambien algunos artículos de la ley, donde que no haya que sujetarse a esto que está escrito y si es que está escrito no hay cómo saltar. Entonces lo que impide, el escrito que impide, al menos si hubiera cómo borrar eso para nosotros los discapacitados, los que enviudan, los huérfanos, acceder a esa atención más rápido, con mayor agilidad, poder tener acceso a la salud, porque para esperar tanto tiempo se necesita dinero para ir a otro hospital, transporte, o para una clínica, pero si estamos en el seguro al menos tener acceso a la salud, sí, eso que se solucione eso, borrar algunos artículos que impiden a que la gente que necesita pueda adquirir esos beneficios.*⁹⁸

118. Ambas personas, víctimas de violación de derechos, reclaman cambios profundos para ser mejor tratados y recibir oportunamente las prestaciones que les corresponden.

119. La seguridad social “*busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.*”⁹⁹ Se deben, pues, tomar medidas para proteger el derecho a la seguridad social y su ejercicio oportuno y efectivo.

120. En los casos concretos, a pesar de que aún no se había efectivizado el cobro por la mora patronal, los jueces y juezas de instancia dispusieron el pago inmediato de las pensiones adeudadas. La orden dada por los jueces fue adecuada y protegió el derecho a las prestaciones. Los jueces aplicaron los derechos por sobre lo regulado en la ley.

121. La Corte Constitucional es el máximo garante de la Constitución. Cuando la Corte resuelve un caso dentro del marco de sus competencias le corresponde también garantizar la supremacía constitucional. De ahí que la ley reconozca la competencia para efectuar un control incidental de constitucionalidad:

*Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales.*¹⁰⁰

⁹⁷ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁹⁸ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Muelle Flores vs. Perú, párrafo 49.

¹⁰⁰ LOGJCC, artículo 75 (4).

122.La Corte puede verificar que, en el análisis de los hechos de las causas que conoce, existen normas jurídicas aplicables al caso que podrían ser incompatibles con la Constitución.

123.En las causas seleccionadas, la tramitación de las acciones de protección y en sede constitucional, se ha esgrimido que el IESS ha aplicado el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, que le impedía satisfacer las prestaciones y, por su parte, los jueces de garantías atendieron los derechos vulnerados reconocidos en la Constitución sin considerar las condiciones establecidas en la mencionada norma. Por lo que la Corte encuentra una posible incompatibilidad entre el artículo 94 de la mencionada ley y las normas constitucionales.

124.Cuando la Corte ejerza esta competencia, deberá observar las siguientes reglas:

- (1) El ejercicio de esta competencia será excepcional. La Corte analizará la constitucionalidad de una norma solo cuando la resolución del caso dependa necesariamente del análisis de constitucionalidad.
- (2) El proceso de inconstitucionalidad abstracta, en una acción o procedimiento constitucional distinto a la acción de inconstitucionalidad, se iniciará de oficio, como un incidente dentro de la acción.¹⁰¹
- (3) La norma cuya constitucionalidad se sospecha debe tener relación directa con los hechos del caso. Si la norma acusada es necesaria para resolver el caso; su aplicación provoca la vulneración de derechos que están siendo conocidos por la Corte; la norma que ha sido aplicada en el caso es incompatible con la Constitución; o la norma podría provocar situaciones análogas en casos futuros, la Corte podrá analizar su constitucionalidad.
- (4) La Corte deberá escuchar a quienes tienen atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a la entidad encargada de aplicar la norma. Para el efecto, deberá notificar con el inicio del incidente, solicitar informe y podrá convocar a audiencia pública, que podrá contar con la participación de terceros con interés, sin perjuicio de que se puedan presentar argumentos por escrito sobre la constitucionalidad de la norma.
- (5) La Corte observará, en lo que fuere aplicable para declarar la inconstitucionalidad, los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional iniciados a petición de parte.

125.En el presente caso, los jueces de garantías dispusieron la entrega inmediata de las prestaciones a las personas accionantes en contra de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social. Si es que los jueces aplicaban la norma legal, no cabía ordenar las medidas de reparación porque los patrones estaban en mora patronal. En

¹⁰¹ En aplicación del principio de economía y eficiencia procesal, LOGJCC, artículo 4 (11).

otras palabras, la norma legal impide gozar las prestaciones de forma inmediata porque condiciona dichas prestaciones al pago de obligaciones patronales. Por otro lado, la Corte considera que es altamente probable que dicha norma se aplique a casos análogos y se provoque un retardo en el pago de prestaciones en situaciones como las conocidas en esta causa. En consecuencia, la Corte considera que existe una relación causal entre la norma acusada como inconstitucional y la resolución de las causas.

126.La Corte inició un incidente de constitucionalidad sobre la norma. El 3 de agosto de 2021 convocó a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, al IESS y a quien tuviere interés a una audiencia pública para conocer argumentos sobre la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, y les concedió la oportunidad para que presenten alegatos por escrito.¹⁰² Acudieron a la audiencia la Asamblea Nacional, Presidencia de la República, IESS y PGE. Adicionalmente estuvieron las personas accionantes incluyendo la Defensoría del Pueblo.

127.Por lo expuesto, la Corte considera que se han cumplido los requisitos para analizar y resolver sobre la compatibilidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social con la Constitución.

128.El IESS, de acuerdo con la Constitución, “*es responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio de sus afiliados.*”¹⁰³

129.Se ha establecido que las personas tienen derecho la seguridad social, que incluye la atención cuando suceden contingencias por accidentes o muerte, y la satisfacción de prestaciones para garantizar la vida digna de personas en situación de discapacidad, viudez y orfandad.

130.Sin embargo, la Ley de Seguridad Social suspende la responsabilidad constitucional del IESS para atender las contingencias cuando hay mora patronal:

Si por culpa de un patrono el IESS no pudiere conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que habrían podido tener derecho, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador, éste será responsable de los perjuicios causados al asegurado o a sus deudos, responsabilidad que el Instituto hará efectiva mediante la coactiva, siempre y cuando el empleador no hubiere cumplido sus obligaciones con el IESS en treinta (30) días plazo desde que se encuentre en mora.

¹⁰² Presentaron por escrito sus alegatos sobre la constitucionalidad de las normas: PGE, la Presidencia de la República y el IESS.

¹⁰³ Constitución, artículo 370.

*El IESS concederá tales prestaciones, en la parte debida a la omisión o culpa del empleador, solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto*¹⁰⁴ (resaltado añadido).

131. Frente a esta norma caben algunas posibilidades de solución: focalizar la solución en la aplicación de la norma (posición sostenida por la Presidencia de la República), establecer reformas normativas para que el patrón pague efectivamente (posición del IESS), disponer la entrega inmediata de las prestaciones sin perjuicio de cobro efectivo a los patronos (análisis de constitucionalidad de la norma).
132. La Presidencia de la República, en audiencia, sostuvo que no es un problema legal sino de su interpretación y aplicación. El IESS, de acuerdo a su lectura, podría hacer efectiva la responsabilidad patronal el momento del establecimiento de la responsabilidad, sin esperar el agotamiento de las vías administrativas y judiciales. La ventaja de esta posible interpretación es que acortaría considerablemente los tiempos de entrega de las prestaciones. El problema es que el empleador debe efectivamente cancelar lo adeudado. Esto podría implicar varias tramitaciones de carácter administrativo y el procedimiento de coactiva que tardaría un tiempo indeterminado, que no permitiría atender las necesidades inmediatas de las personas aseguradas. Aún si se agilitan los trámites, el pago siempre implicaría esperar un tiempo determinado y sujeto a condiciones burocráticas, esto podría vulnerar los derechos constitucionales de las personas, por lo cual no se debe aceptar esta posibilidad.
133. El IESS, por su parte, reconoció el problema de la demora y sugirió la posibilidad de que se establezca una caución para que procedan las vías administrativas y jurisdiccionales. Esta solución requiere una reforma legal al procedimiento de cobro, que ameritaría un debate parlamentario y un conjunto complejo de reformas normativas en otros niveles, la Corte no tiene las competencias para esto.
134. La norma que condiciona las prestaciones al efectivo pago patronal, si bien atiende la sostenibilidad de los fondos previsionales, podría afectar el ejercicio de derechos específicos a la seguridad social. Por ello, La Corte analizará si la norma es proporcional y si afecta a otras normas constitucionales.
135. La Corte ha expresado que “...el derecho a la seguridad social no es absoluto, puesto que permite el establecimiento de condiciones para su ejercicio... las condiciones para acogerse a las prestaciones derivadas de la seguridad social deben ser razonables, proporcionadas y transparentes...”¹⁰⁵
136. La Constitución y la jurisprudencia de la Corte admiten la posibilidad de que existan condiciones para poder ser titular de los beneficios de la seguridad social. Sin

¹⁰⁴ Ley de Seguridad Social, artículo 94.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 14-20-CN/20, párrafo 30.

embargo, esas condiciones deben ser debidamente justificadas y, en consecuencia, ser razonables y proporcionadas.

- 137.** Conviene aclarar que, a pesar de la mora patronal, el IESS está obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y fondo mortuario.¹⁰⁶ Las prestaciones que no se ofrecen en caso de mora patronal son las pensiones por discapacidad, las de montepío y de vejez. El análisis que cabe hacer, mediante la aplicación del test de proporcionalidad, es si existe justificación para prohibir la entrega de una prestación hasta el cobro de la deuda y si es legítimo este condicionamiento al derecho a recibir dichas prestaciones.
- 138.** La legislación y la jurisprudencia de la Corte establecen que, cuando existan contradicciones entre principios, como en el caso de sostenibilidad de la seguridad social (cobro de mora patronal) y las prestaciones sociales, se debe verificar que la medida –prohibir la prestación (no pago de prestación si existe mora) y condicionarla (se brinda la prestación si se hace el pago efectivo)- tenga un fin constitucional válido, sea idónea, necesaria y proporcional.¹⁰⁷
- 139.** El cobro de una deuda por mora patronal para garantizar que el sistema de seguridad social sea sostenible, tenga fondos suficientes para ofrecer prestaciones¹⁰⁸ y que toda prestación esté debidamente financiada, tiene un *fin constitucional válido*.
- 140.** La *idoneidad* implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. Si la ley prohíbe la erogación de una prestación hasta el cobro de la mora patronal, el fondo para la seguridad social no tendría desmedro alguno. Tampoco habría decrecimiento alguno si se procede a la prestación cuando se haya satisfecho plenamente la deuda. En este sentido, la medida es idónea.
- 141.** La *necesidad* obliga a escoger, entre todas las posibles medidas a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos. La medida escogida por la ley es no satisfacer las prestaciones (pensiones) hasta cobrar la deuda. El problema que tiene esta medida es que las personas beneficiarias no pueden gozar de las prestaciones por un tiempo indeterminado.
- 142.** Entre otras medidas podría estar la obligación de cobrar la deuda de forma eficiente y eficaz y, al mismo tiempo, satisfacer la prestación. Si bien esta medida provoca la erogación económica frente a un imprevisto, no es menos cierto que mientras más rápido se efectivice el cobro de lo adeudado, entonces más pronto el fondo volvería a

¹⁰⁶ Ley de seguridad social, artículo 96: *El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar...*

¹⁰⁷ LOGJCC, artículo 3 (2) y (3); Corte Constitucional, Sentencia N. 11-18-CN/19, párrafo 88.

¹⁰⁸ Constitución artículo 367, inciso segundo.

los niveles anteriores a la prestación por la contingencia. En este sentido, la medida establecida por la ley no es *necesaria*.

143. En cuanto a la *proporcionalidad propiamente dicha*, la medida debe buscar un equilibrio entre la protección y la restricción. En este caso se debe ponderar si la restricción a las prestaciones para el cobro de la deuda se justifica frente a los efectos que produce en los titulares de los beneficios del seguro social.
144. La medida establecida en la ley, como consta en el análisis de derechos, ha provocado daños y sufrimientos, al punto que en un caso la persona tuvo que padecer situaciones semejantes a la mendicidad y, en el otro, tuvo que trabajar en situación de informalidad. Sin las pensiones durante varios años, como sucedió en los casos, las personas disminuyeron su calidad de vida y no pudieron atender, por la falta de ingresos, otros derechos como la alimentación adecuada, la educación de los hijos e hijas, la vivienda digna. En este sentido, el daño provocado por la medida es grave.
145. En cuanto a la satisfacción de la sostenibilidad del IESS, lo que sucedería si no existe la medida es que tarde o temprano, dependiendo de la eficacia del cobro de la deuda por parte del IESS, el fondo se restituiría.
146. En este sentido, la falta de cobro por la mora patronal sí es una afectación para los fondos previsionales de seguridad social, pero el daño es considerablemente menor, si se compara con el padecimiento sufrido por las personas que no podrían beneficiarse de las prestaciones por la mora patronal.¹⁰⁹ En consecuencia, la norma no es proporcional al producir mayor daño a las personas que beneficios a la sostenibilidad de los fondos previsionales administrados por el IESS.
147. Además, la norma presenta una tensión con otros principios constitucionales:
- (1) Establece responsabilidad patronal para garantizar las prestaciones del IESS (“*Si por culpa del patrono*”), cuando la Constitución establece que el IESS “*será responsable de la prestación de las contingencias.*”¹¹⁰
 - (2) La ley prohíbe pagar las prestaciones por accidentes laborales y montepío por orfandad cuando el empleador esté en mora, cuando la Constitución establece que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”¹¹¹
 - (3) La ley condiciona el ejercicio del derecho a la seguridad social (titularidad para recibir prestaciones) al cobro efectivo de la deuda patronal, cuando “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán

¹⁰⁹ Además, en estos casos se aplicarían los artículos 97, 98 y 99 de la LSS, para reducir el riesgo de la seguridad social.

¹¹⁰ Constitución, artículo 370.

¹¹¹ Constitución, artículo 11(4).

*condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley” y “será inconstitucional cualquier acción y omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.*¹¹²

148. En suma, la norma analizada obstaculiza la entrega inmediata de las prestaciones económicas, genera obstáculos injustificables para el cobro de deuda, provoca en la aplicación de la norma violaciones al derecho a la seguridad social, vida digna, atención prioritaria a personas con discapacidad y niños, niñas y adolescentes, y el derecho a servicios públicos de calidad, eficaces, eficientes y con buen trato.

149. Por otro lado, la Constitución establece que “[l]a creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.”¹¹³ La Corte, por su parte, ha expresado en su jurisprudencia que “las prestaciones propias del derecho a la seguridad social tengan un sustento económico” para garantizar la sostenibilidad de la seguridad social¹¹⁴, y que “se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones a largo plazo.”¹¹⁵

150. En la causa, no se está creando una nueva prestación ya que de hecho, está prevista en la Constitución y en la ley.¹¹⁶ Tampoco se está ordenando ajustes a los aportes y beneficios. Las prestaciones objeto de análisis, además, tienen una fuente de financiamiento claramente establecido (el pago por parte de los empleadores del porcentaje correspondiente a riesgos del trabajo). La Corte está armonizando las condiciones para la entrega de la prestación con la Constitución, sin que afecte la obligación del IESS de cobrar efectivamente los montos que correspondan por responsabilidad patronal para el sostenimiento del fondo.

151. Por otro lado, de acuerdo con información proporcionada por el IESS, “consideramos que el estudio actuarial realizado por el IESS, con fecha de corte 2018-12-31, refleja que este seguro de Riesgos del Trabajo, presenta un superávit actuarial, en sus cuatro escenarios de análisis, lo cual demuestra un nivel de solvencia adecuado, por lo cual no amerita un incremento de esta prima.”¹¹⁷

152. De este modo, la decisión de la Corte no tiene incidencia en el cambio de la prestación, ni tampoco en la fuente de financiamiento. Por esta razón, no es indispensable contar con un informe actuarial como se ha requerido en otras

¹¹² Constitución, artículo 11(3) y (8).

¹¹³ Constitución, artículo 369, último inciso.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-20-CN/20, párrafo 34; Sentencia No. 83-16-IN/21, párrafo 167; Sentencia No. 23-18-IN/19, párrafo 40.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21, párrafo 70.

¹¹⁶ Constitución, artículo 369; LSS, artículos 3 y 4.

¹¹⁷ IESS. Estudio actuarial para la modificación de primas personal y patronal. 30 de junio de 2020. Conclusiones, página III.

situaciones para justificar el financiamiento de una modificación de aportes o creación de una nueva prestación de seguridad social.

- 153.**La Corte reitera la obligación del empleador de pagar los aportes oportunamente y cumplir con todas las medidas de seguridad industrial y prevención de accidentes, cuyo incumplimiento afectaría la siniestralidad del seguro general de riesgos del trabajo, lo que eventualmente podría significar la necesidad de incrementar el aporte para este fondo. Así también se reitera la obligación del IESS de cobrar efectivamente lo adeudado para no afectar la sostenibilidad del fondo en el largo plazo.
- 154.**Por todas las razones esgrimidas, no existe justificación razonable para establecer la prohibición de pago de prestaciones si hay mora patronal y condicionar su entrega al cobro efectivo.
- 155.**Con el objetivo de procurar al máximo la permanencia de las disposiciones normativas, la Corte considera suficiente suprimir, en el artículo 94, inciso segundo, las palabras “*solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto.*” Esta norma dirá, especificando que no es necesario la condicionalidad al cobro al patrón: “*El IESS concederá tales prestaciones, cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.*”
- 156.**En consecuencia, se entenderá que, cuando se cumplan los requisitos formales para que proceda la pensión por discapacidad, viudez u orfandad, aún si hay mora patronal, el IESS deberá inmediatamente conceder tales prestaciones. Por su parte el IESS tendrá la obligación de cobrar ágil y eficientemente las obligaciones patronales, lo que asegurará el financiamiento de dichas prestaciones en un momento posterior.
- 157.**El artículo 94, inciso segundo, de la Ley de Seguridad Social, en consecuencia, dirá:

El IESS concederá tales prestaciones cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.

- 158.**Por otro lado, el abogado del IESS en la audiencia ante la Corte expresó que la Disposición transitoria Vigésima Tercera de la Ley Humanitaria ha impedido el cobro por parte de la institución a los patronos deudores y que ha retardado más aún la entrega de prestaciones en dinero a sus beneficiarios.

- 159.**La Disposición transitoria Vigésima Tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario expresamente dispone:

Para efectos del estado de excepción por calamidad pública establecido en el Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria y por ciento ochenta días adicionales, quedan suspendidos todos los procesos de coactiva que a la fecha de la declaración del estado de excepción se

hayan instaurado o se encontraren ejecutando o en trámite, en las instituciones públicas, conforme a la Ley.

- 160.** En cuanto al cobro de deudas por parte del IESS y en mora patronal, la ley establece que, cuando existiere mora patronal y que no fuere posible conceder beneficios al trabajador o a sus deudos, el IESS deberá iniciar procesos coactivos para recaudar lo adeudado. A partir de la expedición de la norma enunciada, se ha entendido que, por la sola existencia de la pandemia, no ha sido posible realizar los cobros a los patrones morosos.
- 161.** Al respecto, la emergencia sanitaria debe ser dispuesta dentro de un estado de excepción¹¹⁸ por la pandemia, dictada por el Presidente de la República.¹¹⁹ Al día de hoy no existe declaración de emergencia sanitaria, por lo que la disposición normativa analizada ya no es aplicable a la situación actual y el IESS no tiene excusa para proceder al cobro de las deudas patronales por los mecanismos legales correspondientes. Por lo tanto, no es necesario realizar un análisis sobre la constitucionalidad de esta norma.

(4) La reparación integral

- 162.** La Corte ha determinado que se vulneraron los derechos de Galo Patiño, Maritza Saavedra y sus hijos, a la seguridad social (párrafo 68), a la vida digna (párrafo 74), a acceder a bienes y servicios públicos y privados (párrafo 92), y que se vulneró los derechos a la atención prioritaria de Galo Patiño y los hijos de Maritza Saavedra (párrafo 82).
- 163.** La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.¹²⁰ Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.¹²¹ La Corte determinará, en primer lugar, las medidas de reparación para las personas víctimas de violación a sus derechos y, finalmente, analizará la constitucionalidad de las normas que impiden la entrega inmediata de las prestaciones, como medida de no repetición.
- 164.** Con respecto a Maritza Saavedra y sus hijos, como medida de satisfacción, el IESS tiene la obligación de cumplir inmediatamente con las disculpas públicas ordenadas por el juez de instancia y que, según el informe del Juez, no se han cumplido.
- 165.** Las disculpas públicas se harán extensivas al señor Galo Patiño Quezada, como medida de satisfacción, por las violaciones a sus derechos.

¹¹⁸ Ley Orgánica de Salud, artículo 6 (11).

¹¹⁹ Constitución, artículo 164.

¹²⁰ Constitución, artículo 86 (3).

¹²¹ LOGJCC, artículo 18.

166.El texto de las disculpas deberá ser remitido, en el plazo de un mes, mediante oficio y con firma de autoridad competente, al domicilio de Maritza Saavedra y de Galo Patiño Quezada, y publicado en un diario de circulación nacional y local. El texto deberá decir:

El IESS pide disculpas públicamente [a Maritza Saavedra y a sus hijos] [a Galo Patiño Quezada y a su familia] por la demora excesiva en otorgar las pensiones debidas, que ocasionó innecesariamente sufrimientos y violaciones a sus derechos a la seguridad social, vida digna, atención prioritaria y a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, eficaces y eficientes, que fueron declaradas mediante sentencia de la Corte Constitucional (Caso 1024-19-JP y acumulado), y promete tomar las medidas necesarias para que situaciones como las sucedidas, no vuelva a pasar a otras personas.

167.Como medida de rehabilitación, el IESS deberá entregar, en el plazo de treinta días, la prótesis necesaria a Galo Patiño y encargarse de reemplazarla oportunamente cada vez que su condición médica lo requiera.

168.Por los daños materiales e inmateriales, la angustia, sufrimiento provocados y vulneraciones a los derechos de Galo Patiño y Maritza Saavedra y sus familias, el IESS, en el plazo de 6 meses, deberá entregar a Galo Patiño y Maritza Saavedra, por equidad, la cantidad de diez mil dólares (USD 10.000) a cada uno.¹²²

169.La Corte enfatiza que, para garantizar la sostenibilidad de los fondos correspondientes a la seguridad social, el IESS deberá hacer uso de todos los mecanismos que estuvieren a su alcance, tales como la coactiva o la procura de las debidas garantías para el cumplimiento de la deuda, con celeridad de forma oportuna, eficiente y eficaz.

170.En cuanto a otras medidas de reparación, y para fortalecer las medidas de no repetición, el IESS, en el plazo de un año, deberá:

- (1)** Realizar una auditoría sobre los procesos de cobro de obligaciones por responsabilidad patronal que devengan de riesgos del trabajo, que le permita determinar las dificultades para el cobro efectivo y las soluciones.
- (2)** Reformar la normativa interna con el objetivo de reducir al mínimo el tiempo de cobro de las obligaciones patronales, en cuanto a prestaciones por riesgos del trabajo, para evitar el desfinanciamiento de dicho seguro.
- (3)** Emitir directrices para corregir los problemas de colaboración entre sus direcciones provinciales para evitar que cuando realicen procesos coactivos

¹²² Corte Constitucional, sentencias No. 889-20-JP/21, párrafo 157 (b); No. 202-19-JH/21, párrafo No. 192 (c).

por obligaciones patronales estos se vean detenidos o alargados porque los empleadores se encuentran en otras provincias.

- (4) Establecer criterios de prioridad para la atención y prioridad en función de los derechos que tienen las personas a atención prioritaria y especializada.
- (5) Revisar la normativa de responsabilidad patronal en cuanto a recargos y sanciones y establecer mecanismos para que los montos a pagar sean posibles, sin que pongan en riesgo los fondos previsionales, así como determinar facilidades de pago en el tiempo.
- (6) Establecer sanciones administrativas en casos en los que se demuestre la negligencia o la falta de debida diligencia para el cobro de deudas de los servidores del IESS relacionados con dicha actividad.
- (7) Establecer y regular la obligación de repetir a sus servidores por los daños generados por la negligencia o falta de debida diligencia para el cobro de deudas por mora y responsabilidad patronal.
- (8) Diseñar y ejecutar un proceso de formación a las y los servidores del IESS que atienden en ventanilla y al público, a nivel nacional y que incluya a los profesionales externos, con el fin de mejorar la calidez, eficiencia y eficacia en la atención al usuario y prevenir el mal trato a las personas usuarias del sistema de seguridad social.

V. Decisión

La Corte Constitucional, administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, RESUELVE:

1. Confirmar las sentencias emitidas el 6 de junio de 2019 por la Única Sala de la Corte Provincial de Morona Santiago, y el 28 de noviembre de 2019 por la Sala de Familia, Mujer y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro.
2. Declarar la violación de derechos por parte del IESS a la seguridad social, a la vida digna, a la atención prioritaria y especializada y al acceso a servicios de calidad, eficientes, eficaces y de buen trato, de Galo Patiño Quezada y su familia, y de Maritza Liliana Saavedra Chasing, de sus hijos JBS y MBS.
3. Disponer, como medidas de reparación, que:
 - (1) El IESS, en el plazo de un mes, pedirá disculpas públicas a Maritza Saavedra y Galo Patiño Quezada, mediante oficio a sus domicilios y confirma

de autoridad competencia, y mediante publicación en un diario de circulación nacional y local, de conformidad con el siguiente texto:

“El IESS pide disculpas públicamente [a Maritza Saavedra y a sus hijos] [a Galo Patiño Quezada y a su familia] por la demora excesiva en otorgar las pensiones debidas, que ocasionó innecesariamente sufrimientos y violaciones a sus derechos a la seguridad social, vida digna, atención prioritaria y a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, eficaces y eficientes, que fueron declaradas mediante sentencia de la Corte Constitucional (Caso 1024-19-JP y acumulado), y promete tomar las medidas necesarias para que situaciones como las sucedidas, no vuelva a pasar a otras personas.”

(2) El IESS deberá entregar, en el plazo de treinta días, la prótesis necesaria a Galo Patiño y encargarse de reemplazarla oportunamente cada vez que su condición médica lo requiera.

(3) El IESS, en el plazo de 6 meses, por los daños materiales e inmateriales, la angustia, sufrimiento y las violaciones a los derechos de Galo Patiño y Maritza Saavedra y sus familias, deberá entregarles la cantidad de diez mil dólares (USD 10.000) a cada una de las víctimas.

4. Declarar la inconstitucionalidad, de oficio, de la frase del inciso segundo del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social que dice *“solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto”* y disponer que en el texto se lea *“El IESS concederá inmediatamente tales prestaciones, cuando se cumplan los requisitos de ley.”* En consecuencia, el artículo 94, inciso segundo, dirá:

“El IESS concederá inmediatamente tales prestaciones cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.”

5. Disponer que, en el plazo de un año, como medidas de no repetición, el IESS deberá realizar una auditoría, tomar medidas para solucionar los problemas en los procedimientos de cobro de deudas patronales y diseñar e implementar un programa de capacitación, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 170 de esta sentencia.
6. Exhortar a los empleadores a través de las distintas Cámaras de Comercio, Producción, para que difundan esta sentencia entre sus agremiados y ofrezcan capacitación en tema de cumplimiento de obligaciones de seguridad industrial y prevención de accidentes y enfermedades laborales, así como realizar una campaña sobre la importancia del pago oportuno de las aportaciones al IESS.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.07
12:09:49 -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 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 1024-19-JP Y 66-20-JP ACUMULADOS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2026-17-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 01 de septiembre de 2021

CASO No. 2026-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en una demanda contenciosa tributaria), por supuestas vulneraciones al derecho a la motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 21 de diciembre de 2012, Carlos Augusto Gallegos Gutiérrez, gerente general de Yanbal Ecuador S.A., presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”),¹ y requirió que se deje sin efecto la rectificación tributaria.²
2. El 21 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“Tribunal Distrital”) aceptó la demanda.³ El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 23 de febrero de 2017, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“Sala de la Corte Nacional”) admitió a trámite el recurso de casación “*exclusivamente respecto del cargo por falta de aplicación del art. 76, numeral 7, letra a) de la Constitución...al amparo de la causal segunda del art. 3 de la Ley de Casación...*”.⁴
4. El 4 de julio de 2017, la Sala de la Corte Nacional rechazó el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia de instancia.
5. El 1 de agosto de 2017, el SENAE presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 4 de julio de 2017.

¹ Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17505-2012-0131. La cuantía de la demanda fue de USD 471.856,82.

² Rectificación Tributaria DNI-DRI2-RECT-2012-0067, del 22 de noviembre de 2012, mediante la cual se determinó presuntos valores dejados de cancelar a la administración tributaria.

³ El Tribunal Distrital resolvió “[a]ceptar la demanda de impugnación deducida...y en consecuencia deja sin efecto y valor legal la rectificación de tributos número DNI-DRI2-RECT-2012-0067...”.

⁴ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 9.

6. El 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda del SENA E.

7. El 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. El 2 de julio de 2021, avocó conocimiento del caso y solicitó el informe motivado a la Sala de la Corte Nacional. El 8 de julio de 2021, la Sala de la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁵

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

9. La decisión impugnada fue expedida por la Sala de la Corte Nacional el 4 de julio de 2017, en la que se resolvió *“NO CASAR la sentencia de mayoría de 21 de diciembre de 2016, expedida por el Tribunal Distrital...”*.⁶

10. El SENA E sostiene que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, a la defensa, a la motivación y a recurrir el fallo, y a la seguridad jurídica.⁷ Solicitó que la Corte Constitucional admita a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección, declare la vulneración de los derechos y ordene la sustanciación del recurso de casación interpuesto.

11. En relación al derecho a la defensa, la entidad accionante señaló que *“[c]uando el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA E, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo, transgrede el artículo 76 numeral 7 literal e) (sic) de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la Institución Pública...”*.⁸

12. En cuanto al derecho a la motivación, la entidad accionante determinó que la Sala de la Corte Nacional no fundamentó su decisión al rechazar el recurso de casación interpuesto. Inobservó que toda resolución debe sustentarse en los hechos del caso, en las normas y en los principios jurídicos.⁹

⁵ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁶ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 33.

⁷ Constitución, artículos 75, 76. 1 y 7 (a) (l) (m) y 82.

⁸ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 41v.

⁹ *“La Corte reconoce que la falta de motivación provoca un Estado de incertidumbre a la parte afectada, porque se omite la carga argumentativa a la que está obligado el Juez. La motivación no consiste en el relato de los hechos probados. Tampoco en la reproducción textual de las normas jurídicas. Motivación equivale a argumentar y el Juez está Constitucionalmente obligado a explicar, a razonar, a argumentar el porqué de su decisión, fundado en los hechos, en las normas y en los principios del ordenamiento jurídico...”*

13. Sobre el derecho a recurrir indicó que “...*El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo...*”.¹⁰

14. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante estableció que “[c]on la decisión emitida mediante sentencia... *violentaron el artículo 76 numeral 1 de la Constitución...al quebrantar el Derecho de la Institución del sector público...*”.¹¹ En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva y al cumplimiento de normas el accionante enuncia las normas que establecen derechos.

15. La Sala de la Corte Nacional señaló que emitió la sentencia de manera fundamentada, y que el recurso de casación incumplió con los parámetros establecidos por la ley para casar la sentencia de instancia.¹²

IV. Análisis constitucional

16. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹³

17. En la demanda, el SENA E afirma que la sentencia vulneró varios derechos constitucionales. Con relación a los derechos a la tutela judicial efectiva, al cumplimiento de normas, a la defensa, a recurrir el fallo y a la seguridad jurídica, el accionante no ha ofrecido argumentos claros ni completos que permitan a la Corte pronunciarse.¹⁴ Respecto al derecho a la motivación, indica que la Sala de la Corte Nacional no señaló los argumentos por los cuales rechazó el recurso de casación interpuesto. La Corte considera, haciendo un esfuerzo razonable, que existen elementos para analizar la supuesta vulneración al derecho a la motivación.

En la sentencia de fecha 04 de julio de 2017 no se explica la pertinencia de forma motivada el porqué de su resolución de acuerdo a la establecido en la Constitución de la República del Ecuador”. Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 42.

¹⁰ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 42.

¹¹ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 40v.

¹² El 8 de julio de 2021, Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua, Gilda Rosana Morales Ordoñez, presidente y jueces respectivamente de la Sala Especializa de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, remitieron el informe motivado respecto de la sentencia emitida por José Luis Terán Suárez, Maritza Tatiana Pérez Valencia y Ana María Crespo Santos, ex jueces nacionales.

¹³ Constitución, artículo 94.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párrafo 18. La Corte señala que un argumento mínimamente completo reúne, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

18. La Constitución determina que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”¹⁵ La Corte ha establecido que los supuestos que componen este derecho, al menos, son: (i) enunciación de normativa o principios y (ii) explicación de la pertinencia entre las normas enunciadas y los hechos.¹⁶

19. En relación con la enunciación de normas, la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional menciona la norma relacionada con la falta del legítimo contradictor y el derecho a la defensa, los precedentes jurisprudenciales, la causal segunda de casación, la naturaleza de las excepciones, la definición de las partes procesales y las solemnidades sustanciales o causas de nulidad de un proceso judicial.¹⁷ Por lo señalado, se verifica que la sentencia cumple con el supuesto (i).

20. Respecto al supuesto (ii), en la sentencia se explica que la Sala de la Corte Nacional analizó cada uno de los cargos formulados. Rechazó el recurso de casación argumentando que el accionante se limitó a alegar la vulneración de la norma constitucional:

*“[e]l artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución... establece una prohibición muy amplia, el de no excluir a los interesados directos en los distintos procesos... sin embargo no hay que perder de vista que en materia casacional rige el principio dispositivo, el cual exige que los legitimarios... tienen la obligación de presentar una proposición jurídica completa, esto es que debe identificar cada una de las normas del ordenamiento jurídico que fueron lesionadas con una resolución, pues la casación de oficio no está contemplada en nuestro régimen jurídico para la materia contencioso tributaria. En la especie se colige que la sola denuncia de la norma constitucional, no es suficiente para poder realizar el control de legalidad respectivo...”*¹⁸

21. Además, la Sala de la Corte Nacional manifestó que el SENAE no alegó “los artículos relacionados con la naturaleza de las excepciones, esto es los artículos 99, 100 y 101 del Código de Procedimiento Civil, o el de la concepción de las partes procesales en un proceso fiscal como lo es el artículo 227 del Código Tributario, o aquellas normas relativas a las solemnidades sustanciales o causales de nulidad...”¹⁹ Determinó que, al no proceder la remediación del escrito del recurso de casación y la consecuente

¹⁵ Constitución, artículo 76. 7 (I).

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 382-13-EP/20, párr. 23 y sentencia No. 1795-13-EP/20, párr. 13.

¹⁷ En la sentencia, la Sala de la Corte Nacional enuncia los artículos 76 (7) (a) y 184 (2) de la Constitución de la República del Ecuador relacionadas con el derecho a la defensa y los precedentes jurisprudenciales; el artículo 3 causal segunda de la Ley de Casación sobre la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales; artículo 90, 100, 101, 346 y 1014 del Código de Procedimiento Civil respecto de la naturaleza de las excepciones, las solemnidades sustanciales o las causales de nulidad de un proceso judicial; y, el artículo 227 del Código Tributario relacionado con la definición de las partes procesales.

¹⁸ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 32v.

¹⁹ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 32v.

configuración de la causal segunda, se rechaza el recurso interpuesto.²⁰ De lo expuesto, se verifica que la sentencia cumple con el supuesto (ii).

22. La Sala de la Corte Nacional analizó cada uno de los cargos admitidos por la Sala de conjueces, estableció que los mismos no cumplieron con los parámetros establecidos por la ley para la configuración de la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación.

23. La mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.

24. El planteamiento de la acción extraordinaria de protección no es obligatorio ni debe considerarse como un recurso meramente formal a agotar por parte de las instituciones públicas, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.²¹

25. Por lo expuesto, la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la motivación.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.06 09:24:30 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²⁰ Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17751-2017-0099, foja 32v.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

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 01 de septiembre 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. 2026-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de septiembre 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.