

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

32-18-IN/24 En el Caso No. 32-18-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 32-18-IN	2
1-20-DC/24 En el Caso No. 1-20-DC Desestímese la acción de dirimencia de competencia No. 1-20-DC	20
156-22-IS/24 En el Caso No. 156-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 156-22-IS	28
1394-19-EP/24 En el Caso No. 1394-19-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 1394-19-EP	37
2167-19-EP/24 En el Caso No. 2167-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2167-19-EP	46
2454-19-EP/24 En el Caso No. 2454-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2454-19-EP	56
561-20-EP/24 En el Caso No. 561-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 561-20-EP	68
760-20-EP/24 En el Caso No. 760-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 760-20-EP	79



Sentencia 32-18-IN/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 32-18-IN

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

SENTENCIA 32-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Los accionantes alegaron que la inembargabilidad de las cuentas del Estado es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, porque cuando se ordena el pago de haberes laborales a cargo de instituciones públicas no se puede materializar el cumplimiento del derecho tutelado. La Corte distingue las instituciones de ejecución de la sentencia y del embargo. Concluye que estas normas no resultan contrarias a la tutela judicial efectiva porque no constituyen una justificación ni excusa para incumplir sentencias, sino que su finalidad se justifica en la necesidad de garantizar principios constitucionales tales como la planificación, liquidez y estabilidad de las finanzas públicas. En consecuencia, la Corte desestima la acción.

1. Antecedentes Procesales

1. El 27 de junio de 2018, Jaime Luis Acurio Onofre, Agnelido Isaías Aguilar Sánchez, Fausto Cristóbal Arguello Naranjo y otros (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**46 COMF**”) y el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“**170 COPFP**”), normas que se refieren a la inembargabilidad de los depósitos y recursos públicos. Son un total de 25 accionantes ex obreros municipales del GAD de Montalvo, en la provincia de Los Ríos.¹

¹ Los accionantes en su demanda se refieren a dos procesos laborales, que comenzaron antes de la presentación de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad. En relación al primer proceso laboral, se inició por la demanda de Segundo Porfirio Ramírez Sinmaleza, en contra del Municipio del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos, se sustanció en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montalvo. El 23 de agosto de 2019, se emitió el mandamiento de ejecución, y se ordenó al municipio el pago de USD 74.856,86, a favor del accionante, por concepto de la indemnización o compensación económica por acogerse a la jubilación. Los accionantes advirtieron que el Municipio nunca cumplió con ese pago y el accionante falleció el 26 de agosto de 2020, a la edad de 103 años de edad, sin cobrar dicho rubro por la prohibición de embargar los fondos públicos establecida en las normas impugnadas. Así mismo, indicaron dentro del otro proceso laboral que Segundo Reinaldo Flores Albán presentó una demanda laboral contra el Municipio, dentro del juicio 12313-2017-00391, proceso en el cual tampoco se hizo efectivo el pago de la indemnización ordenada en sentencia,

2. El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes admitió a trámite la demanda el caso 32-18-IN. Esta Corte deja expresa constancia de que el Tribunal de Sala de Admisión no se pronunció acerca del pedido de suspensión provisional de las normas impugnadas.
3. El 15 de mayo de 2019, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) ingresó el escrito de contestación a la demanda. El 16 de mayo de 2019, la secretaria general jurídica, en representación del presidente de la República, también presentó escrito de contestación a la demanda.
4. Finalmente, después de la renovación parcial del Pleno, el 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante auto emitido el 13 de abril de 2023, y solicitó que la Asamblea Nacional, la presidencia y la PGE presenten un informe sobre los cargos de inconstitucionalidad formulados sobre dichas normas.
5. El 20 de abril de 2023, presentó un informe Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial del ex presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

7. Los accionantes impugnan el artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que disponen:

Art. 46.- Inembargabilidad.- Los depósitos de entidades públicas y los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el

debido a la inembargabilidad de fondos públicos. El 12 de noviembre de 2020, los accionantes entregaron información sobre el juicio laboral 12313-2017-00450.

Banco Central del Ecuador o en sus cuentas, tanto en el país como en el exterior, son inembargables, gozan de inmunidad soberana y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio ni medida preventiva o cautelar. El Estado ecuatoriano otorgará igual trato a los activos depositados o encomendados en el país por bancos centrales o autoridades monetarias de otros países, bajo el principio de reciprocidad.²

Art. 170.- Sentencias.- Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la cuenta única del tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.³

4. Pretensión y fundamentos

4.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes

8. Las normas impugnadas al prohibir el embargo de ciertos recursos públicos, impiden la ejecución de aquellas sentencias que ordenan el pago de haberes laborales a cargo de instituciones públicas y, en consecuencia, son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la Constitución).
9. Indican que, la inembargabilidad de las cuentas de entidades públicas blinda los recursos estatales y da lugar a que las sentencias, que han reconocido el derecho de percibir indemnizaciones o haberes laborales a cargo de instituciones del sector público, estén impedidas de hacerse efectivas. Agregan, que esa inembargabilidad afecta a la celeridad del sistema procesal, para realizar la justicia, especialmente en aquellos casos en que una persona ya litigó y esperó un tiempo razonable, obtuvo una sentencia definitiva, en donde ya se reconoció el derecho reclamado a percibir indemnización y no se hace efectivo el pago.
10. Además, advierten que no existe otro mecanismo eficaz para garantizar el cumplimiento de una sentencia de índole laboral contra una institución del Estado. En ese sentido, señalan que en el último inciso del artículo 36 del Código de Trabajo se incluyó que no se puede ordenar una medida cautelar o ejecutarse sentencia alguna en contra de los representantes legales o administradores de las entidades públicas, con lo cual advierte que los representantes legales o personeros de instituciones públicas dejaron de tener

² Publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014.

³ Publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de Octubre 2010.

obligación o responsabilidad solidaria en materia laboral para responder ante el incumplimiento de una sentencia donde se disponga el pago de haberes laborales y no se puede ejecutar la medida de embargo de bienes del sector público, por cuanto implica paralización de servicios públicos en los términos del artículo 326 numeral 15 de la Constitución de la República.

11. En relación con el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, reclaman que si bien dicho enunciado establece que las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se deberá financiar con cargo a asignaciones presupuestarias con las reformas respectivas, la norma nada dice en aquellos casos en donde aquello no ocurra.
12. A criterio de los accionantes, no existe ninguna ilegalidad en financiar o cumplir con el pago de una sentencia con cargo al gasto no permanente, y en aquellos casos cuando no se pagó la obligación no debería ser ilegal el embargo de fondos, y no puede quedar a discreción el pago de la sentencia de acuerdo a la voluntad del personero de la entidad. La problemática ocurre cuando no se cumple con el pago de las sentencias de manera oportuna, y no existe un mecanismo legal para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia, lo cual violenta el derecho de ejecutar las sentencias en materia laboral cuando se expide una sentencia en contra de entidades que manejan recursos públicos.
13. Finalmente, pidieron que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y su exclusión del ordenamiento jurídico, y como medida cautelar solicitaron que expida normativa sustitutiva de los artículos impugnados.

5. Contestación de las entidades accionadas

5.1. Contestación de la Asamblea Nacional

14. La Asamblea Nacional señaló que, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho compuesto, y en lo atinente a la potestad de ejecutar lo juzgado, este derecho se interrelaciona con otros derechos, como el de defensa.
15. Indicó que las normas impugnadas no contrarían a la tutela judicial efectiva, en atención a que no impiden que los justiciables concurren ante los tribunales u órganos de justicia para hacer valer sus derechos, incluso el texto de las normas contiene una obligación para

las entidades del sector público, para cumplir con una resolución judicial, con cargo a las asignaciones presupuestarias en el momento de la ejecución de lo resuelto.

16. Las normas impugnadas no están direccionadas hacia un grupo determinado, sino que reconocen la igualdad formal que debe ser efectivizada en el momento de cumplir con el pago de las obligaciones de todas las entidades y organismos del sector público, en consecuencia, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

5.2. Contestación de la PGE

17. La PGE señala que las normas impugnadas no son contrarias a la Constitución, ya que existe el mandato de disponer que las entidades y organismos del sector público den cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas y pasadas por autoridad de cosa juzgada. Estas normas prevén que el egreso de recursos fiscales se financie con cargo a las obligaciones presupuestarias, y dispone que de ser el caso se efectúen las reformas en el gasto no permanente. Indica que el espíritu de la norma se orienta a proteger y salvaguardar los intereses del beneficiario de la sentencia incluso efectuando reformas en el gasto no permanente.
18. Además, la inembargabilidad de los depósitos y fondos públicos obedece a la naturaleza, significado y connotación de los fondos públicos, que constituyen aporte de los contribuyentes, es decir, dinero de los ciudadanos. No se trata de fondos particulares provenientes de actividades con afán de lucro, sino que son una contribución colectiva de los asociados. Señalan que el retirar el carácter de inembargable a las cuentas de depósitos y fondos públicos para cubrir cuantías súbitas y exorbitantes altera lo previsto en la aprobación del Presupuesto General del Estado, y al cumplimiento oportuno y eficaz de los servicios públicos, y estaría en contra del artículo 83 numeral 7 de la CRE, que trata sobre el deber de promover el bien común y anteponer el bien común y el interés general al interés particular.
19. Manifiesta que las normas impugnadas son armónicas con las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 83 numerales 1, 7 y 8 de la CRE que prescriben como deberes de los ecuatorianos acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular y administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley y patrimonio público.

20. Así mismo, indica que las normas impugnadas guardan relación con el deber del Estado de garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de políticas públicas y prestación de bienes y servicios públicos, y dichas normas están circunscritas al concepto de que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y debe regirse a los principios de planificación y transparencia.
21. Señala que las normas en cuestión se relacionan con los principios que rigen las finanzas públicas en todos los niveles de gobiernos, que exige que se conduzcan de forma sostenible, responsable, transparente, que deben procurar la estabilidad económica, observando que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos de la misma naturaleza.
22. Advierte que las normas impugnadas guardan relación con otras normas infra legales como el artículo 416 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, norma que dispone que los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Además, señala que el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal **COIP** tipifica el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, y constituye un mecanismo para exigir en la vía penal ordinaria el cumplimiento de las decisiones. Por tanto, el pretender convertir los recursos y fondos en embargables atenta contra el principio de legalidad y seguridad presupuestaria, lo que afectaría al presupuesto general del Estado y a la oportunidad y calidad de la prestación de servicios públicos.
23. Finalmente, alega que las normas impugnadas fueron emitidas de manera posterior a la vigencia de la actual Constitución y gozan del respaldo de varios principios y reglas, se presumen constitucionales en atención al *in dubio pro legislatore*, pues los accionantes no han podido demostrar que violen derechos constitucionales y el examen de constitucionalidad debe estar orientado a la permanencia de la norma en el ordenamiento jurídico interno.
24. Solicitan que este Organismo, concluya que la pretensión de los accionantes es contradictoria, pues, por un lado, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas y, por otro lado, requieren que se expida normativa sustitutiva de los artículos impugnados, y se regule el embargo de las cuentas de entidades del sector público para el caso de las sentencias ejecutoriadas en materia laboral.

5.3. Contestación de la Presidencia de la República

25. La secretaria general jurídica de la Presidencia de la República compareció al amparo del artículo 80, numeral 2, letra c) de la LOGJCC, norma en la cual se faculta al presidente de la República a comparecer en calidad de colegislador.
26. A criterio de la Presidencia de la República, es aventurado el postulado de los accionantes de señalar que se afecta el núcleo duro del derecho a la tutela judicial efectiva, debido a la inembargabilidad de fondos públicos. Por cuanto, el tesoro nacional se maneja por una cuenta única, y de esta manera el Banco Central del Ecuador maneja de forma centralizada e integrada la liquidez del sector público.
27. Sostiene que, si las cuentas del tesoro nacional fueran susceptibles de ser embargadas, no habría un control determinado de todos los egresos posibles, y sería imposible establecer los valores que se deben pagar mediante sentencias al Estado. Por tanto, al permitir el embargo de las cuentas del tesoro nacional se afectaría los niveles de liquidez global, la ejecución presupuestaria, el programa económico y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De manera especial advierte sobre el riesgo de iliquidez que podría incidir en los gobiernos autónomos descentralizados.
28. Señala que uno de los objetivos de las finanzas públicas, contenidos en el artículo 3 de Código Orgánico Monetario y Financiero es el de asegurar los niveles de liquidez de la economía, para contribuir al cumplimiento del programa económico.⁴ Además, entre los objetivos del sistema nacional de finanzas públicas están la sostenibilidad, estabilidad, consistencia de las finanzas públicas, la efectividad y el manejo integrado de la liquidez de los recursos del sector público.⁵
29. Asimismo, sostiene que el artículo 170 **COPFP** ordena que las obligaciones de pago, que se originen en sentencias deben ser cumplidas de forma inmediata, y se financiarán con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual se pueden realizar las reformas presupuestarias en el gasto no permanente.

⁴ Art. 3.- Objetivos. Los objetivos de este Código son: (...) 3. Asegurar los niveles de liquidez de la economía para contribuir al cumplimiento del programa económico.

⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 70: Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).- El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

- 30.** En ese mismo sentido, precisa que el artículo 163 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ordena que la salida de recursos de la cuenta única del tesoro se debe realizar sobre la base de autorizadores de pago de las entidades y organismos pertinentes. La salida de recursos se realizará cuando existan obligaciones de pago legalmente exigibles -entre las que se encuentran las sentencias ejecutoriadas-, debidamente determinadas por las entidades responsables correspondientes previa afectación presupuestaria o registro contable. Por tanto, no se puede poner en riesgo la sostenibilidad fiscal con situaciones no determinadas, que afectarían el cumplimiento de los fines estatales.⁶
- 31.** El permitir el embargo de las cuentas estatales es una amenaza a la liquidez global, lo cual pone en riesgo la capacidad del Estado para hacer frente a las obligaciones y cumplir sus fines.⁷ Así mismo, causaría un desequilibrio en las finanzas de los diversos organismos y dependencias estatales. Al no cumplir con la programación presupuestaria, se dificulta el acceso a recursos por parte de gobiernos autónomos descentralizados o carteras de gobierno, se pone en riesgo la prestación de servicios públicos como el agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones y el ejercicio de derechos como la salud y educación.
- 32.** La ejecución de sentencias para su efectivo cumplimiento puede consolidarse a través de varias vías, el embargo de las cuentas del Estado sería solo una de las tantas herramientas. Además, existe la acción constitucional de incumplimiento, en la cual se obliga al Estado a presupuestar los montos requeridos para el cumplimiento de la sentencia, sin necesidad

⁶ Art. 163.- Gestión y acreditación de los recursos públicos.- El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el depositario oficial que es el Banco Central del Ecuador, con las subcuentas que el ente rector de las finanzas públicas considere necesarias. (...) La salida de recursos de la Cuenta Única del Tesoro Nacional se realizará sobre la base de las disposiciones de los autorizadores de pago de las entidades y organismos pertinentes y del ente rector de las finanzas públicas. Dicha salida de recursos se efectuará cuando existan obligaciones de pago, legalmente exigibles, debidamente determinadas por las entidades responsables correspondientes, previa afectación presupuestaria o registro contable.

⁷ Constitución de la República, artículo 3: Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

de embargar las cuentas estatales. En atención al principio de legalidad, el dinero del Estado debe usarse para los fines presupuestados, de allí la obligación de presupuestar el pago de sentencia, y si esto no se realiza existen vías para exigir que esto se realice.

33. Finalmente, solicita que se deseche la demanda debido a la insuficiente justificación de los accionantes para desvirtuar la presunción de legitimidad.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

34. Los argumentos de los accionantes se fundamentan en que la regulación de la inembargabilidad de las cuentas del Estado vulnera la tutela judicial efectiva en el componente de cumplimiento o ejecución efectiva de sentencias, en donde se haya condenado al Estado al pago de indemnizaciones. Ello afectaría a la celeridad del sistema procesal, cuestión que vendría acompañada por la inexistencia de otros mecanismos eficaces para el cumplimiento de sentencia laborales.
35. Los demandados, tanto la AN, la PGE y el presidente de la República, por otra parte, manifiestan que la prohibición de embargo establecida en las normas impugnadas persigue el objetivo constitucional de asegurar los niveles de liquidez de las finanzas públicas. Las normas impugnadas establecen que las obligaciones legales imputadas a los recursos públicos son cumplidas de forma inmediata con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo.
36. Con base en estos cargos y descargos, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿Los artículos 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas son contrarios al artículo 75 de la Constitución, al impedir el cumplimiento efectivo de sentencias en las cuales se haya condenado al Estado al pago de indemnizaciones?

37. En esta sección, la Corte determinará que los artículos 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no son contrarios al derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución.
38. Las normas impugnadas, al disponer que los depósitos y fondos públicos son inembargables y señalar que las obligaciones pecuniarias de las instituciones del Estado

se cumplen con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, no son una justificación para el incumplimiento de las decisiones judiciales, ni contienen restricciones que impidan el cumplimiento efectivo de las sentencias en las que el Estado ha sido condenado al pago de indemnizaciones. En abstracto, dichas normas tampoco afectan la celeridad de los procesos judiciales, en tanto que no configuran excusas para incumplir obligaciones emanadas de decisiones judiciales definitivas con fuerza de cosa juzgada. Por el contrario, las normas demandadas establecen mandatos de planificación presupuestaria y, a su vez, vías expresas para que las entidades del Estado honren las indemnizaciones dispuestas en procesos judiciales. De ahí que la Corte desestimaré la acción pública de inconstitucionalidad por improcedente.

39. El derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de la ejecutoriedad de la decisión judicial está reconocido constitucionalmente en los siguientes términos: “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.
40. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que uno de los componentes de la tutela judicial efectiva es la ejecución de lo resuelto en sentencia. Ello tiene relación con los efectos materiales de un fallo y la fuerza decisional propia de la cosa juzgada formal y material. Lo decidido se cumple, lo cual evita que el derecho sea ilusorio. Por fuerza de la Constitución y la ley, el juez emite sentencias que deben cumplirse con arreglo a las normas procesales de cada trámite. Por ello, la tutela judicial efectiva es un derecho cuya finalidad es prever que el ordenamiento jurídico no imponga trabas o barreras irrazonables a la ejecución de la sentencia que deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta.⁸
41. Acerca del cumplimiento de las sentencias este Organismo ha señalado que los procesos judiciales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando se haya cumplido con todos los actos que se ha dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados.⁹
42. Ahora bien, corresponde analizar si los fines de las normas impugnadas se relacionan con la dimensión constitucional del derecho financiero público, que fundamenta la

⁸ CCE, sentencia 851-14-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 22; CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45; CCE, sentencia 019-16-SEP-CC, 20 de enero de 2016, pág. 17.

⁹ CCE, sentencia 002-13-SIS-CC, caso 047-10-IS, 18 de septiembre de 2013.

institucionalidad y actividad financiera fiscal de crédito público, ingresos, gastos, planificación y control, teniendo presente que es obligación del Estado conducir las finanzas públicas de manera que se garantice la estabilidad económica (artículo 286 de la CRE). Además, la Norma Fundamental dispone que la liquidez económica es uno de los objetivos de la política financiera y monetaria del Estado (artículo 302 de la CRE).

- 43.** La planificación, en el ámbito de la constitución económica y del derecho administrativo económico, se trata de potestades obligatorias o de competencias administrativas atribuidas jurídicamente al gobierno nacional y a los gobiernos locales para disponer de los recursos públicos, asignarlos definiendo sus destinatarios y conseguir determinados objetivos constitucionales que corresponden a la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión de recursos públicos.
- 44.** En suma, el objeto del derecho del gasto y del derecho presupuestario está orientado, el primero, a satisfacer los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno, y del segundo para regular el presupuesto con la finalidad de que cumpla con los objetivos señalados en la Constitución y la planificación nacional.
- 45.** Las normas impugnadas también regulan la inembargabilidad de depósitos de entidades públicas y los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el Banco Central del Ecuador o en sus cuentas, tanto en el país como en el exterior. De allí que la Corte estima necesario precisar que el embargo se define como la afectación de un bien del deudor, para pagar el crédito en ejecución. Esta medida solamente puede ser ordenada por un juez, persigue la individualización y la indisponibilidad del bien afectado, y de esta manera asegura que con el importe obtenido por la realización judicial del mismo se va a satisfacer el interés del acreedor.
- 46.** El embargo no implica desapropio o pérdida, pues la cosa embargada continúa siendo de propiedad del ejecutado, mientras no proceda a su enajenación por orden judicial. No constituye un derecho real ni le atribuye al acreedor ningún poder sobre la cosa embargada. El efecto del embargo consiste en poner la cosa a disposición del juez que ordenó esta medida, autoridad competente que a su vez puede darle otro destino o someterlo a una afectación diferente.
- 47.** En este contexto, la Corte debe establecer si las normas impugnadas restringen el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de cumplimiento de decisiones judiciales al otorgar el carácter de inembargables a los depósitos y recursos públicos, frente a los

derechos de los acreedores del Estado, quienes persiguen el pago de una obligación contenida en una sentencia ejecutoriada.

48. Ahora bien, por un lado, se encuentra el deber del Estado de cumplir con el pago de la obligación que ha sido dispuesta en una sentencia y por otro lado existe el principio de planificación que rige el gasto y las finanzas públicas. Al respecto, este Organismo observa que el artículo 170 COPFP ya contempla un mecanismo para dar cumplimiento al mandamiento judicial y es que se efectúen las correspondientes reformas presupuestarias para realizar el pago de gastos no permanentes.
49. Esta reforma presupuestaria supone el cumplimiento de varias condiciones, en tanto que el presupuesto general del Estado tiene un ciclo de cumplimiento obligatorio que debe observarse por parte de todas las entidades del sector público. En ese sentido, cobra una especial relevancia la programación, que consiste en definir los programas, proyectos, y actividades que se van a desarrollar en el año. También, es necesario identificar las metas, recursos, resultados y plazos, y se fundamenta en los objetivos de la planificación y la disponibilidad de recursos.
50. Por lo tanto, el procedimiento de reforma presupuestaria, previo al pago de una obligación dispuesta en una sentencia judicial obedece al principio de planificación que rige las finanzas públicas y que determina que todo gasto público debe estar previamente programado, y aprobado, a fin de contar con disponibilidad de recursos, y ordenar el gasto público, mas no puede ser una justificación para el incumplimiento de la decisión judicial. En suma, la reforma presupuestaria persigue que se cumpla con un requisito técnico para que se asignen mayores recursos al presupuesto de una entidad pública, para que cuente con fondos suficientes para cumplir con el pago de sus obligaciones.
51. Además, las normas impugnadas son necesarias por cuanto impiden que las cuentas públicas sean objeto de una limitación que afecte el orden público, se ponga en riesgo la liquidez y la estabilidad del presupuesto general del Estado, y exigen que todos los pagos o erogaciones que deba realizar cualquier entidad pública cumplan con las etapas previstas, esto con la finalidad de programar los pagos y asegurar la provisión de fondos. Si bien este proceso de programación de gastos toma su tiempo este también debe ser razonable y no excesivo, y requiere el cumplimiento de varios procesos, obedece a los principios que rigen el presupuesto general del Estado, y en abstracto no constituyen una excusa para incumplir sentencias ni una barrera a la tutela judicial efectiva, sino que son herramientas técnicas para ordenar el gasto.

- 52.** De allí que, la ley cumple con ese fin constitucional, a través de la prohibición del embargo de los depósitos de entidades públicas y los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el Banco Central del Ecuador o de sus cuentas, justamente para asegurar los fines constitucionales antes anotados.
- 53.** En consecuencia, el legislador ha justificado la necesidad de regular la excepción del embargo judicial de cuentas públicas. En relación con el artículo 46 del COMF, esta detalla todos aquellos recursos estatales que tienen esa calidad de inembargables. Así habla de los depósitos de entidades públicas, recursos de la Corporación de Seguro de Depósito Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el Banco Central del Ecuador, que se encuentren en sus cuentas en el país o en el exterior. También precisa que el dinero que está depositado en estas cuentas es inembargable, goza de inmunidad soberana, y no puede ser objeto de ningún tipo de apremio ni medida preventiva o cautelar.
- 54.** Con la finalidad de clarificar el concepto de recursos públicos, es necesario considerar que el artículo 41 del COMF a su vez dispone que dentro del sector público existen instituciones, organismos, empresas calificadas como no financieras, las que deben realizar de manera obligatoria todos sus pagos, operaciones, servicios, operaciones de comercio exterior por medio del Banco Central del Ecuador “BCE”. Otras instituciones, como el Ministerio de Finanzas, GADs, entidades de seguridad social, Corporación del Seguro de Depósitos, pueden realizar sus pagos sin la necesidad de recurrir al BCE. Y, en dicha norma ya se precisa que todas las operaciones que realizan las instituciones públicas o empresas públicas por medio del BCE, son de naturaleza pública.¹⁰
- 55.** El artículo 170 del COPFP, por su parte, consagra la obligación de dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y dispone que las obligaciones generadas por ellas

¹⁰ Art. 41.- Operaciones financieras del sector público no financiero.- Las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero deberán efectuar por medio del Banco Central del Ecuador, o las cuentas de este, todos los pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones y servicios financieros que requieran, inclusive las operaciones de comercio exterior, de acuerdo con las regulaciones y excepciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria. Con excepción del ente rector de las finanzas públicas, las entidades de seguridad social, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y la Corporación del Seguro de Depósitos. Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados. Las entidades del sector público no financiero no podrán realizar inversiones financieras, salvo autorización expresa del ente rector de las finanzas públicas. Las operaciones cursadas por las instituciones públicas o empresas públicas, a través del Banco Central del Ecuador, como agente financiero del Estado, ya sea en el país o en el exterior, son de naturaleza pública. El Banco Central del Ecuador sancionará la inobservancia o falta de cumplimiento a las disposiciones de este artículo como infracción grave

serán imputables a las asignaciones presupuestarias de las entidades públicas respectivas. Asimismo, dispone la inembargabilidad de los recursos de la Cuenta Única del Tesoro.

- 56.** Este Organismo ya analizó dicha norma en el marco de una acción por incumplimiento y señaló: (i) que la norma tiene como sujeto obligado a las entidades y organismos del sector público; (ii) que el contenido de la obligación es el cumplimiento inmediato de sentencias ejecutoriadas, así como de aquellas que tienen el efecto de cosa juzgada; y, (iii) que la norma describe la forma de dar cumplimiento con lo dispuesto en las sentencias ejecutoriadas, en caso de que aquello implique el egreso de recursos fiscales. Es decir, en principio, esta Corte identifica que en el artículo 170 del COPFP se determina un sujeto obligado a ejecutar (esto es, todas las entidades y organismos del sector público), y se establece un contenido y una forma de ejecutar una obligación (esto es, el cumplimiento inmediato de las sentencias).¹¹
- 57.** Esta Corte observa que el artículo 170 del COPFP establece el deber esencial de garantizar el cumplimiento integral de las distintas decisiones judiciales por parte de las entidades y organismos del sector público, en particular si el cumplimiento implica el egreso de recursos fiscales.¹²
- 58.** Esta Corte advierte también que, frente a la alegación central de los accionantes de que las normas impugnadas limitan los efectos de una sentencia, debido a la inembargabilidad de las cuentas, la propia norma prevé un mecanismo para solventar esas obligaciones, que consiste en que las entidades realicen reformas en los gastos no permanentes en sus presupuestos, y de esta manera se cumpla con el pago de estas obligaciones.
- 59.** Es decir, el artículo 170 **COPFP** ya contempla una herramienta para financiar las obligaciones del Estado, que se deriven de sentencias ejecutoriadas. Por lo tanto, sí existe un mecanismo para viabilizar los pagos que se originen en sentencias ejecutoriadas. En ese sentido, esta norma impugnada al establecer un mecanismo para el efectivo cobro de las obligaciones adeudadas no es contrarias al derecho a la tutela judicial efectiva, sino que garantiza la planificación de las finanzas públicas y los objetivos económicos antes referidos. Por lo tanto, corresponde exigir a las entidades estatales efectuar la reforma presupuestaria correspondiente en el caso de que no cuenten con el presupuesto necesario para el cumplimiento de la obligación.

¹¹ CCE, sentencia 41-17-AN, 8 de julio de 2020, párrafo 45.

¹² *Ibíd.*, párrafo 48.

60. En consecuencia, las obligaciones de pago por parte del Estado que se originen en sentencias ejecutoriadas tienen este mecanismo para ser cumplidas, mas no se tornan incobrables como lo mencionan los accionantes, sino que la entidad estatal deberá realizar las gestiones pertinentes para efectuar reformas presupuestarias y obtener recursos para cubrir los pagos ordenados en las sentencias.
61. Esta Corte estima importante precisar además que el carácter de inembargabilidad de los depósitos de entidades públicas en el Banco Central o de sus cuentas persigue precautelar la liquidez del Estado y que el presupuesto general del Estado no se vea afectado por el pago de obligaciones, no contempladas. Lo que no torna incobrables las acreencias al Estado, sino que exige la realización de reformas presupuestarias en cada entidad.
62. Es así como la inembargabilidad de las cuentas del Estado, prevista en los artículos 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no resulta contraria a la Constitución, en tanto no limita la tutela judicial efectiva, debido a que el legislador ha considerado necesario regular y ordenar las finanzas públicas conforme los principios de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia, según lo establecido en el artículo 286 de la Constitución.
63. En ese sentido, el embargo de cuentas bancarias es una institución jurídica que tiene como fin legítimo asegurar un determinado monto económico de dinero inmerso en una litis o proceso judicial para efectivizar el pago. Es un seguro para que durante todo el proceso dichos recursos no desaparezcan. En cambio, cuando se considera a las finanzas públicas, la fluidez de recursos es necesaria para que el Estado pueda ejecutar el gasto conforme las propias exigencias de las actividades públicas que deben estar planificadas y financiadas conforme la Constitución y la ley.
64. Además, este Organismo ya ha precisado que el embargo, desde una óptica constitucional y legal, permite asegurar el pago de una obligación, y la ejecución por parte de las autoridades públicas debe conciliarse con el respeto a los derechos fundamentales. Y, dicho embargo no puede vulnerar las prerrogativas fundamentales mínimas de cada ciudadano.¹³
65. De ahí que es idóneo contar con reglas que aseguren ese flujo financiero público, es decir, elementos que permitan sostener que, en abstracto, la inembargabilidad de los depósitos de entidades públicas en el Banco Central o en sus cuentas no configura una violación a

¹³ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 55.

la fase de cumplimiento de sentencias toda vez que no tiene como finalidad que el Estado incumpla sentencias.

- 66.** La inembargabilidad de los depósitos de entidades pública en el Banco Central o sus cuentas, en este sentido, asegura la fluidez de la caja fiscal, mientras que la planificación y el orden de las finanzas públicas son un medio constitucional para garantizar que se asignen recursos para las actividades públicas incluidas las sentencias, teniendo en cuenta que deben cumplirse de forma efectiva y ordenada.
- 67.** En conclusión, las normas impugnadas no resultan contrarias al artículo 75 de la Constitución porque no contienen ningún tipo de limitación para que se persiga el cumplimiento efectivo de las sentencias donde el Estado ha sido condenado al pago de indemnizaciones.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad **32-18-IN**.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003218IN-65bc4



Caso Nro. 0032-18-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1-20-DC/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 1-20-DC

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

SENTENCIA 1-20-DC/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de dirimencia de competencia presentada por la Contraloría General del Estado por considerar que no se ha justificado un conflicto de competencia positivo entre funciones u órganos reconocidos en la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2019, la Contraloría General del Estado (“**Contraloría**”) aprobó el Informe General DNA1-0053-19 relacionado con el examen especial “a los sistemas informáticos e infraestructura tecnológica, comunicaciones y contratos relacionados, utilizados en la inscripción, registro y extinción de organizaciones políticas; y, consulta popular, en el Consejo Nacional Electoral y entidades relacionadas, por el periodo comprendido entre el 1 de febrero de 2013 y 31 de agosto de 2018”. En este informe constan diecinueve recomendaciones que fueron puestas en conocimiento del Consejo Nacional Electoral (“**CNE**”).
2. El 18 de junio de 2020, la Contraloría aprobó el Informe General DNAI-AI-0147-2020 relacionado con el examen especial al cumplimiento de las recomendaciones constantes en el Informe DNA1-0053-19. En este informe, la Contraloría concluyó que, hasta el 31 de diciembre de 2019, el CNE: i) no cumplió con 7 recomendaciones, ii) cumplió parcialmente 4 recomendaciones y iii) cumplió 8 recomendaciones. La Contraloría recomendó al Pleno del CNE dejar sin efecto la inscripción de los siguientes movimientos nacionales: “Podemos, Fuerza Compromiso Social, Libertad es Pueblo y Justicia Social”.
3. El 22 de junio de 2020, Vanessa Lorena Freire Granja, en representación del movimiento político Fuerza Compromiso Social, presentó ante el Tribunal Contencioso Electoral (“**TCE**”) una denuncia por presunta infracción electoral –tipificada en el artículo 279.7

del Código de la Democracia¹ en contra de Pablo Celi de la Torre, en su calidad de Contralor General del Estado Subrogante. El conocimiento de esta denuncia –causa 012-2020-TCE– correspondió al juez Fernando Muñoz Benítez.

4. El 8 de julio de 2020, Pablo Celi Torre, en calidad de Contralor General del Estado Subrogante, presentó una acción de dirimencia de competencia.
5. El 14 de julio de 2020, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y dispuso que el CNE, el TCE, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado presenten un informe y demás documentos que sustenten su posición respecto a la dirimencia de competencia solicitada.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 7 de la Constitución y 145 al 147 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Parte accionante

7. La Contraloría fundamenta su acción en los siguientes cargos:

- 7.1. Vanessa Lorena Freire Granja manifestó en su denuncia que la aprobación del informe DNAI-AI-0147-2020 constituye una infracción electoral muy grave, sancionada por el numeral 7 del artículo 279 del Código de la Democracia. Esta afirmación desconoce que dicha aprobación se deriva del ejercicio legítimo de las competencias que la Constitución de la República y la ley confiere a la Contraloría General del Estado. No se puede afirmar que un informe de Contraloría constituya una “conducta antijurídica”.

¹ Código de la Democracia: “Art. 279.- Las Infracciones electorales muy graves serán sancionadas con multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años. Se aplicarán a quienes incurran en las siguientes conductas: [...] 7. La autoridad o funcionario extraño a la Función Electoral que interfiera en el funcionamiento de la Función Electoral”.

- 7.2.** Las decisiones y actuaciones del Contralor General del Estado, en ejercicio de sus competencias privativas, son impugnables única y exclusivamente ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo. El accionante sostiene que su juez natural no es el Tribunal Contencioso Electoral.
- 7.3.** Fernando Muñoz Benítez, en su calidad de juez del TCE, admitió a trámite la denuncia presentada y convocó al accionante a audiencia oral única de prueba y alegatos. Esta actuación afecta la competencia contenciosa administrativa prevista en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.²
- 7.4.** Existe un conflicto de competencia entre el TCE y la Contraloría y “de manera colateral con el Tribunal Contencioso Administrativo”.
- 8.** El accionante concluye indicando que corresponde a la Corte determinar si el TCE es competente para conocer las actuaciones y resoluciones emanadas de la Contraloría o si esta competencia es exclusiva de los jueces de lo contencioso administrativo.

3.2 Fernando Muñoz Benítez, juez del TCE³

- 9.** Fernando Muñoz Benítez señaló lo siguiente:

² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “Art. 70.- Acción contencioso administrativa.- En los casos en que las decisiones de la Contraloría General del Estado fueren susceptibles de impugnación ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, la respectiva demanda se presentará a partir del día siguiente al de la notificación de la decisión que se impugna. Para la presentación de la demanda y su contestación se observarán los términos y plazos establecidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo citarán con la demanda al Contralor General o al funcionario de quien provenga el acto; y, sustanciarán y resolverán las causas con sujeción a los términos establecidos en esta Ley, y al procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

³ Esta Corte toma nota de la comparecencia ante este organismo del juez del TCE Ángel Eduardo Torres Maldonado, quien realiza un análisis acerca de: (i) la naturaleza, objeto y alcance de las infracciones electorales y el rol del TCE y (ii) la naturaleza de los actos administrativos emanados del CNE y su régimen de competencias en materia de control administrativo. A partir de esto, afirma que el proceso de exclusión de organizaciones políticas corresponde a una etapa pre electoral y constituye un acto de estricta naturaleza electoral y de competencia privativa del TCE. Solicita que la Corte esclarezca los ámbitos de competencia del TCE y de los tribunales contencioso administrativo.

De igual forma, se toma nota de la comparecencia en conjunto ante este organismo de la jueza y jueces del TCE, Patricia Guaicha Rivera, Arturo Cabrera Peñaherrera y Joaquín Viteri Llanga, quienes señalan que el accionante: (i) se abroga funciones que no le corresponden, pues, no es el titular del órgano al que le atribuye la competencia en disputa con el TCE y (ii) mal puede el accionante someter un supuesto conflicto de competencia de terceros.

- 9.1.** El TCE, conforme a la Constitución y el Código de la Democracia, constituye la máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral. El TCE es competente para sancionar a servidores o funcionarios públicos que cometan infracciones electorales. Esta competencia es la que se encuentra ejerciendo en el caso 012-2020-TCE.
- 9.2.** Un conflicto de competencia se presenta cuando dos autoridades administrativas o judiciales pretenden conocer o no, un mismo asunto, situación que no acontece en el presente caso. No existe conflicto de competencia entre las funciones que ostenta la CGE –emisión de informes– y la competencia de juzgar infracciones electorales que ostenta el TCE.
- 9.3.** No se ha cumplido con los requisitos de procedibilidad, por cuanto no se demandó al representante legal del TCE y no se presentó el requerimiento previo al TCE para que se abstenga de realizar actos o revoque las decisiones o resoluciones que adoptó.

3.3 Informe del Consejo de la Judicatura

- 10.** Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, señaló que la acción planteada por la Contraloría está destinada a aclarar cuál de los organismos establecidos por la Constitución debe ejercer la competencia para juzgar y sancionar las infracciones electorales. Sostiene que, en razón que el Consejo de la Judicatura es un órgano de administración de la Función Judicial, en atención al principio de independencia judicial y por tratarse de temas jurisdiccionales, no le corresponde emitir criterio alguno.

3.4 Informe del CNE

- 11.** Shiram Diana Atamaint Wamputsar, en calidad de presidenta y representante legal del CNE, realizó un recuento de los antecedentes que motivaron la solicitud de dirimencia de competencia y una transcripción de las normas constitucionales y legales que hacen referencia a la Función Electoral y al CNE.

3.5 Amicus curiae

- 12.** Andrés Sebastián Moreta Neria y Juan Francisco Cárdenas Cifuentes, comparecen en calidad de *amicus curiae*. Señalan que la Corte Constitucional es competente para dirimir

conflictos de competencia entre funciones del Estado u órganos de la Constitución y que en el presente caso solo uno de los organismos es de orden constitucional. Sostienen que no le corresponde a la Corte establecer los límites de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo. De hacerlo, la Corte se estaría atribuyendo facultades de orden legal. Precisan que la Contraloría ingresó al campo de la materia electoral, por ende, no es posible que reclame la tutela de un tribunal de lo contencioso administrativo. Afirman que el TCE sí tiene competencia para conocer la denuncia presentada en contra de la Contraloría.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. La Corte procede a resolver el presente caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico: el hecho de que el TCE sustancie una denuncia por infracción electoral, presentada en contra del Contralor Subrogante con fundamento en que la Contraloría recomendó dejar sin efecto la inscripción de movimientos nacionales, **¿comporta un conflicto de competencia constitucional?**
14. De conformidad con el artículo 145 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, que se presentan entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, incluidos los regímenes especiales.
15. El conflicto de competencia en sentido positivo se presenta cuando dos órganos o funciones reclaman para sí el conocimiento de un mismo asunto (ambos se consideran a sí mismos competentes). Conforme al artículo 146.1 de la LOGJCC, para que la Corte dirima el conflicto de competencia en sentido positivo es necesario que: (i) quien presenta la solicitud de dirimencia, previamente haya requerido al otro órgano o función que se abstenga de realizar actos o revoque las resoluciones o decisiones que adoptó y (ii) este órgano o función debe haber negado tal solicitud o debe haber guardado silencio por el término de quince días. Mientras que el conflicto de competencia en sentido negativo se presenta cuando dos órganos o funciones se abstienen de conocer determinado asunto (ninguna se considera competente). En sentencia 1-14-DC/20 esta Corte determinó que “para que una demanda de dirimencia de competencia pueda ser sometida al examen de constitucionalidad, debe existir un conflicto de competencias que requiera que la Corte Constitucional, en sentencia, declare qué organismo debe asumir una determinada competencia de conformidad con la Constitución”.⁴

⁴ CCE, sentencia 1-14-DC/20, 12 de agosto de 2020, párr. 28.

16. De las alegaciones del accionante y los hechos del caso, no se advierte que existan instituciones del Estado que se hayan negado a conocer determinado asunto –conflicto de competencia en sentido negativo–, por el contrario, la controversia gira en torno a un supuesto conflicto de competencia en sentido positivo entre el TCE y la Contraloría –y, de manera colateral, con los tribunales de lo contencioso administrativo–. En razón de este supuesto conflicto, el accionante solicita que esta Corte determine qué tribunal –el contencioso electoral o el contencioso administrativo– es competente para conocer las impugnaciones a las resoluciones adoptadas por la Contraloría.
17. De lo antes mencionado se desprende que la controversia que plantea la Contraloría no se refiere a un asunto sobre el que dos órganos o funciones establecidos en la Constitución se consideren competentes para conocerlo. Tanto así que el accionante no reclama para la institución que representa –la Contraloría– la competencia que asumió el TCE. Por el contrario, lo que se cuestiona es la improcedencia de una denuncia electoral respecto a una actuación de la Contraloría, en tanto tal actuación contaría con una vía de impugnación propia.
18. Adicionalmente, el accionante –más allá de mencionar a la Contraloría– pretende situar el supuesto conflicto entre el TCE y los tribunales de lo contencioso administrativo. No obstante, esta Corte observa que no existe actuación del representante de alguno de los tribunales de lo contencioso administrativo encaminada a reclamar para sí la competencia. De manera que, no se advierte que se haya cumplido con el requerimiento previo en los términos descritos en el artículo 146.1 de la LOGJCC, a partir de lo cual podría presuponerse un supuesto conflicto de competencia en sentido positivo que ataña a los tribunales de lo contencioso administrativo. Tanto más que, como quedó expuesto quien comparece con la demanda de dirimencia de competencia es el representante de la Contraloría General del Estado.
19. Por lo expuesto, esta Corte resuelve el problema jurídico planteado, en el sentido que en el presente caso no existe un conflicto de competencia constitucional en sentido positivo ni negativo entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, por lo que se debe desestimar la acción.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de dirimencia de competencia **1-20-DC**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

120DC-65e16



Caso Nro. 1-20-DC

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 156-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 156-22-IS

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

SENTENCIA 156-22-IS/24

Resumen: Se desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional al verificar que la accionante no solicitó a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional, ni demostró que el juez ejecutor se haya rehusado a remitir el expediente y el correspondiente informe.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de mayo de 2021, Giovanna Alexandra Camino Alarcón, (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). La accionante reclamó que el MSP no ha declarado abiertos los concursos a nivel nacional según lo estableció el art. 25 de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, publicada en el Registro Oficial No. 229 el 22 de junio del 2020. El proceso fue signado con el número 17203-2021-02747.
2. En sentencia emitida y notificada el 24 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha aceptó la acción de protección y declaró la violación a sus derechos a la seguridad jurídica, vida digna y al trabajo respecto a su dignidad y su estabilidad. Así también, ordenó medidas de reparación integral.¹ De esta decisión el MSP interpuso recurso de apelación.

¹ Dispuso que el MSP, cumpla con el Art. 25 de la Ley de Apoyo Humanitario, considere a la accionante para este beneficio, **siempre que acredite y cumpla los requisitos de ley**. Convoque y tramite los concursos públicos de méritos y oposición para otorgar nombramientos definitivos a los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del [COVID-19] en cualquier centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS). Se concedió el término de 60 días, para que se efectúe el concurso, precautelando el desarrollo personal, profesional y psicológico de la accionante. [énfasis agregado] Como garantía de no repetición, dispuso capacitar en un plazo máximo de seis meses, a partir de la notificación de la sentencia a todos los funcionarios del país del MSP, sobre garantías laborales constitucionales de los funcionarios y trabajadores de la salud.

3. En sentencia de mayoría emitida y notificada el 05 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, negó el recurso del MSP y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 04 agosto de 2022, la accionante presentó directamente ante esta Corte su demanda de acción de incumplimiento de sentencia, solicitando:

[...] ordenar al señor juez a quo, David Patricio Suasnavas Fonseca, juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, para que remita a sus autoridades, mi expediente de acción de protección con su respectivo informe, indicando las razones del incumplimiento de su sentencia por parte del señor juez a quo, como de las partes accionadas esto es el Ministerio de Salud, conforme lo indica los Arts. 163 y 164 numerales 2 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por lo tanto se declare por parte de ustedes Señores Jueces Constitucionales el Incumplimiento de la Sentencia.

5. Esta Corte verifica del sistema EXPEL del Consejo de la Judicatura que la accionante ha presentado varios escritos solicitando al juez el cumplimiento de la sentencia de fecha 24 de junio de 2021, los cuales constan en las siguientes fechas: 1) 04 de agosto de 2022² y 2) 07 de octubre de 2022. Además, se verifica que el 11 de octubre de 2022 la Defensoría del Pueblo³ presentó un escrito informando sobre las acciones que ha realizado para verificar el cumplimiento de la sentencia.
6. El 30 de agosto de 2023, el juez ejecutor solicitó a la accionante en el término de cinco días que informe si el MSP cumplió con la sentencia impugnada. La accionante en escritos de fechas 06 y 20 de septiembre de 2023 afirmó que el MSP no ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia. Conforme la respuesta obtenida de la accionante, la jueza

Como medida de reconocimiento, dispuso disculpas públicas a la accionante por parte del MSP que deberá publicarse con la sentencia en la página web de la entidad, por la omisión en el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 25 y transitoria novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. Dichas publicaciones deberán permanecer mínimo 15 días.

² El juez respondió mediante providencia de fecha 09 de agosto de 2022, “En el término de cinco días bajo prevenciones de ley la Defensoría del Pueblo indique las acciones tomadas a fin de dar cumplimiento con la sentencia de fecha 24 de junio del 2021”.

³ El juez ejecutor respondió mediante providencia 12 de octubre de 2022, “1) Con el contenido del escrito presentado por la accionante córrase traslado al MSP y por última ocasión **bajo prevenciones de ley en el término de cinco días** informen el cumplimiento de la sentencia de fecha 24 de junio del 2021, bajo prevenciones de lo dispuesto en el Art. 132.1 del Código Orgánico de la Función Judicial.- 2) El escrito presentado por la Defensoría del Pueblo téngase en cuenta oportunamente conforme corresponda.”

encargada⁴ dispuso a la Defensoría del Pueblo remita un informe en el término de diez días sobre el cumplimiento. El informe se presentó el 06 de noviembre de 2023, en providencia de 14 de noviembre de 2023 el juez ordenó correr traslado del informe al MSP y a la accionante. El 21 de noviembre de 2023 la accionante ingresó escrito solicitando el cumplimiento. Finalmente, el último escrito ingresado por la accionante fue el 01 de diciembre de 2023 al juez ejecutor.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

8. La accionante relata el proceso inferior y cita extractos de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia ratificada por la Corte Provincial en la cual acepta su demanda y envía al MSP a tomar acciones respecto a la pretensión de la accionante.
9. Posteriormente describe las acciones tomadas para tratar de que el juez ejecutor logre el cumplimiento de su sentencia. Sin embargo, concluyó que han sido varios escritos sin obtener un resultado favorable. Fundamentó la presentación de esta demanda citando los artículos 163, 164 y 165 de la LOGJCC.
10. Como pretensión concreta, exige que esta Corte ordene al MSP le otorgue nombramiento definitivo y cumpla con las reparaciones ordenadas en la sentencia de fecha 24 de junio de 2021.

3.2 Argumentos del juez ejecutor

11. El 21 de diciembre de 2023, el juez ejecutor de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha presentó su informe de descargo en el que indica:

⁴ Actúa Nubia Yineth Vera Cedeño en calidad de jueza encargada en remplazo por licencia médica del Dr. David Patricio Suasnavas Fonseca.

Desde la emisión de la sentencia [...] el 24 de junio del 2021, hasta la actualidad se ha requerido a la parte accionada [...] se justifique el cumplimiento de la sentencia, así como, Defensoría del Pueblo en algunas ocasiones han solicitado al Ministerio de Salud Pública, informes pormenorizado sobre este cumplimiento [...] pese a esto no existe pronunciamiento [...] la Accionante desde el mes de octubre del 2022, no impulsó la presente acción hasta el mes de agosto del 2023 [...] al tener escritos de la accionante en la cual informa que no se ha cumplido con la sentencia se concede nuevamente el término de 10 días a fin de que Defensoría del Pueblo en el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, remitan un informe del que conste si se ha dado cumplimiento con la sentencia.

3.3 Argumentos de la accionante.

12. El 21 de diciembre de 2023, solicitó esta Corte declare el incumplimiento de la sentencia por parte del MSP y señaló:

Por lo que se servirá ordenar al señor juez a quo, que conoció y resolvió mi acción de protección, esto es el Dr. David Patricio Suasnavas Fonseca, Juez constitucional a quo de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, causa signada con el Nro. 17203- 2021-02747, para que remita a sus autoridades, esto es a la Corte Constitucional mi expediente de acción de protección con su respectivo informe, indicando las razones del incumplimiento de su sentencia por parte del señor juez a quo, como de las partes accionadas esto es el Ministerio de Salud, conforme lo indica los Arts. 163 y 164 numerales 2 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por lo tanto se declare por parte de ustedes Señores Jueces Constitucionales el incumplimiento de la sentencia. (Mayúsculas omitidas)

4. Cuestión previa

13. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC⁵. Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

⁵ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC” de 13 de octubre de 2022, párrafo 20.

14. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿La accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

15. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁶

16. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez executor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁷

17. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁸ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁹

⁶ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁸ CCE, sentencia 129-21-IS/22, 17 de enero de 2024, párr. 53.

⁹ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

- 18.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente: “[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional”.¹⁰
- 19.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 19.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
 - 19.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;
 - 19.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;
 - 19.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 20.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 21.** En el presente caso, la Corte verifica que no se cumple el segundo requisito antes mencionado, porque la accionante no solicitó al juez ejecutor la remisión del expediente

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

y su informe a la Corte Constitucional. Y por tanto, tampoco se constató el cuarto requisito; es decir, que la autoridad judicial ejecutora haya realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

- 22.** Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹¹ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

5. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción de incumplimiento **156-22-IS**.
- 2.** Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
- 3.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ CCE, sentencia [129-21-IS/24](#), 17 de enero de 2024, párr. 58.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 156-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1394-19-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 1394-19-EP

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

SENTENCIA 1394-19-EP/24

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Procuraduría General del Estado en contra del auto de 15 de febrero de 2019, dictado por el conjuer de la Sala Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso número 17111-2009-0003. La Corte Constitucional remarca precedentes en los que se estableció que las sentencias dictadas en el marco de un proceso de acción de nulidad de laudo arbitral no son susceptibles de recurso de casación y por lo tanto, en aplicación de la regla de *excepción a la preclusión*, la Corte no realiza el análisis del fondo de la acción, y, por ende, rechaza la demanda.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El 13 de julio de 2007, dentro de un proceso arbitral propuesto por la compañía Vial Fabara y Asociados CIA. LTDA. (“**Vial Fabara**”) en contra del entonces Ministerio de Obras Públicas (“**MOP**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), por controversias suscitadas en el marco de la ejecución de un contrato de construcción, el tribunal arbitral del Centro Nacional de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Construcción (“**Centro**”) dictó un laudo en el que aceptó parcialmente las pretensiones de la demanda.¹ Este proceso arbitral fue signado con el número 010-2005.
2. En contra de dicha resolución, el 13 de julio de 2007, el MOP presentó una acción de nulidad de laudo. La sustanciación de esta acción recayó sobre el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala CPJ**”), y el proceso se signó con el número 17111-2009-0003. Mediante sentencia de 9 de febrero de 2011, la Sala CPJ rechazó la demanda. En contra de esta, el MOP interpuso recurso de aclaración, que fue rechazado en auto de 14 de marzo de 2011.

¹ En el laudo del proceso de origen, el tribunal arbitral ordenó al MOP el pago de USD 2 070 705, 47 por los daños acaecidos en la controversia surgida del contrato.

3. En contra de la sentencia antes mencionada, el MOP y la PGE interpusieron recurso de casación, que fue inadmitido por la misma sala en auto de 26 de abril de 2011. En dicho auto, la Sala CPJ determinó que: “la Ley de Arbitraje y Mediación [...] establece de manera imperativa que: Los laudos arbitrales no serán susceptibles de ningún otro recurso que no establezca dicha Ley, sin que el mencionado cuerpo legal permita en dicho proceso la admisión del recurso de casación, por tal motivo, no procede y se niega el recurso”. En contra de dicha inadmisión, el MOP y la PGE interpusieron recurso de hecho, que fue rechazado mediante auto de 30 de mayo de 2011. En contra de dicho auto interpusieron recurso de revocatoria, que fue rechazado mediante auto de 6 de junio de 2011.
4. En contra de este auto, tanto el MOP como la PGE presentaron sendas acciones extraordinarias de protección —signadas con el número 1279-11-EP y 1280-11-EP, correspondientemente— de cuya acumulación se emitió la sentencia 124-15-SEP-CC,² en la que una anterior conformación de esta Corte declaró vulnerado el derecho a la defensa de las entidades. Así, manifiesta que la Sala de la Corte Provincial no habría dado respuesta fundamentada a la inadmisión del recurso de casación en contra de la sentencia de segunda instancia de la acción de nulidad. La motivación de la Sala, a su juicio, entonces “deviene en irrazonable, porque ha quedado demostrado que la pretensión de las accionantes no tiene relación con la argumentación expresada por dichos jueces provinciales”. En tal virtud, la anterior conformación de esta Magistratura habría:

[L]legado a la conclusión de que los jueces provinciales negaron de modo reiterado, irrazonable e injustificado los recursos de casación a través de la expedición de las providencias del 26 de abril, 30 de mayo y 06 de junio de 2011, restringiendo así el derecho de las partes a la garantía de hacer valer sus derechos ante el órgano de casación, es decir, la Corte Nacional de Justicia. Así, se establece que dichas resoluciones deben ser dejadas sin efecto a fin de salvaguardar la protección del derecho constitucional al debido proceso en la garantía invocada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Procuraduría General del Estado [...] [por lo que] Dispone que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remita las causas correspondientes a la Corte Nacional de Justicia, en virtud de los recursos de casación constantes en aquellas, a fin de que el tribunal de casación **resuelva lo que en derecho corresponda** (énfasis añadido).

5. En atención a lo ordenado por la Corte, se sorteó el conocimiento del recurso a un conjuer de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, que en auto de 15 de febrero de 2019 decidió inadmitir el recurso toda vez que, a su juicio:

[N]o cabe impugnar por vía de casación el laudo arbitral ni las decisiones adoptadas en la sustanciación de la acción de nulidad de laudo arbitral. Lo dicho se justifica además, porque

² CCE, Sentencia 124-15-SEP-CC, de 22 de abril de 2015.

la acción de nulidad nace como consecuencia de haberse acusado al laudo arbitral de haber incurrido en una o más de las causales previstas en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación. Por consiguiente, surge y se encuentra íntimamente ligada al laudo arbitral y no es independiente de éste.

6. En contra de este auto se interpuso recurso de ampliación y aclaración, que fue negado mediante auto de 5 de abril de 2019.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

7. El 7 de mayo de 2019, la PGE (también, “**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto de 15 de febrero de 2019 mencionado *ut supra* (“**decisión impugnada**”).
8. Mediante auto de 26 de septiembre de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte compuesta por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitieron la acción propuesta. En auto de 16 de agosto de 2023, el ponente solicitó a la Sala de la Corte Nacional de Justicia que se envíe un informe de descargo respecto de la acción incoada en su contra.
9. Mediante auto de 16 de agosto de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de esta causa.

2. Competencia

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la 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.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

11. La entidad accionante, en su demanda, alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al *debido proceso en la garantía de la motivación*, a la *seguridad jurídica*, y a la *tutela judicial efectiva*.
12. Respecto de la presunta vulneración a la *motivación*, la entidad accionante asegura que el razonamiento del conjuer en la decisión impugnada es idéntico al utilizado en el auto de

inadmisión objeto de las acciones de protección referidas en el párrafo 4 *supra*, lo que torna a su decisión en deficiente motivacionalmente. Así, establece que la decisión impugnada contraría lo establecido en la sentencia 124-15-SEP-CC en la que, a su juicio, “la Corte Constitucional ya se pronunció respecto de la procedencia del recurso de casación propuesto”, y estableció que el razonamiento utilizado por la Sala CPJ era “irrazonable”. A criterio de la PGE, lo anterior resulta en que el conjuez de la Sala CNJ, en el auto impugnado revista “su argumentación con una serie de conceptos que solo en apariencia parecen ser verdaderos”.

13. Asimismo, sobre la vulneración a la garantía de la *motivación*, asegura que en sentencias de esta Corte se “ha determinado con toda claridad” que existen diferencias entre la inapelabilidad del *laudo*, y la de la sentencia que deviene de una *acción de nulidad de laudo*. Con ello, manifiesta que:

[E]l auto de inadmisión materia de la presente acción al contener un análisis y pronunciamiento contrapuesto a lo resuelto en su momento por la propia Corte Constitucional en este mismo caso y en otros similares, vulnera nuevamente derechos constitucionales, de manera singular el derecho a la defensa y a obtener resoluciones motivadas, violaciones que generan, indefectiblemente, inseguridad jurídica.

14. Finalmente, establece que la presunta “dualidad de criterios” entre lo establecido por el conjuez de la Sala CNJ con los precedentes de esta Magistratura “además de generar inseguridad jurídica, expone[n] el incumplimiento de los requisitos constitucionales relativos a la motivación de las resoluciones de inadmisión por falta de coherencia”. Esto, a su criterio, deviene en la vulneración de derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de a la *defensa*, a la *tutela judicial efectiva* y el *derecho a recurrir*.
15. Con lo anterior, la entidad accionante pretende que este Organismo: (i) declare la violación de derechos constitucionales alegada; (ii) deje sin efecto el auto de 15 de febrero de 2019; y, (iii) retrotraiga los efectos a fin de que otro conjuez de la Sala CNJ resuelva sobre la admisión del recurso.
16. Mediante escrito de 21 de agosto de 2023, el MOP designó casillero y abogado patrocinador de la causa.

3.2. De la parte accionada

17. Mediante oficio presentado el 30 de agosto de 2023, se informó que el conjuez demandado ya no ostenta cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia.

4. Cuestión previa

18. Mediante sentencia 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció la *regla de excepción a la preclusión* en acciones extraordinarias de protección, “de tal manera 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, en los términos establecidos [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.³ Al respecto, la jurisprudencia emitida por este Organismo ha establecido que:

[E]stamos 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* (énfasis añadido).⁴

19. También esta Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto de la falta de objeto frente a decisiones que devienen de recursos inoficiosos. Así, se ha establecido que la interposición de “recursos manifiestamente improcedentes” devienen en que los autos que niegan dichos procesos “no pued[a]n ser objeto de dicha garantía jurisdiccional, por ser producto de dichos recursos”.⁵ En tal virtud, si se impugna dicho auto que surge de la interposición de un recurso inoficioso, se entendería que este no pone fin al proceso, ni se pronuncian sobre el fondo de las pretensiones de la demanda, incumpliendo con los requisitos establecidos *ut supra*.
20. Si bien es cierto que en el marco de la sentencia 124-15-SEP-CC, una anterior conformación de esta Corte habría declarado la vulneración de los derechos de las entidades puesto que la motivación del auto de inadmisión de la Corte Provincial fue irrazonable “porque ha quedado demostrado que la pretensión de las accionantes no tiene relación con la argumentación expresada por dichos jueces provinciales”, avalando que se interponga recurso de casación en contra de la decisión dictada por la Corte Provincial en el marco de la acción de nulidad de laudo arbitral, actualmente el ordenamiento jurídico, respecto de esta cuestión, ha sido modificado.

³ CCE, Sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

⁴ CCE, Sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

⁵ CCE, Sentencia 1045-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 27-28. *Ver también*, Sentencias 1879-17-EP/22, 13 de octubre de 2022, párr. 27; y 340-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 33.

21. En tal virtud, actualmente existen pronunciamientos que permiten concluir que la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección. Así, en la Resolución 08-2017 de la Corte Nacional de Justicia se dictaminó que “[d]e la sentencia que dicte la o el Presidente de la Corte Provincial [en acciones de nulidad de laudo arbitral] no habrá recurso alguno, salvo los recursos horizontales de aclaración y ampliación”.⁶
22. En observancia a esta resolución, en la sentencia 1703-11-EP⁷ de 2019, esta Magistratura reiteró que “dada la naturaleza especial de las acciones de nulidad de laudo arbitral, no cabe interponer recurso alguno respecto de la decisión que resuelva la misma, salvo los recursos horizontales de aclaración o ampliación”.⁸
23. Cabe mencionar que la decisión antes referida se emitió por una nueva conformación de esta Corte, que ha cambiado criterios respecto de cuestiones en materia de arbitraje respecto de antiguas conformaciones, reiterando la prevalencia del principio de mínima intervención judicial.⁹

⁶ Corte Nacional de Justicia, Resolución 08-2017 de 22 de marzo de 2017, artículo 4.

⁷ En la citada Sentencia, esta Magistratura realizó un recuento histórico de las posturas esgrimidas respecto de la procedencia del recurso de casación en contra de las sentencias emitidas en el marco de un proceso de nulidad de laudo arbitral. Sobre este asunto señaló lo siguiente: “Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0008-2008-DI publicado en el Registro Oficial Suplemento 605 de 4 de junio de 2009: “La ley de la materia ha previsto un procedimiento para el caso de cuestionar la validez de laudo arbitral y como puede observarse, el trámite de nulidad establecido es ágil, pues el Presidente de la Corte Superior, facultado para el efecto, debe resolverlo en el término de 30 días, siendo únicamente este trámite el que debe ser observado en estas causas, como en efecto ha aplicado el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito, sin que para estas pueda aplicarse el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, ya que este precepto es aplicable aquellos casos en que la ley no ha determinado un procedimiento especial” (énfasis añadido). Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencias 081-13-SEP-CC y 173-14-SEP-CC, ratificaron este criterio y establecieron que en la acción de nulidad del laudo arbitral no cabe el recurso de casación. No obstante, el propio organismo, en la sentencia No. 325-15-SEP-CC, abrió la posibilidad de conocer apelaciones de las sentencias expedidas en el marco de los procesos de nulidad del laudo arbitral, alejándose de los anteriores precedentes de la Corte Constitucional. Finalmente, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia 007-16-SCN-CC, de fecha 28 de septiembre de 2016, estableció que: “(...), existen procesos en los cuales la ley expresamente no prevé la posibilidad de presentar recursos, lo cual no significa una vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, sino por el contrario, implica el acceso a la justicia bajo un marco de certeza jurídica. Siendo así, existen disposiciones expresas que conforme lo manifestado impiden la presentación de recursos adicionales a la acción de nulidad respecto de laudos arbitrales”. Todo aquello sin perjuicio de la resolución N°. 08-2017 de la Corte Nacional de Justicia, en la que se estableció que no cabe recurso alguno, salvo los recursos horizontales de aclaración o ampliación en contra de la sentencia que dicte la o el Presidente de la Corte Provincia en los procesos de nulidad de laudo arbitral”.

⁸ CCE, Sentencia 1703-11-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 33: “la acción de nulidad de laudo arbitral es un procedimiento especial regulado específicamente por la Ley de Arbitraje y Mediación (“LAM”) en su artículo 31, y no un juicio ordinario con las normas y recursos, propios de la justicia ordinaria, como son la apelación, casación, hecho, entre otros” (pies de página de la cita original han sido omitidos).

⁹ Ver, CCE, Sentencia 323-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 32.

24. En virtud de lo anterior, esta Magistratura observa que la interposición del recurso de casación en contra de la sentencia de nulidad de laudo arbitral no está prevista en el ordenamiento jurídico y es manifiestamente improcedente, según lo establecido por este mismo Organismo.
25. En tal virtud, se encuentra que la interposición del recurso de casación contra la sentencia de acción de nulidad de laudo arbitral por parte de la PGE devino en inoficioso, y, por lo tanto, su inadmisión resulta en un auto que no tiene carácter de definitivo, y, por lo tanto, no es susceptible de ser impugnado mediante acción extraordinaria de protección según los términos mencionados en el párrafo 21 y 22 *supra*. Así, puesto que la entidad accionante activó un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico en vigencia, no se observa que la inadmisión de este pueda generar un gravamen irreparable.¹⁰
26. En consecuencia, la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección, y en aplicación a la *regla de excepción a la preclusión* en la presente acción, la Corte se inhibe de realizar consideraciones adicionales sobre el mérito de la demanda presentada.

5. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **1394-19-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. **Notifíquese** y **archívese**.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, Sentencia 295-16-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 29.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

139419EP-65e14



Caso Nro. 1394-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2167-19-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 2167-19-EP

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

SENTENCIA 2167-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emitida en un proceso contencioso tributario. Luego del análisis correspondiente se concluye que no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica porque la sentencia impugnada no aplicó de forma retroactiva la resolución 59 del COMEX.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de septiembre de 2017, Diego Francisco Pino Roditti en calidad de procurador judicial de Mario Francisco Pérez Anzola, en su calidad de representante legal de la compañía ABBOTT LABORATORIOS DEL ECUADOR CIA LTDA (“**compañía accionante o ABBOTT**”), presentó una acción de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”) respecto de la resolución SENAE-SENAE-2017-0442-RE de 13 de junio de 2017, que declaró sin lugar el reclamo administrativo propuesto por ABBOTT en contra de la rectificación de tributos número JRP2-2016-0899-D002 (“**resolución**”).¹ El proceso fue signado con el número 17510-2017-00463.
2. El 01 de marzo de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Contencioso Tributario**”), aceptó la demanda presentada y declaró la nulidad de la resolución SENAE-SENAE-2017-0442-RE.² Inconforme con la decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.

¹ La resolución declaró sin lugar el reclamo administrativo propuesto por la compañía accionante en contra de la rectificación de tributos de la importación del producto PEDIASURE NUTRICIÓN LÍQUIDA de octubre de 2012, por tanto, dejó en firme la reclasificación arancelaria realizada del producto PEDIASURE, lo que implicó un cambio en la subpartida y consecuentemente en el porcentaje del valor a pagar por impuesto, puesto que pasó del 5% al 20%. El valor determinado por el SENAE por la rectificación de tributos fue de \$11.989,79.

² Concluyó que “la rectificación de tributos nro. JRP2-2016-0899-D002 carece de la debida motivación, la cual no puede ser suplida de forma alguna a través de otras actuaciones, esta adolece de nulidad, ocurriendo

3. El 06 de junio de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia admitió de forma parcial el recurso interpuesto, con base a la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.³
4. El 17 de junio de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”), en decisión de mayoría, casó la sentencia de 01 de marzo de 2018 y ratificó la legitimidad y validez de la resolución y, por tanto, de la rectificación de tributos.
5. El 18 de julio de 2019, la compañía accionante presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de la Sala Especializada.
6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 15 de agosto de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso.
7. El 05 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.⁴ Por lo que, en auto de 12 de diciembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.⁵
8. El informe solicitado en el párrafo precedente fue remitido a este Organismo el 18 de diciembre de 2023.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre

lo propio con el acto que la ratificó pese a tal insanable omisión, por lo tanto, resulta irrelevante analizar las demás alegaciones del actor”.

³ El cargo admitido fue el de “indebida aplicación del art. 103 numerales 2 y 5 del Código Tributario”.

⁴ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁵ Además en el numeral 5 de dicho auto, en razón de los escritos ingresados por la parte accionante el 14 de julio de 2023 y 20 de septiembre de 2023, en los que solicitó a esta Corte, el desglose de una garantía bancaria, que fue emitida por CITIBANK a favor de SENA, se determinó que el documento forma parte de las piezas procesales que conforma el expediente sustanciado y actuado ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, siendo ésta la única instancia llamada a atender este tipo de pedidos.

las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos y pretensión de la compañía accionante

- 10.** La compañía accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7 literales a), l) y 82 de la Constitución. También señaló como transgredido el principio de irretroactividad en materia tributaria (art. 300 Constitución).
- 11.** Respecto de la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación, la compañía accionante se limita a transcribir el contenido de las normas constitucionales.
- 12.** Por otro lado, sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica la compañía accionante refiere que los jueces de la Sala Especializada han fundamentado su decisión “sobre la base de la aplicación de una norma que no se encontraba vigente, y en función a aquello, ha desmerecido la conclusión jurídica a la que llegó el Tribunal de instancia”. Esto es la resolución 59 del Comité de Comercio Exterior (“COMEX”).
- 13.** En consonancia con lo referido en el párrafo *ut supra*, la compañía accionante también refiere que se vulnera el principio de irretroactividad en materia tributaria, puesto que la resolución 59 del COMEX fue aplicada por los jueces de la Sala Especializada “aun cuando la misma no se publicada (sic) todavía en el registro oficial correspondiente” y por tanto no era aplicable ante el hecho generador que motivó la presentación de la demanda del proceso de origen.
- 14.** Sobre la base de lo expuesto, la compañía accionante solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad de la ley y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. El 18 de diciembre de 2023, la Sala Especializada remitió su informe de descargo. En lo principal, luego de transcribir gran parte de la decisión impugnada, manifestó que con base al análisis realizado se ratificó la validez jurídica de la resolución SENAE-SENAE-2017-0442-RE de 13 de junio de 2017, y que se ha dado cumplimiento a lo requerido.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. 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.⁶
17. Para iniciar, de la revisión de la demanda presentada por la compañía accionante, se advierte que alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. No obstante, tal y como se evidenció en el párrafo 11 *supra*, la compañía accionante se ha limitado a transcribir las normas constitucionales sin establecer una base fáctica ni una justificación jurídica que permita a esta Organismo establecer las razones por las cuales los derechos invocados han sido vulnerados por la decisión judicial impugnada. De modo que, respecto a estos cargos, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte cuenta con argumentos completos que le permitan analizar -en esta decisión- la presunta vulneración de los derechos alegados; por lo tanto, se descarta su análisis.
18. Por otro lado, en relación con la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad en materia tributaria, la compañía accionante menciona que éstos se han vulnerado de forma conjunta por cuanto los jueces de la Sala Especializada fundamentaron su decisión en la resolución 59 del COMEX que -a su decir- era una norma que no se encontraba vigente, pues no había sido publicada en el Registro Oficial. Por tanto, estima que no era aplicable ante el hecho generador que motivó la presentación de la demanda del proceso de origen. De este modo, para responder a este cargo se formula el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia*

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

emitida por la Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, y conjuntamente el principio de irretroactividad de la ley, al aplicar la resolución 59 del COMEX que no se habría encontrado vigente cuando ocurrió el hecho generador?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia emitida por la Sala Especializada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, y conjuntamente el principio de irretroactividad de la ley, al aplicar la resolución 59 del COMEX que no se habría encontrado vigente cuando ocurrió el hecho generador?

- 19.** La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. Conforme lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución se infiere que, respecto de este derecho, se comportan dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.⁷
- 20.** Esta Corte ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.⁸ Además, ha establecido que este derecho 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 regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁹
- 21.** En este mismo sentido, la Corte ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: (i) confiabilidad (ii) certeza; y, (iii) no arbitrariedad. Así pues:

La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus

⁷ CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20 y sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 16.

⁸ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/20, 10 de septiembre de 2019, párr. 20. CCE, sentencia 1192-14-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 18.

derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.¹⁰

22. Además, esta Corte ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica comprende el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado y no la normativa vigente a la época de la reclamación.¹¹

23. Así también, este Organismo Constitucional ha considerado que:

[E]l derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE.¹²

24. Dado que la compañía accionante sostiene que los jueces de la Sala Especializada fundamentaron su decisión en una resolución que -a su decir- no estaba vigente por no haberse publicado en el Registro Oficial a la fecha ocurrió el hecho generador; corresponde examinar si existió una aplicación retroactiva de la resolución 59 del COMEX.

25. Revisada la decisión, esta Magistratura encuentra que respecto de la aplicación de la resolución 59 del COMEX por parte del Tribunal Contencioso Tributario, la Sala Especializada refiere que:

[...] el Tribunal de instancia, en la sentencia, [...] aplicó la Resolución No. 59 del Comité del Comercio Exterior, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 859 de 28 de diciembre de 2012; [que dentro de las atribuciones del COMEX] está la de crear, modificar o suprimir las tasas arancelarias; y, que las normas de carácter general y de cumplimiento obligatorio que apruebe el organismo rector en materia de política comercial, se adoptarán mediante resoluciones, las cuales se constituyen en un acto normativo, que según el artículo 80 del ERJAFE es: "...toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde

¹⁰ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero 2020, párr. 52.

¹¹ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21.

¹² CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27. Además, respecto al principio de irretroactividad, esta Corte ha determinado que: [...] La retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarse consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta. Ver: CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores"; y, en cuanto a su vigencia, el artículo 82 ibidem, establece que: "Los actos normativos surtirán efectos desde el día en que su texto aparece publicado íntegramente en el Registro Oficial.

26. Luego, sobre los efectos en el tiempo de la resolución 59 del COMEX, la Sala Especializada manifestó que:

En situaciones excepcionales y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición; en virtud (sic) se establece que la expedición de la Resolución No. 59 del COMEX, es una potestad exclusiva del Comité de Comercio Exterior (COMEX), **y en dicha resolución taxativamente se estableció que la misma entrará en vigencia a partir del 1 de octubre de 2012; por lo tanto, a criterio de este Tribunal Especializado la resolución en mención, estaba plenamente vigente cuando se realizó la importación de la mercancía objeto de la rectificación (énfasis añadido).**

27. Finalmente, los jueces de la Sala Especializada indicaron que:

[...] el argumento del Tribunal a quo que se aplicó una normativa que no se encontraba vigente al momento de la importación de la mercancía, es errado; ya que el SENAE **aplicó las Notas Explicativas y las Reglas Generales de Interpretación de la subpartida 2106.90.73 (suplementos alimenticios), que no han sido modificadas desde la cuarta enmienda; y, la norma arancelaria que se encontraba plenamente vigente a esa fecha; por lo tanto, los actos administrativos impugnados se encontraban debidamente motivados;** en tal virtud, los numerales 2 y 5 del art. 103 del Código Tributario, que disponen que es un deber sustancial de la administración tributaria de expedir los actos administrativos y resoluciones debidamente motivados, son aplicados indebidamente y como consecuencia de esto, existe falta de aplicación de las normas que tienen relación con la clasificación arancelaria **(énfasis añadido).**

28. En virtud de lo descrito hasta aquí y de la revisión del expediente, esta Corte ha constatado, por un lado, que la resolución 59 del COMEX en su disposición final especificaba que ésta entraba en vigencia desde el 01 de octubre de 2012, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.¹³ Por otro lado, que el 24 de febrero de 2017 el SENAE emitió la resolución número JRP2-2016-0899-D002, a través de la cual se procedió con la reclasificación arancelaria del producto "PEDIASURE", respecto de una importación realizada por la compañía accionante en el "mes de octubre de 2012" tal y como se ha establecido por los jueces del Tribunal Contencioso Tributario y los jueces de mayoría de la Sala Especializada en sus

¹³ La resolución se adoptó en sesión de 17 de mayo de 2012, en la que se determinó que entraría en vigencia el 1 de octubre de 2012. Se publicó en el Registro Oficial número 859 de 28 de diciembre de 2012, suplemento: "Refórmese Íntegramente el Arancel Nacional de Importaciones".

respectivas decisiones.¹⁴ De modo que, esta Corte Constitucional no encuentra que la sentencia dictada por la Sala Especializada haya aplicado de manera retroactiva lo dispuesto en la resolución 59 del COMEX pues, esta se encontraba vigente al momento de la importación realizada por la compañía accionante y por tanto era aplicable a los hechos acaecidos en el proceso de origen. Consecuentemente, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

- 29.** Sin perjuicio del análisis realizado, esta Corte estima necesario recordar que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que esta Magistratura no debe ser considerada como una instancia adicional.¹⁵ Además, a través del examen del derecho a la seguridad jurídica, no corresponde a este Organismo Constitucional pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas por parte de los operadores de justicia.

6. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2167-19-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁴ Ver: foja 210 y vuelta del expediente de instancia; y, fojas 26 y 27 del expediente de la Sala Especializada.

¹⁵ CCE, sentencia 785-13-EP/19, 23 de octubre de 2019, párr. 18.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

216719EP-65e12



Caso Nro. 2167-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2454-19-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 2454-19-EP

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

SENTENCIA 2454-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia dentro de un proceso de acción de protección. En ella se aceptó el recurso de apelación y se revocó la sentencia de primer nivel que declaraba la vulneración de derechos constitucionales de un aspirante a miembro de la Policía Nacional. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al haber estado suficientemente motivada.

1. Antecedentes

1. Con fecha 26 de marzo de 2019, Bryan Santiago Silva Paredes (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado. El actor alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; seguridad jurídica; y, al debido proceso en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de la motivación, y de recurrir los fallos. Dicha vulneración habría sido producto de la negativa de recalificación del estado de “no apto”, por parte de la Unidad de Reclutamiento y Selección de la Policía Nacional, que obtuvo el accionante tras la realización de sus exámenes en el Hospital de la Policía N1 del cantón Quito.¹ La causa fue signada con el número 17297-2019-01151.

¹ El 17 de julio de 2018, el accionante se inscribió al proceso de reclutamiento para policías técnicos operativos de la Policía Nacional, donde tuvo que someterse a una serie de pruebas de admisión. Superó las pruebas de psicología, psíquica, confianza, acreditación de documentos, estatura y domicilio. Sin embargo, el 08 de marzo de 2019, el accionante fue declarado “no apto” después de haberse sometido a un examen médico en el que obtuvo el diagnóstico de TSH-17 (hipotiroidismo), según consta del examen médico que le fue realizado en el Hospital de la Policía Nacional N1, del cantón Quito. El 09 de marzo de 2019 por correo electrónico (fs. 50 y 51), y el 18 de marzo de 2019 físicamente (fs. 2), el actor presentó una solicitud ante el Ministerio del Interior para que se recalifiquen los exámenes médicos atinentes al diagnóstico TSH-17. Aducía que aquel se había realizado el mismo examen en un laboratorio privado habiendo obtenido un resultado favorable, pues confirmaron su buen estado de salud. El 21 de marzo de 2019, mediante correo electrónico, la Unidad de Reclutamiento y Selección de la Policía Nacional contestó dicha solicitud en los siguientes términos: “En sesión extraordinaria de la Comisión General de Admisión llevada a cabo el día jueves 14 de marzo del presente año se trató como único punto del orden del día Análisis y Resolución sobre los resultados de las pruebas médicas de los postulantes al nivel Directivo y Técnico Operativo respecto a las solicitudes de reevaluación [...] una vez

2. El conocimiento de la causa recayó en la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”). Previo a dictar sentencia, con el objeto de recabar prueba, en providencia de 05 de abril de 2019, la Unidad Judicial dispuso que al accionante se le practique un nuevo examen de TSH,² mismo que se llevó a cabo en el Hospital de Especialidades Eugenio Espejo. Según la evaluación realizada, “se evidencia un valor de 5,31 siendo el rango de 0,27 a 4,2, lo que está en relación con un probable hipotiroidismo subclínico [...] No requiriendo ningún tipo de tratamiento”.
3. Mediante sentencia emitida y notificada el 01 de mayo de 2019, la Unidad Judicial aceptó la acción propuesta, por considerar que existió vulneración de derechos constitucionales. Ordenó que “una vez anexado el informe de resultado del Hospital Eugenio Espejo en el que consta con un resultado de TSH 5.31 [...] se lo coloque como APTO”.
4. El Ministerio del Interior interpuso recurso de apelación, que fue sustanciado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”). En sentencia dictada y notificada el 19 de julio de 2019, la Sala aceptó el recurso de apelación y resolvió revocar la sentencia, considerando que no hubo vulneración de derechos constitucionales. Además, declaró que la acción de protección era improcedente por no ser la vía legal idónea, pues “[s]egún el Art. 17 del Reglamento de Reclutamiento, se debió haber practicado estos exámenes solamente en el Hospital de la Policía Nacional de Quito o Guayaquil [...] y en el evento de existir alguna controversia o irregularidad dentro de los resultados de laboratorio clínicos, no es esta la vía idónea”.
5. El 12 de agosto de 2019, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada y notificada el 19 de julio de 2019 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
6. El 17 de diciembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número 2454-19-EP.³ La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 17 de enero de 2024, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces de la Sala Provincial que

explicadas las patologías y escuchados los criterios técnicos médicos [...] la Comisión por unanimidad resuelva (sic) lo siguiente: confirmar el resultado de No Apto [...].”

² Examen que mide la cantidad de la hormona estimulante de la tiroides en la sangre, se conoce como TSH, por sus siglas en inglés.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado; de conformidad con el sorteo realizado el 19 de noviembre de 2019.

remitan un informe motivado en el término de cinco días y dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. En su demanda, el accionante alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de ser juzgado por un juez imparcial, de la motivación, de contradicción y de recurrir fallos o resoluciones; y a la seguridad jurídica. Estos derechos están consagrados en los artículos 75; 76, numeral 7, literales c, k, l, y, m; y 82 de la Constitución de la República.
9. Respecto de la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, alega la vulneración de dicho derecho porque se le habría privado al accionante de la posibilidad de “alegar en audiencia oral su inconformidad con el fallo dictado en su contra”. Asimismo, aduce que no se dio paso “a la petición de reconsideración de la declaratoria de un examen médico que fue impugnado”, ya que presentó “el certificado de otro facultativo en el que se manifestaba de que no poseo alguna [enfermedad]”.
10. Señala que se habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, “al no aceptar los certificados realizado[s] por un facultativo acreditado, [...] que fuera confirmado por los facultativos del Hospital Eugenio Espejo de esta Ciudad (sic) de Quito, y ratificada en la Audiencia oral”. Al respecto, puntualiza que “se me ha impedido que se enmiende el error con el que estoy inconforme”. Acusa a los jueces constitucionales de haber desnaturalizado la acción, porque hizo “prevalecer disposiciones reglamentarias sobre los derechos constitucionales” sin resolver “si existen o no derechos vulnerados y entregar sus motivos debidamente fundamentados”.

11. Alega que se vulneró su derecho a recurrir y su derecho a la contradicción, porque:

Al haber presentado un certificado médico en el cual se establece que no tengo enfermedad alguna, por el derecho a la contradicción establecida en el art. 76 num 7 lit h, se debió haber atendido esta certificación y dejar nulo el examen tomado por parte de la Policía Nacional, o realizar un análisis Jurídico (sic) de este certificado y no negar la revocatoria de la declaración de no apto.

12. Como consecuencia de estas presuntas vulneraciones, el accionante sostiene que se violó su derecho a la seguridad jurídica.**13.** Posteriormente, acusa a la sentencia impugnada de carecer de motivación por “la aplicación de un reglamento restrictivo de derechos y no a la valoración de los documentos que desmienten la valoración médica realizada por la misma Institución Policial”. Alega que no se analizan las normas constitucionales mencionadas en la demanda y “concedidas en la primera audiencia como derechos vulnerados”. Al contrario, la sentencia “radica[ría] en un análisis de las normas legales dándole un carácter *supra* sobre la constitución”. Según el accionante, no se subsumen los elementos fácticos a las normas constitucionales y la fundamentación normativa no guarda relación con los hechos.**14.** En razón de lo mencionado, el accionante solicita que esta Corte acepte la acción planteada, declare la vulneración de los derechos constitucionales referidos anteriormente, deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Provincial y confirme la sentencia de la Unidad Judicial. Como medidas de reparación, el accionante solicita continuar en el proceso de postulación de Policías Nacionales, que se le ofrezcan disculpas públicas y se dicte medidas de no repetición.**3.2. Argumentos de la judicatura accionada****15.** Mediante auto de 17 de enero de 2023, este Organismo requirió a los jueces de la Sala Provincial que remitan un informe motivado respecto de las alegaciones vertidas por el accionante. No obstante, el informe no fue remitido.**4. Planteamiento de los problemas jurídicos****16.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las

acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴

17. De acuerdo con el párrafo 8, el accionante alega la vulneración de varios derechos constitucionales. Sin embargo, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.⁵
18. Esta Corte observa que el accionante no individualizó ningún cargo relativo a la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (párrafo 12) y al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente (párrafo 9). Es decir, los argumentos sobre la supuesta violación de estos derechos no incorporan ninguna base fáctica ni justificación jurídica. Al carecer de una estructura mínimamente completa, este Organismo no formulará ningún problema jurídico al respecto.
19. En cuanto al cargo descrito en el párrafo 9, se alega una vulneración de derechos por dos motivos: (i) el juzgador de la Sala Provincial no habría convocado a audiencia; y, (ii) no se acogió la pretensión de reconsiderar la declaratoria de “no apto” fundamentada en un examen médico que fue impugnado. Al respecto, aunque los argumentos pretenden sustentar la presunta vulneración de la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, se observa que el cargo se reduce a la inconformidad del accionante con la decisión de no haberse convocado a audiencia en segunda instancia y a una acusación sobre la corrección de la apreciación de las pruebas por parte de la Sala Provincial. Por este motivo, no se formulará un problema jurídico al respecto.
20. En similar sentido, el cargo reproducido en el párrafo 10 *supra*, plantea una vulneración a la tutela judicial efectiva porque la Sala Provincial no habría aceptado los certificados médicos que probarían lo alegado por el accionante en el proceso de origen. En el cargo señalado en párrafo 11, el accionante acusó a la Sala Provincial de haber vulnerado sus derechos a recurrir y a la contradicción porque no nulitó el examen médico que este se realizó en el hospital de la Policía Nacional. Al tratarse dichos cargos de una manifestación

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ La Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica; lo cual debe entenderse como la afirmación del derecho vulnerado (tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho (base fáctica) y una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica). Ver: CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

de la inconformidad del accionante con el resultado del proceso de origen, este Organismo se abstendrá de formular un problema jurídico a partir de ellos.

21. También en el párrafo 10, el accionante acusa a la Sala Provincial de no haber resuelto “si existen o no derechos vulnerados y entregar sus motivos debidamente fundamentados”. Mientras que en el párrafo 13 aduce que la Sala Provincial no analizó la vulneración de derechos mencionados en la demanda y reconocidos en la sentencia de primera instancia. A decir del accionante, la fundamentación normativa no guarda relación con los hechos probados. De este modo, se observa que el accionante hace alusión a la presunta falta de motivación de la sentencia, presentando un cargo completo.
22. En tal virtud, este Organismo estima pertinente analizar si la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente. Adicionalmente, cabe precisar que la demanda 2454-19-EP se admitió para establecer un precedente jurisprudencial sobre la motivación de las sentencias,⁶ empero, dado que este Organismo ya se ha pronunciado extensamente sobre el tema, principalmente en la sentencia 1158-17-EP/21, no se considera necesario realizar dicho desarrollo jurisprudencial. Por ello, el análisis se llevará a cabo aplicando los parámetros fijados en la referida sentencia.
23. En tal virtud, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

23.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho, del accionante, al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿La Sala Provincial vulneró el derecho, del accionante, al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de insuficiencia motivacional?

24. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

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

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

⁶ CCE, auto de admisión 2454-19-EP, 17 de diciembre de 2019, párr. 19.

[...] 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.

- 25.** Esta Corte ha definido que existen tres tipos básicos de deficiencia motivacional: “[...] (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”.⁷
- 26.** En ese sentido, ha afirmado que una motivación incurre en insuficiencia cuando no cuenta con una fundamentación normativa suficiente ni una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso.⁸ Mientras que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁹
- 27.** Además, en materia de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha establecido que la tutela de los derechos fundamentales eleva el estándar de suficiencia de la motivación y la resolución debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.¹⁰ La Corte consideró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales, con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹¹

- 28.** Con base en estas consideraciones, se analizará la suficiencia de la motivación de la sentencia impugnada, considerando los cargos de la acción extraordinaria de protección. Como se indicó en el párrafo 10 y 13, el accionante señala que la sentencia impugnada: (i) omitió analizar “si existen o no derechos vulnerados y entregar sus motivos debidamente fundamentados” y no se analizó la vulneración de derechos mencionados en la demanda y

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.1.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.2.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

reconocidos en la sentencia de primera instancia; y, (ii) la fundamentación normativa no guarda relación con los hechos probados.

29. Así, tenemos que en el presente caso la Sala Provincial abordó la presunta vulneración de los derechos constitucionales de la parte actora, en el numeral quinto de su sentencia, y señaló que:

29.1. El accionante alegó la vulneración de varios derechos.¹² En tal virtud, “corresponde al Tribunal determinar si dentro del caso *sub iudice* existe vulneración a derecho constitucional alguno”, porque la “acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales”. Así, la Sala Provincial analiza la supuesta vulneración al debido proceso. Reproduce el argumento del accionante y responde que en la sesión de la Comisión que confirmó unánimemente el resultado de “no apto”, se determinó que “los exámenes practicados en casas de salud pública y privada adjuntas a las solicitudes, no son vinculantes”, puesto que “el Reglamento de Reclutamiento establece que las evaluaciones sólo podrán hacerse en los hospitales de la Policía Nacional de Quito y Guayaquil”.

29.2. En cuanto al debido proceso en la garantía de la motivación, la Sala Provincial expuso los parámetros constitucionales, entonces vigentes, para evaluar la motivación de los actos del poder público. Tras ello, concluye que la resolución que confirmó el resultado de “no apto” estaba adecuadamente motivada, porque:

[...] se ha indicado que este proceso de reclutamiento y selección, tuvo su desarrollo normal en todas las pruebas, que culminó luego del respectivo procedimiento con la notificación al aspirante de NO APTO, por los resultados de los exámenes médicos, que fue debidamente notificado por el órgano Rector (Comisión General de Admisión-Ministerio del Interior), dentro de sus competencias, sin que se pueda entender como esta acción vulnera al derecho de motivación alegada, por lo tanto se rechaza esta pretensión [...].

29.3. La Sala Provincial aduce que “el legitimado activo hizo efectivo su derecho de recurrir al solicitar la reevaluación el 18 de marzo del 2019”. Además, señala que dicho pedido se tramitó respetando todas las reglas del debido proceso “y

¹² Tal y como lo recoge la Sala Provincial en su sentencia, los derechos que el accionante considera vulnerados son los siguientes: “1.- El Derecho a ser oído por un juez competente, 2.- Derecho al acceso a la justicia; 3.- A recurrir y a un recurso efectivo; 4.- El debido proceso; 5.- A la Seguridad Jurídica; 6.- Derecho a la Motivación.- [...]”.

es la Comisión General de Admisión de Selección de Aspirantes a Policías que [...] resuelve por unanimidad confirmar el resultado de NO APTO, [...] sin que esto signifique indefensión”.

29.4. Respecto del derecho a la defensa, a juicio de la Sala Provincial, la accionada cumplió “con su obligación de notificar con los resultados del proceso de postulación, sin que la aplicación del Reglamento implique indefensión, mucho menos que se haya violentado el debido proceso”. Más aún si se toma en cuenta que según la evaluación médica está sujeta “a valoración administrativa; o puede ser también reclamada en la vía ordinaria, ejerciendo su derecho a la defensa, recurriendo de las resoluciones con las que se encuentre inconforme”.

29.5. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la Sala Provincial determinó que:

De la revisión de las actuaciones de la entidad accionada, se advierte que todas ellas y sus resoluciones se enmarcan en lo prescrito en la Constitución de la República, en el Reglamento para el Proceso de Reclutamiento y Selección de Aspirantes a Servidores Policiales Nivel Directivo y Técnico Operativo para la Policía Nacional del Ecuador 2018-2019, proceso en el que el aspirante (hoy accionante), ha sido declarado y confirmado por unanimidad por la Comisión General de Admisión como no apto sobre la base de las evaluaciones realizadas.

[...] según se desprende del acto administrativo materia de análisis, éste fue emitido por el órgano competente, dentro de sus facultades (Ministra del Interior), luego de un proceso de postulación y selección, acorde a las disposiciones previas, claras y públicas previstas en el ordenamiento jurídico (Constitución, COESCOP y Reglamento); que por las pruebas médicas de laboratorio clínico ha sido declarado NO APTO el accionante; y el pretender mediante esta acción se ordene “continúe en el proceso de postulación de Policías Nacionales”.

29.6. Por lo tanto, la Sala Provincial concluye que:

[...] de la revisión del expediente se advierte, que fue luego de un proceso de postulación y es en las pruebas médicas de laboratorio (*sic*) tiene como resultado TSH-17, por ello fue declarado y notificado como NO APTO por la Comisión, que actuó dentro de sus facultades (*sic*), por lo tanto, un acto de mera legalidad, por estas consideraciones la acción de protección planteada tampoco procede por el numeral 3 del Art. 42 de la [LOGJCC].

30. Tomando en cuenta estos antecedentes, se procederá a resolver el problema jurídico planteado. Según lo señalado en el párrafo 28 (i), la Sala Provincial habría omitido analizar si existe o no la vulneración de derechos alegada por el accionante. Sin embargo, la Sala

Provincial inició su examen analizando la posible existencia de una vulneración a cada uno de los derechos constitucionales alegados por la parte actora, en observancia de las sentencias constitucionales 016-13-SEP-CC y 1285-13-EP/19. Al haber considerado, de acuerdo a los hechos puestos a su conocimiento, que no existió violación a derechos constitucionales, la Sala Provincial señaló la existencia de otras vías por no ser apropiada la constitucional.

31. Por otro lado, según el párrafo 28 (ii), el accionante sostiene que la fundamentación normativa no guarda relación con los hechos probados. No obstante, se evidencia que la Sala Provincial determinó los hechos centrales del caso y respondió, en lo medular, a cada planteamiento del accionante según los hechos dados por probados, las normas y los principios jurídicos aplicables al caso en cuestión. Así, se pronunció sobre el derecho a ser oído por un juez competente, lo cual es parte del derecho de acceso a la justicia, y descartó que los hechos reflejen que al accionante se le haya privado de la posibilidad de defenderse e impugnar la calificación de “no apto”, que recibió tras la realización de sus exámenes médicos. Al contrario, a criterio de la Sala Provincial, al accionante se le garantizó la posibilidad de recurrir y solicitar la recalificación, cuya negativa habría observado todas las reglas que regulan dicho procedimiento. Además, el accionante obtuvo un pronunciamiento suficientemente motivado respecto de la alegada vulneración de su derecho a la seguridad jurídica al debido proceso en la garantía de la motivación. Pues, la sentencia confronta los hechos con las normas constitucionales referidas a ambos derechos y concluye que del caso concreto no se desprende vulneración alguna, exponiendo las razones que justifican dicha afirmación.
32. Con base en estas consideraciones, se verifica que en la sentencia sí existió motivación fáctica suficiente. Esta incorporó una explicación de por qué, de acuerdo con los hechos del caso y las normas jurídicas aplicables, los derechos constitucionales del accionante no fueron violados. Por lo tanto, como respuesta al problema jurídico, esta Corte ha encontrado que la Sala Provincial no incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional, por lo cual no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **2454-19-EP**.

2. Devolver los expedientes al juzgado de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

245419EP-65c39



Caso Nro. 2454-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 561-20-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 561-20-EP

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

SENTENCIA 561-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay, en el marco de una acción de protección. La Corte encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al identificar que la Corte Provincial no se pronunció sobre un hecho relevante alegado en la demanda de origen.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 29 de noviembre de 2019, Sonia Patricia Rodal Arbito (“**accionante**” o “**Sonia Rodal**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, con la cual impugnó una resolución del director general de dicha institución con la que se suspendió su jurisdicción sin remuneración ni beneficios para la seguridad social.¹ En el proceso de origen, como pretensión, solicitó: dejar sin efecto la resolución que dispuso la suspensión, el pago de remuneraciones, que se regularice su situación en el IESS y petición de disculpas públicas por haber sido suspendida de facto.
2. El 6 de diciembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Cuenca, provincia de Azuay (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda de acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y ordenó, entre otras cosas, dejar sin efecto la disposición de no recibir remuneración; así como que se regularice su situación

¹ El proceso fue signado con el número 01333-2019-07922. El caso se refiere a la Resolución CJ-DG-2019-64 de 10 de octubre de 2019, suscrita por el director general del Consejo de la Judicatura con el cual se suspendió la jurisdicción de la jueza Sonia Rodal por haber sido llamada a juicio en la causa 01100-2019-00003 por el presunto delito de prevaricato. La mencionada resolución dispuso la suspensión sin remuneración ni beneficios para la seguridad social. En este proceso, Sonia Rodal alegó la violación de los derechos a: la seguridad jurídica, el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de defensa y de motivación; al trabajo y “al respeto de dignidad como servidora judicial”; a la seguridad social; y, a una vida digna, contenidos en los artículos 82, 76 numerales 1, 2 y 7, literal k; 33, 326, numeral 2 y 328; 34; y 66, numeral 2, respectivamente, de la Constitución de la República.

con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.² De esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso un recurso de apelación.

3. El 10 de marzo de 2020, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación presentado por el Consejo de la Judicatura, revocó la sentencia de primer nivel y declaró la vulneración, exclusivamente, del derecho a la seguridad social.³

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 8 de junio de 2020, la accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial el 10 de marzo del 2020.⁴ La acción extraordinaria de protección fue signada como 561-20-EP.
5. El 9 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite, y solicitó el informe de descargo a la Corte Provincial.⁵
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de resolución de causas, avocó conocimiento del caso el 1 de junio de 2023.

² En lo principal, la Unidad Judicial resolvió: “Dejar sin efecto la disposición de no recibir la remuneración a consecuencia de la suspensión de la jurisdicción, contenida en el Artículo Único de la Resolución No. CJ-DG-2019-64, de 10 de Octubre de 2019, suscrita por el director general del Consejo de la Judicatura. -Que, la Entidad Accionada, de forma inmediata, proceda con el pago regular de su remuneración. -Que, se regularice su situación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En caso de haberse dado un aviso de salida, se proceda de manera urgente a registrar el aviso de entrada y reconocer los aportes que no se hayan hecho ahora, y en lo posterior mientras dure la suspensión de la jurisdicción. -Que, la Entidad Demandada pague cancele [sic] las remuneraciones dejadas de percibir desde el 03 de octubre de 2019, fecha que fue removida de su cargo, hasta el mes en que se restituya regularmente la remuneración. -Montos que deberán liquidarse de conformidad al contenido del Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ante la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. -Se dispone además que en el término de 20 días se informe a esta Unidad Judicial si se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la presente Resolución”. Descartó la emisión de disculpas públicas por considerar que no se actuó con dolo.

³ En lo principal, la Corte Provincial concluyó “[...] se acepta parcialmente el recurso de apelación de la parte accionada, se reforma la sentencia venida en grado, revocándola en cuanto no existe vulneración de los derechos: a la seguridad jurídica, al trabajo, a la presunción de inocencia, a la defensa, a la motivación razonable de las resoluciones, a una vida digna; y confirmándola en cuanto si existe una vulneración al derecho constitucional a la seguridad social consagrado en los artículos 34, 367, 370 de la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia, como medidas de reparación integral se dispone: 1.- Que, se regularice su situación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”

⁴ Mediante resolución 004-CCE-PLE-2020, la Corte Constitucional decidió suspender los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desde el 17 de marzo de 2020. Mediante resolución 005-CCE-PLE-2020, artículo 4, la Corte Constitucional resolvió reactivar los plazos para la presentación de acciones extraordinarias de protección a partir del 18 de mayo de 2020.

⁵ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

7. El 30 de julio de 2020 y el 8 de junio de 2023, la Procuraduría General del Estado presentó escritos dentro de la presente causa señalando casilleros para notificaciones. Por su parte, el 26 de agosto de 2020 y el 22 de enero de 2021, Sonia Rodal presentó escritos en los que acreditó a un nuevo abogado patrocinador y solicitó la priorización de su caso.

2. Competencia

8. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, 191, numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante solicita que se declare la violación de los siguientes derechos constitucionales: la seguridad jurídica; el debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y respeto de los derechos de las partes; al trabajo en su dimensión social, a una remuneración que garantice la subsistencia, derecho a una vida digna que asegure el acceso a bienes y servicios básicos y “aquellos otros derechos que la Corte advierta como vulnerados aplicando el principio *Iura Novit Curia*”.⁶
10. Como pretensión, solicita que se deje sin efecto la sentencia emitida el 10 de marzo de 2020 por la Corte Provincial y se disponga al Consejo de la Judicatura proceda con el pago de las remuneraciones que no fueron canceladas desde el momento que resolvió suspender su jurisdicción.
11. En cuanto a la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante señala que la Corte Provincial “[...] incurre en una grave omisión en su decisión: no analiza, no examina, no considera que fui cesada del cargo de facto de hecho [sic] [...] La sentencia ni siquiera aborde [sic] este tema. Asume que el hecho de tener una competencia por parte de la entidad para suspender la jurisdicción, bastaba”. Argumenta la Corte Provincial tenía la obligación de analizar cuáles eran las consecuencias jurídicas y

⁶ Estos derechos se encuentran consagrados en los artículos 82; 76 numeral 7 literal a; 33, 326, numeral 2 y 328; y 66 numeral 2, respectivamente.

constitucionales de haberla cesado de su cargo de jueza sin notificarle con esa decisión para luego ser notificada “27 días después de privarme del acceso a mi puesto de trabajo”. Señala que con esa omisión “se desvía de la exigencia propuesta por esta Corte e incumple con la regla jurisprudencial obligatoria en la sentencia 001-16-PJO-CC, que obliga identificar el *thema decidendum* como punto de partida indispensable para analizar las vulneraciones constitucionales en los hechos”.

12. Al referirse al derecho a la seguridad jurídica, la accionante considera que este derecho exige que “los ciudadanos tengamos la certeza de que la actuación administrativa estará respaldada por una norma previa, clara y pública”, y en ese sentido considera que al “privarme del goce de mi remuneración y los beneficios de la seguridad social, sin haber cesado definitivamente mi relación con la entidad, y sin una permisión u orden previa del derecho, suponía una indiscutible violación de éste (sic) derecho.”
13. Sobre la vulneración del derecho al trabajo en su dimensión social, a una remuneración y al derecho a una vida digna, alega que la Corte Provincial

considera que la remuneración no es nada más que un aspecto de la dimensión económica del derecho al trabajo, sin relacionarla con su dimensión social (...) [n]o considera que la privación de la remuneración, en mi caso, sin una norma previa, y de manera frontalmente arbitraria, implicó trastocar gravemente la dimensión social de mi derecho al trabajo y su contenido.

3.2. Posición de la parte accionada

14. Pese a haber sido requeridas y notificadas oportunamente, las autoridades judiciales de la Corte Provincial no remitieron su informe motivado de descargo.

4. Planteamiento del problema jurídico

15. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal, objeto de la garantía jurisdiccional. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
16. De ahí que los accionantes tienen la obligación de formular cargos mínimamente completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que permitan a este Organismo

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

analizar la presunta violación de derechos. Solamente en el caso de no encontrar un argumento completo, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.⁸

17. Respecto del párrafo 11 *supra*, si bien la accionante alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, esta Corte observa que las alegaciones de la accionante se refieren, de forma general, a una falta de motivación en la sentencia de la Corte Provincial, pues señala que habría omitido pronunciarse sobre un cargo relevante alegado en su demanda de acción de protección. En ese orden de ideas, este Organismo reconducirá el cargo a la luz del siguiente problema jurídico: **La sentencia emitida el 10 de marzo de 2020 por la Corte Provincial ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre el cargo de la accionante respecto a una presunta vulneración por una suspensión de facto de su cargo de jueza y sin haber sido notificada previamente?**
18. En cuanto a los cargos respecto a las presuntas vulneraciones a los derechos de seguridad jurídica, al trabajo y vida digna, este Organismo observa que los argumentos presentados están dirigidos a que este Organismo se pronuncie sobre los hechos que dieron origen a la acción de protección. Sin embargo, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a esta Corte no le compete valorar la corrección de las decisiones judiciales ni resolver el fondo de la controversia. Por tanto, no se planteará un problema jurídico sobre los cargos de los párrafos 12 y 13 *supra*.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. La sentencia emitida el 10 de marzo de 2020 por la Corte Provincial ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre el cargo de la accionante respecto a una presunta vulneración por una supuesta suspensión de facto de su cargo de jueza y sin haber sido notificada previamente?

19. La Constitución reconoce en el artículo 76 las normas del debido proceso y, específicamente, el numeral 7 contiene las garantías que integran el derecho a la defensa. Así, establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y que:

⁸ *Ibid.*, párr. 21.

[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 20.** En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura “mínimamente completa,⁹ es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente,¹⁰ y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹¹ En garantías jurisdiccionales, además, la garantía de motivación también requiere que las autoridades judiciales realicen “[...] un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”, especialmente cuando la conclusión sea que no existe una vulneración y que el asunto corresponde a una vía judicial ordinaria.¹²
- 21.** Esta Corte ha advertido que aunque una argumentación jurídica puede “aparentar” ser suficiente, puede estar viciada por ser incongruente con el debate judicial. En esa línea, este Organismo ha identificado que, cuando se deja de contestar aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico, existe un vicio de incongruencia frente a las partes,¹³ y ha especificado que los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.¹⁴
- 22.** En el presente caso, la accionante argumentó que la Corte Provincial omitió pronunciarse sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la alegada “cesación de facto” de su cargo de jueza. La accionante señaló que, previo a la notificación de la Resolución CJ-DG-2019-64, habría sido separada de su cargo a través de “una vía de hecho”, a decir de la accionante, que se “subrogó su Judicatura, y se la puso a cargo de otra Jueza, sin informarle las razones, tanto de iure como de facto, por las que se tomó dicha decisión”. Por ello, alegó que “cualquier decisión presencial de trabajo, se adoptó y notificó luego de que fui separada del cargo”.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 61.1: Una fundamentación normativa suficiente significa que la motivación no puede limitarse a citar normas, es decir, esta debe “[c]ontener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.

¹¹ *Ibid.*, párr. 61.2: La fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

¹² *Ibid.*, párr. 103. Ver también CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ *Ibid.*, párr. 86.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 87.

- 23.** Consiguientemente, este Organismo debe verificar si la sentencia emitida por la Corte Provincial adolece de una deficiencia motivacional por apariencia respecto de una incongruencia frente a las partes, al no haber considerado en su decisión este argumento planteado por la accionante.
- 24.** De la revisión de la demanda de acción de protección de la accionante, se observa que alegó que se habrían vulnerado los siguientes derechos: i) derecho a la seguridad jurídica; ii) derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y respeto de los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a la garantía de juez competente y a la motivación razonable; iii) derecho al trabajo y el respeto a su dignidad como servidora judicial; iv) derecho a la seguridad social; v) derecho a una vida digna.
- 25.** Específicamente, respecto a la presunta suspensión de facto y la presunta notificación tardía, la accionante argumentó:

pese a que toda norma debe ser aplicado [sic] por un operador, sin que medie un acto decisorio, una resolución o la notificación de la decisión administrativa de suspender la jurisdicción, e incluso antes que el llamamiento a juicio notificado el 02 de octubre de 2019 esté ejecutoriado, el 03 de octubre fui separada de facto del cargo [...] Y no es sino hasta el día 30 de octubre de 2019 que [...] me entrega copia de la Resolución CJ-DG-2019-64 [...] Y es este acto, en esas circunstancias, ejecutado antes de su existencia en el derecho, mediante una vía de hecho, el acto que lesiona derecho.

- 26.** Por ello, consideró que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes “[...] tanto por cesada temporalmente mediante una vía de hecho, antes de que se disponga e informe sobre la suspensión de la jurisdicción”, y porque, luego, se suspendió también el pago y goce de la remuneración y aportes a la seguridad social sin que exista una norma previa, clara y pública que así lo posibilite.
- 27.** Revisada la decisión de la Corte Provincial, se observa que en el apartado de antecedentes, específicamente en la viñeta 5, recoge lo señalado por la accionante, en relación a que:

[E]n un primer término la jurisdicción y la permanencia en su cargo, fueron suspendidas de facto, mediante una vía de hecho, sin un procedimiento reglado ni acto expreso de por medio. Y así lo expresó ante el Director Provincial [sic] del Consejo de la Judicatura en el Azuay, cuando en comunicación del 03 de octubre del 2019, ingresada a las 15H59, solicitando por ejercicio de su derecho de petición, se haga la resolución con la que se procedió a la suspensión.

- 28.** Luego, al analizar el derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial señala que la accionante “manifiesta que existe una vulneración a la seguridad jurídica, en la Resolución No. CJ-DG-2019-64, de 10 de octubre de 2019 [...] por la imposibilidad de justificar en derecho la decisión de suspender el goce de su remuneración”. Al respecto, tras citar doctrina y el Código Orgánico de la Función Judicial, razona que “[la] Constitución no ordena que sea remunerado por el servicio público que no está prestando sus servicios, siendo aplicable en este caso la máxima de interpretación restrictiva ‘Ningún privilegio sin norma’. La opción inversa tendría no sólo dificultades prácticas sino jurídicas”. Además, ratifica la competencia del director general del Consejo de la Judicatura. Por estas razones concluye que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
- 29.** Sin embargo, no se observa que la Corte Provincial haya analizado, mucho menos brindado una respuesta al cargo de la accionante de su presunta suspensión de facto y de su presunta notificación días posteriores a su suspensión de facto. Este Organismo observa que, en el análisis del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial solo se pronunció sobre por qué considera que la Resolución CJ-DG-2019-64, que a decir de la accionante habría ocurrido posteriormente a su suspensión de hecho, no vulneró ningún derecho constitucional y ratificó la competencia del director general del Consejo de la Judicatura para emitir dicha resolución, sin emitir pronunciamiento alguno sobre la presunta remoción de facto.
- 30.** Una vez que se ha constatado la falta de pronunciamiento de un cargo alegado por la accionante, corresponde determinar si resultaba relevante en razón de que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento [...], sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.¹⁵
- 31.** En ese sentido, esta Corte considera que, al no analizar el cargo de la accionante sobre la presunta “remoción de facto” y la supuesta notificación posterior, la Corte Provincial dejó de brindar una respuesta relevante para la resolución de la acción de protección de origen. Esto, por cuanto se observa que es una alegación que cuestiona: el procedimiento mediante el cual fue suspendida, la forma en la que fue notificada con la resolución impugnada y, por tanto, la validez con la que fue emitido dicho acto administrativo. En consecuencia, la respuesta a esta alegación podría tener un impacto directo para considerar la vulneración de otros derechos y, de ser ese el caso, disponer otras medidas de reparación integral, a diferencia de únicamente disponer

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

que se “regularice su situación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” como lo ordenó la Corte Provincial.¹⁶

32. En consecuencia, por cuanto el cargo sobre una potencial vulneración del derecho a la seguridad jurídica no fue atendido por la Corte Provincial y este resulta relevante para las pretensiones de la accionante, este Organismo verifica que existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación al constatar un vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes.
33. Finalmente, es necesario señalar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni pretende aceptar las pretensiones de la accionante en la acción de protección de origen, cuestión que corresponde ser dilucidada por las autoridades judiciales competentes de conformidad a lo establecido en la LOGJCC y en observancia a la jurisprudencia de este Organismo.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 561-20-EP.
2. **Declarar** que, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante dentro del proceso 01333-2019-07922.
3. Como medidas de reparación:
 - a) **Dejar** sin efecto la sentencia de 10 de marzo de 2020, expedida por Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay en el proceso 01333-2019-07922.
 - b) **Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay emita sentencia y resuelva el recurso de apelación de la accionante, tomando en cuenta los estándares fijados en la presente decisión.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a las judicaturas de origen.

¹⁶ Ver nota al pie 3 *supra*.

5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

56120EP-66011



Caso Nro. 561-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 760-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 760-20-EP

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

SENTENCIA 760-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos emitida en un proceso de acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que la sentencia de segunda instancia no fue emitida en un plazo razonable al haber transcurrido aproximadamente cuatro años desde la interposición del recurso de apelación y de la celebración de la audiencia hasta la emisión del fallo. Existe una violación a la garantía de presentar pruebas por parte de la sentencia de primera instancia y una vulneración al derecho a la seguridad jurídica por parte de la sentencia de segunda instancia. La autoridad judicial de primera instancia no se pronunció sobre el pedido de práctica de prueba del accionante y los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos transgredieron el principio de inversión de la carga de la prueba.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de marzo de 2016, el señor Hugo Gualberto Sánchez Armijo (“**actor**”) presentó una demanda de acción de protección en contra de la Policía Nacional del Ecuador.¹ El proceso recayó en el juez de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo (“**Unidad Judicial**”) y fue signado con el número 12204-2016-00051.
2. El 18 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial declaró sin lugar la acción de protección planteada por incurrir en los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC.²

¹ Fs. 166-171, expediente Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo. El actor presentó la demanda de acción de protección indicando que se vulneraron sus derechos al debido proceso, a las garantías de la motivación y a la defensa. Además, indicó que se transgredió el principio de presunción de inocencia. En su demanda, impugnó las resoluciones: 2010-1493-CCP-PN de 10 de octubre de 2010; 2010-1687-CCP-PN de 23 de noviembre de 2010; 2011-0685-CCP-PN de 3 de mayo de 2011; 2011-1332-CCP-PN de 29 de septiembre de 2011; 2012-721-CCP-PN de 31 de julio de 2012 y 2012-1456-CCP-PN de 25 de octubre de 2012, todas emitidas por el Consejo de Clases y Policías (“**resoluciones**”), por cuanto ellas se habrían generado en virtud de irregularidades sobre los hechos del 30 de septiembre (30S). Las resoluciones, a criterio del actor, causaron que se le dé de baja y que sea separado de la Policía Nacional.

² El juez de la Unidad Judicial indicó que conocer el acto impugnado era competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

3. Inconforme con la decisión, el señor Hugo Gualberto Sánchez Armijo interpuso recurso de apelación. El 10 de febrero de 2020, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“Sala”) resolvieron no “acoger” el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.³

1.1. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 11 de marzo de 2020, el señor Hugo Gualberto Sánchez Armijo (“accionante”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de las sentencias de 18 de abril de 2016 y de 10 de febrero de 2020 (“sentencias impugnadas”).
5. Esta acción fue admitida el 11 de agosto de 2020 por el Tribunal de Sala de Admisión conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 30 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. El accionante consideró que las sentencias impugnadas han vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso relativo “a la práctica de prueba dentro de una acción

³ La Sala formuló dos problemas jurídicos: (i) ¿Se vulneró el derecho a la defensa al actor, con la resolución administrativa 2010-1493-CCP-PN de 10 de octubre que lo colocó en situación de disposición?; y, (ii) ¿La entidad demandada violó los principios de inocencia y al debido proceso en la garantía de la motivación en el proceso sumario por el que se le desvinculó de la institución policial, a través de las resoluciones? Posteriormente, concluyó que no existía vulneración de derechos porque se habría aplicado la normativa vigente a la fecha, las resoluciones se encontraban motivadas –cumplían con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad– y por cuanto no se habría observado un “sesgo por el que se haya violado el principio de inocencia”. Fs. 40-57, expediente Sala.

de protección” y a la tutela judicial efectiva, reconocidos en la letra h), numeral 7, del artículo 76 y el artículo 75 de la CRE.

- 9.** Para sostener la vulneración del derecho al debido proceso, el accionante indicó que en el proceso de origen la Policía Nacional y el Ministerio del Interior alegaron que existían fotos y videos determinantes para su separación de la Policía Nacional. Como prueba a su favor, el accionante solicitó que se practiquen estas fotos y videos, lo cual no fue atendido por el juez de primera instancia. En segunda instancia se insistió con dicho requerimiento y la Sala manifestó que el video “no se remitió pese a los requerimientos realizados en impulso procesal, ni la parte actora hizo gestiones para su entrega”. Sobre ello menciona que:

(...) la Sala se trata en cierta manera de atribuirme una falta de gestión para obtener el resultado de la prueba. Nada más impertinente por parte de los magistrados de segunda instancia; en primer término, porque desde que fui separado injustamente de la Policía Nacional me he dedicado a ser agricultor (...), y en segundo lugar porque conforme a lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 4 de la LOGJCC, (...), era su obligación el impulso de oficio de dicha prueba trascendental así como del proceso en general.

- 10.** Para el accionante, en caso de no obtener la prueba, se debía presumir como cierto lo indicado por él, de conformidad con el numeral 3, artículo 86 de la CRE. En sus palabras: “La parte accionada no demostró lo contrario ni suministró información sobre el material audiovisual que manifestó existía. No era cualquier prueba, era una prueba trascendental que solicité para que se demuestre que ese día infausto para el país no cometí actos de indisciplina, sino que acudí a laborar en la función de asistente de un oficial”.
- 11.** En lo concerniente a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante manifestó: “Han pasado aproximadamente 4 años para recibir una sentencia de la segunda instancia. Una sentencia que en su motivación sólo acentúa la proporción del daño que se me ha causado por el tiempo transcurrido. Esta situación debe ser de los casos más tardíos de resolver en la justicia constitucional del Ecuador”.
- 12.** En mérito de lo expuesto, el accionante pretende **(i)** que se declare la vulneración de los derechos alegados; **(ii)** que se deje sin efecto las sentencias impugnadas; **(iii)** que la Policía Nacional ofrezca disculpas públicas, por haber afectado su proyecto de vida; **(iv)** que se informe al Consejo de la Judicatura acerca del retraso injustificado cometido por los jueces de la Sala; **(v)** que los jueces de la Sala, sean capacitados por el Consejo de la Judicatura en materia de celeridad de garantías jurisdiccionales para que no se repita un caso en el que dicten sentencia luego de 4 años; y, **(vi)** que se determine la reparación económica a que tenga lugar el caso.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

13. El 1 de febrero de 2024, Jorge Luis Arias Desiderio, juez de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo “a la fecha de la emisión de la sentencia”, indicó que no existió en el caso una vulneración de derechos. A su criterio, el acto debió ser impugnado en la vía judicial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Finalmente, indicó que su sentencia se encontraba motivada. El 2 de febrero de 2024, Cinthia Mariela Cajas Párraga, actual jueza de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo informó que “la sustanciación y la resolución de la causa de acción de protección signada con el N° 12204-2016-00051, estuvo a cargo de un Juzgador distinto a la suscrita como es el Ab. Jorge Arias Desiderio, quien prestó sus funciones en esta Unidad Judicial durante el año 2016 hasta el mes de diciembre del 2020”.
14. Pese a que el 30 de enero de 2024 se requirió informes de descargo a los jueces de la Sala, hasta la fecha estos no han sido remitidos al Organismo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. En primer lugar, en cuanto a la presunta vulneración a la “práctica de la prueba”, el accionante manifiesta que los jueces de la Sala le han atribuido “una falta de gestión para obtener el resultado de la prueba” y que la Unidad Judicial no atendió un pedido para que se practique una prueba a su favor. Respecto a la demostración de violación de este derecho, el accionante no expone una justificación jurídica que evidencie cómo en este caso dicha acción vulneró el derecho alegado. Por ende, realizando un esfuerzo razonable, este Organismo plantea los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Se vulneró la garantía de presentar pruebas porque el juez de primera instancia no atendió el pedido de que se practique como prueba a favor del accionante la entrega de fotos y videos por parte de la entidad pública demandada? (ii) ¿Se violó el derecho a la seguridad jurídica porque la Sala inobservó el principio de inversión de carga de la prueba, contemplado en el artículo 4 de la LOGJCC y el artículo 86, número 3 de la CRE, al atribuirle una falta de gestión para obtener una prueba?⁴

⁴El artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC establece que “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”. Sobre el segundo problema jurídico, relativo a que la Sala inobservó el principio de inversión de la carga de la prueba, la Corte, con base en el principio *iura novit curia*, reconduce el cargo para analizarlo a través del derecho a la seguridad jurídica. Se considera el principio *iura novit curia* debido a que el accionante no ha alegado en su demanda la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, pero sí un cargo relacionado con este derecho. Por ejemplo, la relación entre el análisis

16. Ahora bien, pese a que el accionante impugnó las sentencias de primera y segunda instancia, el cargo relacionado a la tutela judicial efectiva se circunscribe en la segunda decisión. Por tal motivo, respecto a esta presunta violación de derechos, la Corte Constitucional excluye de su análisis a la sentencia de primera instancia, pues no se evidencia un cargo completo contra esta decisión. Finalmente, del párrafo 11, se observa que el accionante alega que la sentencia de segunda instancia vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto fue emitida fuera del plazo razonable –aproximadamente cuatro años– por parte de los jueces de la Sala. En tal sentido, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque presuntamente fue emitida aproximadamente cuatro años después de la interposición del recurso de apelación, lo que conllevó a que se dicte fuera de un plazo razonable por parte de los jueces de la Sala?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 Primer problema jurídico: ¿Se vulneró la garantía de presentar pruebas porque el juez de primera instancia no atendió el pedido de que se practique como prueba a favor del accionante la entrega de fotos y videos por parte de la entidad pública demandada?

17. La CRE prevé el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas en la letra h, número 7, artículo 76. Así, 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: [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

18. La garantía de presentar pruebas ha sido catalogada por este Organismo como el derecho a la prueba.⁵ Esta “tutela a las personas que forman parte de un proceso a fin de que se practiquen los medios probatorios necesarios para arribar al convencimiento del juzgador, siempre que estos cumplan los requisitos de tiempo y forma establecidos en la ley procesal”.⁶ Para que se configure la vulneración de esta garantía es necesario que se

de este derecho, cuando se plantean cargos similares, se desprende de la sentencia 1506-21-EP/21 de 01 de diciembre de 2021 de la Corte Constitucional.

⁵ CCE, sentencia 192-17-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 21.

⁶ *Ibid.*

inobserve una norma procesal y que esta “omisión o irregularidad procesal haya conllevado la real indefensión del litigante, cuestión que, para la garantía mencionada, implica que la actividad probatoria de la que se ha privado a la parte haya sido decisiva o determinante para la defensa por su trascendencia para el sentido de la decisión”.⁷ De tal forma que la garantía de presentar pruebas protege a los litigantes contra la privación arbitraria de los medios probatorios necesarios para su defensa.⁸

- 19.** El accionante indica que solicitó como prueba a su favor la entrega de las “fotos y “videos por parte de la entidad pública demandada”, que “fueron determinantes para [su] separación de la Policía”, a los cuales habría hecho referencia el abogado patrocinador del Ministerio del Interior. Menciona que esto no fue atendido por el juez de la Unidad Judicial.
- 20.** De la audiencia pública de 13 de abril de 2016, se evidencia que el abogado del accionante indicó que: “no consta un video, una grabación, algo por el estilo que haga presumir una actitud de insubordinación cometida ese día por Hugo Sánchez”. Por ello, durante la audiencia su abogado estableció que:

Solicitamos señor juez que el Ministerio del Interior y a usted que se entregue a usted (sic) los videos que sirvieron de fundamento para el procedimiento administrativo (sic). (...) Cuando solicitamos producto de la preparación de esta demanda, señor juez, la policía no entregó esos videos. (...) Le solicitamos, de la forma que usted quiera, usted solicite (...) queremos ver los videos. (...) Aceptamos lo que haya en esos videos, [de conformidad con el] inciso 2, artículo 16 de la LOGJCC. (...) Pedimos a usted que solicite esos videos y los anexe a este expediente por la sencilla razón de que no nos lo entregaron.⁹

- 21.** Incluso, la contraparte le responde que si “quiere ver la prueba de aquellos videos” “debía [...] haber manifestado por la vía contenciosa administrativa” (sic).¹⁰ El juez de la Unidad Judicial no respondió en la audiencia¹¹ ni en la sentencia de primera instancia a este pedido.¹² En tal virtud, el accionante interpuso un recurso de apelación oralmente en la audiencia y, posteriormente por escrito. En su fundamentación, solicitó que se revoque el fallo por “violación (procesal) de [su] derecho a presentar pruebas (como garantía del

⁷ *Ibid.*

⁸ CCE, sentencia 1040-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 26. Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado que el derecho a la prueba exige que este Organismo analice si existe arbitrariedad en la inadmisión o falta de práctica de pruebas relevantes para la decisión, por ejemplo, por una aplicación o interpretación restrictiva o irrazonable de las causas legales o la falta de práctica de una prueba ya admitida, por causas imputables al órgano jurisdiccional.

⁹ Acción de protección 12204-2016-00051, minutos 52:32-54:53 de la audiencia.

¹⁰ Acción de protección 12204-2016-00051, minutos 1:00:53-1:01:10 de la audiencia.

¹¹ *Ibid.*, minuto 1:13:47- en adelante, de la audiencia.

¹² Fs. 354-355, expediente de la Unidad Judicial.

debido proceso) por parte del señor juez de garantías constitucionales-jurisdiccionales”. En el presente caso, el juez de primera instancia no respondió al pedido de que se practique como prueba a favor del accionante la entrega de fotos y videos por parte de la entidad pública demandada. La falta de atención sobre la práctica de esta prueba en audiencia tuvo incidencia en la decisión de la causa, pues con su actuación el juez de la Unidad Judicial podía determinar la existencia o no de una vulneración de derechos. En consecuencia, esta Corte declara la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal h) de la Constitución.

22. En virtud de que se ha determinado una vulneración en la sentencia de primera instancia, corresponde establecer si la sentencia de segunda instancia subsanó dicha vulneración.

5.2 Segundo problema jurídico: ¿Se violó el derecho a la seguridad jurídica porque la Sala inobservó el principio de inversión de carga de la prueba, contemplado en el artículo 4 de la LOGJCC y el artículo 86, número 3 de la CRE, al atribuirle una falta de gestión al accionante para obtener una prueba?

23. El artículo 82 de la CRE, reconoce el derecho a la seguridad jurídica y establece que este “(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Al respecto, esta Corte Constitucional ha indicado 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”.¹³
24. El accionante considera que la Sala ha inobservado el artículo 4 de la LOGJCC y el artículo 86, número 3 de la CRE porque esta le atribuyó una falta de gestión al momento de obtener una prueba. A su criterio, se inobservó el principio de inversión de la carga de la prueba.
25. El artículo 16 de la LOGJCC establece que:

La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. La recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia y la jueza o juez sólo podrá negarla cuando la haya calificado de inconstitucional o impertinente. [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. [...]

¹³ CCE, sentencia 989-1 1-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20. CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

26. Sobre este principio, la Corte ha manifestado que “no le corresponde en el marco de esta acción determinar si la Sala aplicó el artículo 16 de la LOGJCC de manera correcta, sino que su análisis debe circunscribirse únicamente a determinar si la norma fue o no observada por la Sala y si tal inobservancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante”.¹⁴ Además, ha recalcado que:

el contenido del artículo 16 de la LOGJCC no implica que -al presumir la veracidad de los hechos alegados por el accionante- los jueces de garantías jurisdiccionales deban necesariamente concluir lo pretendido por él y determinar la existencia de una vulneración de derechos de manera automática, pues, para llegar a tal conclusión, además de considerar los elementos fácticos aportados al proceso, los jueces deben realizar un análisis jurídico para verificar si se han vulnerado derechos constitucionales en el caso concreto.¹⁵

27. Como se indicó anteriormente, en la audiencia de primera instancia el accionante solicitó los videos por los cuales se le asoció a los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010. En vista de que no existió un pronunciamiento sobre esto por parte del juez de la Unidad Judicial, el accionante interpuso recurso de apelación alegando que se violó su derecho a presentar pruebas porque no se atendió su requerimiento de prueba.

28. El 6 de mayo de 2016, la jueza ponente de la Sala indicó que “en cuanto a la prueba solicitada, al tenor de lo dispuesto en el Art. 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, se dispone que la Policía Nacional, remita el video que la Policía Nacional empleó para determinar la mala conducta y responsabilidad administrativa del actor de la [...] causa”.¹⁶ El 20 de mayo de 2016, la Sala solicitó al juez de la Unidad Judicial el video “que se adjuntó como prueba de la causa”.¹⁷ Pese a que de lo requerido por la Sala se establece que habría una relación directa entre la prueba y los hechos, en la sentencia de segunda instancia se determina lo siguiente:

SEXTO.- Prueba de oficio.- Una vez que se haya escuchado a los sujetos procesales, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 16 de la LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, que posibilita la práctica de pruebas, se ordenó el oficio Of. – N°. 0601-2016.-SMCPJLRQ-LJV, de fecha 20 de mayo del 2016, dirigido al Doctor Dr. Leonardo Tipán Valencia, Juez de la Unidad Judicial, de Garantías penales de Pichincha-ex-Juez Décimo de la Unidad Judicial de Garantías penales de Pichincha, para que remita el video que se adjuntó como prueba dentro de la causa que se sustanció en su despacho No. 17268-2014-0295 **la que no se remitió** pese a los

¹⁴ CCE, sentencia 1506-21-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 63.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Fs. 8, expediente de la Sala.

¹⁷ Fs. 14, expediente de la Sala. Pese a ello, de la revisión del expediente de la Unidad Judicial no se evidencia que se haya adjuntado un video como prueba en la causa.

requerimientos realizados en impulso procesal, **ni la parte actora hizo gestiones para su entrega.** (énfasis añadido)

- 29.** La Sala requirió el video a la Policía Nacional, pero de la sentencia de segunda instancia se desprende que la entidad accionada nunca lo suministró. Así, la Sala, en lugar de observar la regla contenida en el artículo 16 de la LOGJCC, carga una responsabilidad a la parte actora que no le corresponde, como realizar gestiones para conseguir una prueba que solicitó a las autoridades judiciales que se practique. En su demanda de acción de protección, el accionante manifestó que él no estaba asociado a los hechos que ocurrieron el 30 de septiembre de 2010 en el Ecuador. Por ello, era improcedente que las resoluciones del Consejo de Clases y Policías califiquen su mala conducta profesional. A criterio del accionante, el video que fue solicitado era una prueba “trascendental que solicit[ó]” para demostrar que ese día no cometió actos de indisciplina y que las resoluciones carecían de fundamento. Cabe señalar que esa prueba habría estado en posesión de la parte demandada.
- 30.** Pese a ello, sin analizar la veracidad o no de los hechos de origen, es evidente que la Sala transgredió el artículo 16 de la LOGJCC al obligar al accionante a conseguir una prueba para demostrar los hechos que alegaba en la demanda cuando la entidad pública accionada no suministró la información. En consecuencia, esta Corte verifica que la sentencia impugnada no observó el artículo 16 de la LOGJCC, pues no cumplió con la regla de inversión de la carga de la prueba, sin que ello suponga que la autoridad jurisdiccional debía arribar a la conclusión alegada por el accionante.
- 31.** De tal forma que, esta Corte identifica una inobservancia de la norma por parte de la Sala, la cual afecta al debido proceso, en la garantía de defensa, pues con dicha prueba se podía evidenciar si existía o no la vulneración de derechos. Además, se advierte que la Sala no subsanó la violación de la sentencia de primera instancia a la práctica de prueba, pues transgredió el principio de inversión de la carga de la prueba e impuso una carga probatoria al accionante que no le correspondía. Por ende, se declara que la sentencia de primera instancia vulneró la garantía de presentar pruebas y la sentencia de segunda instancia violó el derecho a la seguridad jurídica.

5.3 Tercer problema jurídico: ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque presuntamente fue emitida aproximadamente cuatro años después de la interposición del recurso de apelación, lo que conllevó a que se dicte fuera de un plazo razonable por parte de los jueces de la Sala?

32. Conforme el artículo 75 de la CRE, todas las personas tienen 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 (...)”.
33. Dicho artículo ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte la cual ha determinado que este artículo tiene tres componentes, “que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.¹⁸ Asimismo, la Corte ha indicado que en la sustanciación de un proceso, las autoridades jurisdiccionales deben dar trámite a la causa en un tiempo razonable.¹⁹
34. Respecto al análisis del plazo razonable, este Organismo ha mencionado que “podría ser analizado como un elemento transversal de la tutela efectiva o, por tener un contenido propio, como un derecho autónomo”.²⁰ En cuanto a su análisis, si se verifica una demora en la causa, esto no implica necesariamente que exista una vulneración del plazo razonable. Ello en vista de que corresponde hacer un análisis “caso a caso atendiendo a sus particularidades en función de los criterios que ha desarrollado esta Corte”.²¹
35. Los referidos criterios son la revisión de: i) complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.
36. El accionante alegó que los jueces de la Sala tardaron aproximadamente cuatro años en emitir la sentencia desde la interposición de la apelación, lo cual habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva con respecto al plazo razonable.
37. En el caso *in examine* la apelación se interpuso el 21 de abril de 2016. A partir de ese momento, la causa estuvo pendiente de la emisión de la sentencia hasta el 10 de febrero de 2020. Por lo anterior, este Organismo analizará si, el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de apelación y la emisión de la sentencia, configura o no una vulneración al plazo razonable.

5.4 Complejidad del asunto

¹⁸ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr.110.

¹⁹ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 47.

²⁰ *Id.* párr.126.

²¹ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63.

38. Para analizar la complejidad del asunto se debe observar “la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros”.²²
39. En el caso analizado, se advierte que hubo producción de pruebas en la tramitación de la apelación²³ y que existió una audiencia oral y pública para escuchar la argumentación de las partes procesales.²⁴ De estos elementos se podría desprender cierto grado de complejidad. Sin embargo, no existía una pluralidad de sujetos procesales o víctimas y la resolución del recurso únicamente debía centrarse en determinar si existió o no una vulneración de derechos constitucionales, para lo cual era necesario un procedimiento sencillo, rápido y eficaz.²⁵ Incluso, del artículo 24 de la LOGJCC se desprende que: “La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.²⁶
40. Es por ello que, debido a las características del recurso de apelación interpuesto en una acción de protección, la causa debía sustanciarse rápidamente.
41. En tal sentido, esta Corte no encuentra algún elemento particular por el cual se evidencie que el caso haya estado revestido de una complejidad que justifique que la decisión haya sido emitida aproximadamente cuatro años después de la interposición del recurso de apelación y de la celebración de la audiencia.

5.5 Actividad procesal del interesado

42. El criterio de actividad procesal del interesado implica “impulsar la causa y [...] no incurri[r] en acciones dirigidas en entorpecer la tramitación normal del proceso”.²⁷ En garantías jurisdiccionales, corresponde a los jueces impulsar las causas de oficio hasta la conclusión del proceso.²⁸ La Corte evidencia que el accionante no entorpeció el trámite normal del proceso. Además, la conducta del accionante fue activa, por cuanto el 25 de agosto de 2016 ingresó un escrito pronunciándose sobre la carga probatoria que debe ser

²² CCE, sentencia 1349-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 41.

²³ Fs. 133, expediente Sala.

²⁴ La audiencia fue convocada el 18 de mayo de 2016. Luego, fue diferida y reinstalada el 20 de mayo de 2016.

²⁵ Art. 8, LOGJCC.

²⁶ Art. 24, LOGJCC.

²⁷ CCE, sentencia 1584-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 35.

²⁸ LOGJCC, artículo 4, número 5.

aplicada en garantías jurisdiccionales y el 13 de septiembre de 2016 solicitó que a la brevedad posible se emita la respectiva sentencia. Estos escritos no fueron atendidos por la Sala. Por lo tanto, esta Corte no observa que el accionante haya incurrido en actuaciones dirigidas a entorpecer y, por ende, dilatar el proceso.

5.6 Conducta de las autoridades judiciales

43. Como se indicó, corresponde a los jueces y juezas constitucionales impulsar de oficio una causa hasta que concluya. El 19 de septiembre de 2016, los jueces de la Sala tuvieron en cuenta el escrito presentado por el accionante, en el cual solicitaba la emisión de la sentencia. Después de esa fecha, no se advierte ninguna actuación adicional por parte de los jueces para atender el pedido realizado por el ahora accionante, hasta el día en que se emitió la sentencia de segunda instancia. De esta manera, al haber transcurrido aproximadamente cuatro años desde que se interpuso el recurso de apelación, se celebró la audiencia y se solicitó que se emita la sentencia, se observa que la actuación de la Sala no fue diligente.

5.7 Afectación generada en la situación jurídica de las partes

44. Esta Corte concluye que los jueces de la Sala no consideraron la naturaleza de la acción de protección pues inobservaron que esta es una garantía sencilla, rápida y eficaz que tiene por objeto el amparo directo y efectivo de los derechos de los accionantes. El accionante de la presente causa no recibió respuesta por escrito en aproximadamente cuatro años desde que se celebró la audiencia. Por lo que es inaceptable que, sin justificación alguna, la Sala no haya realizado ninguna actuación por este lapso.
45. Por lo expuesto, este Organismo verifica que la demora injustificada vulneró el derecho del plazo razonable como elemento transversal de la tutela judicial efectiva del accionante.

6. Medidas de reparación integral

46. Sobre la reparación integral, la Corte ha determinado que esta debe ser adecuada y acorde a las circunstancias de cada caso.²⁹ Por ello, en casos en los que ha encontrado una vulneración de derechos respecto del plazo razonable, ha considerado que la sentencia constituye, en sí misma, una medida de reparación.³⁰ Ahora bien, en el caso en concreto, este Organismo evidencia que ha existido una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva por la demora de aproximadamente cuatro años de la Sala en emitir sentencia

²⁹ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 74.

³⁰ *Ibid.* Esta es una medida de satisfacción.

luego de que se interpuso recurso de apelación y se celebró la audiencia. En tal virtud, el accionante ha solicitado que se ordene su reintegro a la Policía Nacional y que se ofrezca disculpas públicas por parte de la institución. Dichas pretensiones no se atienden en virtud de que aquello implica realizar un control de mérito de la garantía jurisdiccional subyacente y esto no se ha realizado en el presente caso.³¹

47. Respecto a la solicitud del accionante relativa a informar al Consejo de la Judicatura sobre el retraso injustificado, este Organismo reprocha la actuación de los jueces Lenín Javier García Párraga, Venus Aracely Loor Intriago e Isela Emperatriz Ordóñez Muñoz (ponente). Ello en vista de que existió una demora injustificada en la emisión de la sentencia de segunda instancia por escrito. Consecuentemente, según lo dispuesto en el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde a la Corte Constitucional informar de las actuaciones judiciales al Consejo de la Judicatura, para que adopten las decisiones a las que hubiere lugar.

6.1 Medida de reparación en equidad

48. Adicionalmente, el accionante establece que la demora en la decisión ha trastocado su proyecto de vida, lo que le ha llevado a “desempeñar un oficio digno como agricultor y jornalero, pero no deseado por injustas decisiones (...)”. En este caso en concreto, por su **excepcionalidad**, se observa que, por el paso del tiempo, se ha causado un daño inmaterial al accionante, por la evidente angustia que le ha provocado la falta de resolución de la sentencia de apelación en aproximadamente cuatro años, al estar pendiente de la decisión, y los gastos judiciales en los que ha incurrido por la demora en la emisión de la sentencia. Esto se desprende del expediente pues presentó escritos insistiendo con la resolución de la causa antes de la presentación de la acción extraordinaria de protección, pidiendo que se considere su situación.
49. La demora de la administración de justicia fue excesiva en el caso *in examine* y para el accionante el “retraso injustificado no puede quedar impune [...] y amerita un especial tratamiento en la reparación que han de considerar [...]”.³² Es evidente que el retraso le ha causado una evidente aflicción pues, como indica, “esta situación debe ser de los casos más tardíos de resolver en la justicia constitucional del Ecuador”. A su criterio, la demora en el caso incidió en su proyecto de vida. Ello se observa porque la demora afectaba al

³¹ El examen de mérito es una facultad excepcional y de oficio de la Corte Constitucional.

³² Fs. 171, expediente Sala.

resultado de la certeza de que se le restituya a un puesto que aspiraba, donde se satisficieran sus aptitudes y se respetaba su vocación.³³

- 50.** El transcurso del tiempo tiene, en el presente caso, una incidencia directa en la situación jurídica del accionante. Como fundamento de ello, se observa que la demora en la emisión de la sentencia de segunda instancia de la acción de protección afectó directamente la relación con el proyecto de vida del accionante, pues por esto existía un impedimento para que planifique su futuro sin una sentencia ejecutoriada. Adicionalmente, se observa una afectación en su trabajo, pues sin la decisión, existía una incertidumbre sobre el reintegro o no a su puesto de trabajo.
- 51.** Es inviable cuantificar la aflicción y la afectación que ha tenido el accionante por el plazo que ha transcurrido hasta la emisión de la sentencia. Por ello, como medida de reparación por el daño inmaterial, con el fin de repararlo, se debe disponer que el Consejo de la Judicatura cancele al señor Hugo Gualberto Sánchez Armijo, por equidad, la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América. Sobre ello, cabe señalar que, en casos de contextos castrenses, la Corte ha dispuesto la misma cifra como un tipo de reparación por el pago único en equidad.³⁴
- 52.** De conformidad con el artículo 20 de la LOGJCC, este Organismo ordena la remisión de una copia del expediente a la máxima autoridad responsable para que se inicien las acciones administrativas correspondientes a la luz de los artículos 67, 68, 69 y 70 de la misma ley.

7. Decisión

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

- 1.** Aceptar la acción extraordinaria de protección 760-20-EP.
- 2.** Declarar que la actuación de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica del accionante.

³³ Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019, párr. 255.

³⁴ Véase: CCE, sentencias 9-17-IS/21, 17 de noviembre de 2021; 10-17-IS/21, 21 de diciembre de 2021; 12-16-IS/21, 17 de noviembre de 2021, entre otras.

3. Declarar que la actuación del juez de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo vulneró el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas.
4. Dejar sin efecto la sentencia emitida por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.
5. Dejar sin efecto la sentencia emitida por el juez de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo.
6. Como medidas de reparación se dispone:
 - i. Que, se retrotraiga el proceso hasta el momento inmediato anterior de la celebración de la audiencia para que otro juez de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Quevedo fije la hora de la audiencia, la celebre y emita una sentencia, de conformidad con lo prescrito en la LOGJCC.
 - ii. Que, en virtud de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura, se informe a esta institución sobre las actuaciones de los jueces Lenín Javier García Párraga, Venus Aracely Loor Intriago e Isela Emperatriz Ordóñez Muñoz para que adopten las decisiones a las que hubiere lugar por no respetar el plazo razonable en la emisión del fallo de segunda instancia, incluyendo, en caso de que se considere necesario, el inicio de las acciones administrativas correspondientes en contra de estas autoridades judiciales a la luz de los artículos 67, 68, 69 y 70 de la LOGJCC.
 - iii. Que, el Consejo de la Judicatura cancele al accionante, por equidad, la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5 000,00) por el daño inmaterial producido. Dicha suma le será depositada en la cuenta que el accionante designe para el efecto.
 - iv. Que el Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a todas las juezas y todos los jueces. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante y en el mismo término de 10 días, deberá remitir a esta Corte los documentos que justifican la difusión de la presente sentencia a las y los jueces.

7. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
8. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

76020EP-65e13



Caso Nro. 760-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

IM/FA

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.