

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR</b>	
<b>DICTAMEN Y SENTENCIAS:</b>	
944-18-EP/23 En el Caso No. 944-18-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 944-18-EP .....	3
213-22-EP/23 En el Caso No. 213-22-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 213-22-EP .....	18
825-17-EP/23 En el Caso No. 825-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 825-17-EP .....	30
1-23-OP/23 En el Caso No. 1-23-OP Declárese procedente la objeción total por razones de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19	51
72-20-IN/23 En el Caso No. 72-20-IN Declárese la constitucionalidad del Artículo 35-3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos a Nivel Nacional y Selección de Aspirantes Becarios Extranjeros .....	86
21-19-IS/23 En el Caso No. 21-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 21-19-IS .....	111

	Págs.
31-19-IS/23 En el Caso No. 31-19-IS Rechácese la acción de incumplimiento No. 31-19-IS .....	120
36-19-IS/23 En el Caso No. 36-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 36-19-IS/22 .....	130
87-17-EP/23 En el Caso No. 87-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 87-17-EP.....	138
<b>SALA DE ADMISIÓN:</b>	
<b>RESUMEN DE CAUSA:</b>	
83-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Comité Empresarial Ecuatoriano y otros ..	149



**Sentencia No. 944-18-EP/23**  
**Juez ponente:** Jhoel Escudero Soliz

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

### **CASO No. 944-18-EP**

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

### **SENTENCIA No. 944-18-EP/23**

**Tema:** La Corte analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las decisiones judiciales emitidas por el conjuer y los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en un recurso de casación, las cuales habrían vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Habiendo verificado que el conjuer ha omitido pronunciarse sobre el cargo de falta de aplicación de fallos de triple reiteración en el auto de admisión parcial del recurso de casación, se acepta parcialmente la acción.

### **I. Antecedentes Procesales**

1. El 10 de febrero de 2012, Alba Jeannete Amaguaya Simbaña, en su calidad de gerente general de la compañía Licorjadium S.A. (en adelante “**la accionante**”), presentó una demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa por ejecución de silencio administrativo contra el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador – SENA E<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La pretensión de la accionante fue que el SENA E “[...] pague de inmediato, la suma de cuatrocientos noventa y cinco mil trescientos ochenta y un dólar (sic) de los Estados Unidos de América – USD. 495.381,00 – que es el valor de la petición fundamentada y formulada a dicha institución y que no fue materia de contestación dentro del término legal, pago sobre el cual se configuró el silencio administrativo positivo, con más (sic) intereses de mora correspondientes desde la fecha del vencimiento de la petición principal de 09 de enero de 2012, hasta la fecha en que se efectúe el pago”. El proceso fue identificado con el No. 17802-2012-0147, y posteriormente, por resorteo, fue asignado el No. 17811-2013-1449. El origen de la causa fue la petición que la accionante hizo al SENA E mediante escrito presentado el 16 de diciembre de 2011, de que se le cancele el valor referido, que corresponde al precio de la mercadería, los honorarios profesionales de su abogado patrocinador y un rubro por daño moral, a consecuencia de la incautación y destrucción de 450 cajas de licor que supuestamente no contaban con documentos de nacionalización ni registro sanitario. La incautación fue ejecutada por la Fiscalía de Pichincha en las instalaciones de la compañía Licorjadium S.A., en el mes de noviembre de 2009. El 14 de julio de 2011, el juez vigésimo de lo penal de Pichincha dictó el auto de sobreseimiento definitivo de la compañía Licorjadium S.A., señalando “[...] Con relación a la mercadería, en razón de que esta ha sido destruida, conforme expresa el señor Fiscal Superior, no procede ordenar su devolución o cualquier otro pronunciamiento.”. A decir de la accionante, la respuesta del SENA E contenida en el oficio No. SENA E-DGN-2012-0032-OF le fue notificada el 11 de enero de 2012, es decir, fuera del término de 15 días previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado. En dicho documento, el SENA E manifestó, en lo medular, que: “[...] Lo dicho guarda relación con el artículo 220 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el cual expresa que las reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados por servidores estatales o en la prestación de servicios públicos deberá contar con la participación de la Procuraduría General del Estado, para la defensa de sus intereses fiscales. [...] Con el fin de no obstaculizar el ejercicio de su derecho de petición y acceso a la justicia, y sin que ello signifique

2. En sentencia de 02 de septiembre de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito D.M., Provincia de Pichincha (en adelante “**el Tribunal Distrital**”) rechazó la demanda.<sup>2</sup>
3. El 08 de septiembre de 2014, la accionante interpuso un recurso de casación por las causales uno y tres del artículo 3 de la Ley de Casación. Mediante auto de 21 de enero de 2016, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**el conjuer**”) admitió parcialmente el recurso, únicamente por la causal primera, en los siguientes términos: “*Por las consideraciones expuestas, se admite el recurso de casación propuesto por Alba Jeannete Amaguay Simbaña, por sus propios derechos y en calidad de Gerente y Representante Legal de la Compañía Licorjadium Sociedad Anónima, Civil y Comercial, exclusivamente por las normas denunciadas al amparo de la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación y que se han señalado en el considerando TERCERO de este auto.*”<sup>3</sup>
4. El 11 de diciembre de 2017, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Sala**” o “**jueces de casación**”) emitieron una sentencia en la cual rechazaron el recurso de casación planteado por la Alba Jeannette Amaguaya Simbaña. La accionante interpuso un recurso de ampliación a la sentencia, mismo que fue negado por la Sala mediante auto de 06 de marzo de 2018.
5. El 28 de marzo de 2018, la accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y el auto mencionados en el párrafo anterior. En auto de 06 de noviembre de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda, correspondiendo su conocimiento a la jueza Marien Segura Reascos.
6. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 17 de febrero de 2022, correspondiendo su sustanciación al

---

*reconocimiento alguno de los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos por usted, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador hace uso de la atribución que le confiere el artículo 212 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de manera expresa se abstiene de pronunciar resolución sobre la responsabilidad extracontractual solicitada. Consecuentemente, su representada tiene la opción de acudir ante las autoridades correspondientes a ejercer la vía que el citado artículo 212 ibídem confiere.”.*

<sup>2</sup> En la sentencia, el Tribunal Distrital reflexiona la improcedencia del silencio administrativo, entre otras razones, porque “*la autoridad a quien se dirigió su pedido de indemnización no era la competente para responder por el supuesto daño infligido a la actora*” y “[*l*]a actora en su demanda no ha presentado el requisito formal de haber requerido a la autoridad el certificado que indique el vencimiento del término para contestar o la prueba de haberlo requerido ya sea administrativa o judicialmente”.

<sup>3</sup> La causa fue signada con el No. 17741- 2014- 0848. El conjuer admitió el recurso de casación por falta de aplicación de los artículos XVIII y XXXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 66.23 de la Constitución de la República, artículos 2217 y 2214 del Código Civil, artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado e indebida aplicación de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó su conocimiento a través de providencia de 20 de diciembre de 2022.

## II. Competencia

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

## III. Argumentos de las partes

### A. La pretensión de la accionante Alba Jeannete Amaguaya Simbaña y sus fundamentos

8. En su demanda, la accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de los siguientes derechos: propiedad (art. 321 CRE); petición y respuesta motivada (art. 66.23 CRE); debido proceso en la garantía de la defensa (art. 76.7 CRE) y de la motivación (art. 76.7.1 CRE); tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); y seguridad jurídica (art. 82 CRE). Su pretensión es que se declare sin valor ni efecto jurídico alguno las decisiones judiciales impugnadas, y que como medida de reparación integral se ordene al SENA E que se le pague inmediatamente el valor de la indemnización solicitada el 14 de diciembre de 2011, por haber operado de pleno derecho los efectos del silencio administrativo positivo, condenándole también al pago de costas.
9. Sobre el derecho a la propiedad, transcribe el artículo 321 de la Constitución de la República, cita el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y señala:

*“...en la sentencia que impugnamos con esta nuestra acción se defiende los hechos insólitos y confiscatorios cometidos (sic) por la entidad accionada, la SENA E (sic), cuando, en forma arbitraria, ilegal, ilegítima, inconstitucional, y antihumana, nos confiscó por la fuerza y en abuso inaudito de poder dictatorial, nuestra mercadería legal y legítimamente adquirida, apropiándose de ella, y no devolviéndonos jamás, a pesar del sobreseimiento definitivo en el ámbito penal, con el cual se reconoció la legítima propiedad nuestra, adquirida a base de nuestro esfuerzo y trabajo”.*

10. En cuanto al derecho de petición y respuesta motivada, cita el artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, transcribe el artículo 66.23 de la Constitución de la República, y señala:

*“la (sic) SENA E (...) se abstiene de pronunciar resolución sobre responsabilidad extracontractual, esto es, sobre lo que fue materia de nuestra petición que la formulamos en fecha 14 de diciembre de 2011, lo cual implica un reconocimiento inclusive expreso de que no formula respuesta sobre nuestra petición concreta, guardando silencio sobre*

*ella, lo que jurídicamente implica el reconocimiento de nuestros derechos al haberse negado a responder sobre nuestra petición, contraviniendo la Constitución de la República y la ley (...) la SENTENCIA (...) viola y vulnera nuestro derecho humano y constitucional de petición y de respuesta, al no haber valorado dicha comunicación, y al no haber establecido en su contenido que el Estado, a través de la SENAE, también violó y vulneró tal derecho”.*

11. En lo atinente al derecho al debido proceso, en la garantía de la defensa, indica: “*Es evidente que la sentencia que impugnamos impide y atenta nuestro derecho de defensa, al inventarse que no es procedente el silencio administrativo positivo para reclamar o pedir el pago de indemnizaciones a las entidades públicas, lo cual no consta ni en la Constitución, ni en la Ley...*”.
12. Sobre la tutela judicial efectiva señala: “*...la sentencia y auto que impugnamos (...) nos ha colocado en manifiesta indefensión al habérsenos negado nuestro acceso a la justicia, a pesar de que fuimos víctimas de un atropello insólito e inaudito por parte del estado -SENAE, al habérsenos confiscado y privado de nuestros bienes legítimamente adquiridos*” (se ha suprimido el énfasis en mayúsculas).
13. En cuanto a la motivación, transcribe el artículo 76.7.1 de la Constitución, y luego afirma:

*“en nuestro recurso de casación, invocamos como una de las causales la "Falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios", e, inclusive citamos e invocamos fallos de triple reiteración, y, por ende de cumplimiento obligatorio, y, tanto el Conjuez Ponente, al admitir parcialmente a trámite nuestro recurso de casación, como también la Sala, al expedir su sentencia de 11 de diciembre de 2017, prescindieron de considerar, analizar, y resolver nuestro recurso respecto a dicha causa, lo cual no sucedió a pesar de que, inclusive, solicitamos oportunamente ampliación de la sentencia, pese a lo cual en el auto de 6 de marzo de 2018, tampoco se resolvió sobre dicha causal, en razón de que se nos negó la ampliación solicitada”.*

14. Finalmente, sobre la seguridad jurídica la accionante esgrime que la sentencia no aplica la Constitución y normas jurídicas (sin especificar cuáles) con lo que se habría vulnerado este derecho.

## **B. Informe de descargo**

15. A requerimiento del juez sustanciador, el 20 de enero de 2023 los magistrados Patricio Secaira, Fabián Racines y Milton Velásquez han remitido un informe de descargo en el que señalan que: “[la sentencia] *se encuentra expedida conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las y los jueces nacionales que la suscribieron, doctores Cynthia Guerrero Mosquera (ponente), Pablo Tinajero Delgado y Alvaro Ojeda Hidalgo, con fundamento en el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación.*”

16. De su parte, la conjuenza nacional Hipatia Ortiz Vargas (en adelante “**la conjuenza nacional**”) ha remitido su informe de descargo el 17 de enero de 2023, en el cual señala. “...*el auto de admisión, ha sido expedido el 21 de enero del 2016, suscrito por quien entonces era Conjuenz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia doctor Francisco Iturralde Albán, Conjuenz que cesó de su cargo en virtud de la Renovación Parcial de la Corte Nacional de Justicia, conforme Resolución No. 037-2018 de 15 de marzo de 2018 del Pleno del Consejo de la Judicatura.*” Asimismo, la conjuenza nacional manifiesta que, “...*de realizar un descargo sobre uno de los cargos casacionales mencionados implicaría un pronunciamiento sobre un auto de admisión parcial del recuso que ya mereció la fase de resolución por la Sala Especializada. Tanto más que con ocasión de la ejecutoria de la sentencia de la Sala Especializada, la Secretaría ha remitido el proceso al Tribunal de origen para su cumplimiento.*”

#### IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. Si bien la accionante alega la vulneración de sus derechos a la propiedad, petición, debido proceso en la garantía de la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, no esgrime argumentos que permitan a esta Corte identificar cargos claros y completos que evidencien afectaciones a los mismos, incluso haciendo un esfuerzo razonable. Por el contrario, la accionante limita sus alegaciones a cuestionar el proceso originario, sin brindar una base fáctica ni una justificación jurídica sobre la forma en la cual una conducta judicial específica afectó a estos derechos constitucionales.<sup>4</sup>
18. En cuanto a la garantía de la motivación, la accionante manifiesta que, a pesar de que en su recurso de casación alegó la falta de aplicación de “*precedentes jurisprudenciales obligatorios*”, este cargo casacional habría sido ignorado tanto en el auto de admisibilidad parcial del recurso, como en la sentencia de fondo.
19. Lo dicho da cuenta que la accionante presenta cargos que podrían configurar el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes desde el momento mismo de la admisión del recurso extraordinario de casación, lo que justifica que la Corte analice tanto la sentencia como el auto de admisión parcial, porque están necesariamente enlazadas una a la otra de forma secuencial y el cargo se dirige contra ambas, aun cuando en la demanda de la acción extraordinaria de protección únicamente se impugnó la sentencia y el auto que negó el recurso de ampliación. Al respecto, en la sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2021, párr. 16, esta Corte señaló que “*ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas*”, pues

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020. En esta sentencia, la Corte señaló que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos. Para verificar que exista una argumentación completa se deben reunir, al menos tres elementos: i) tesis; ii) base fáctica y iii) justificación jurídica, que permitan a este Organismo analizar la alegada violación de derechos.

*“en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte deben basarse en los argumentos que presenten las partes”.*

20. Para resolver este cargo se formulará el siguiente problema jurídico:

**A. ¿El auto de admisión parcial del recurso de casación y la sentencia, emitidos por la Corte Nacional de Justicia, violentaron la garantía de la motivación, al haber omitido pronunciarse sobre la aplicación de precedentes jurisprudenciales y fallos de triple reiteración, alegados por la accionante en su recurso?**

21. En este apartado, la Corte analizará si la conducta judicial en la que habrían incurrido el congreso, al no haberse pronunciado sobre la admisibilidad de un cargo casacional, y en consecuencia, los jueces de la Sala, al haber omitido pronunciarse sobre la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios sobre los efectos jurídicos del silencio administrativo, vulneraron o no la garantía de la motivación. La Corte sostendrá que, al haber sido un cargo autónomo, distinto a los otros cargos presentados por el casacionista, y relevante por aludir fallos de triple reiteración reconocidos como tal por la ex Corte Suprema de Justicia, ameritaba un pronunciamiento por parte del congreso que admitió el recurso de casación, y al no haberlo hecho, provocó que los jueces nacionales también incurran en la misma omisión, con lo que se habría configurado una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por el vicio de incongruencia frente a las partes.

22. La garantía de la motivación está prevista en el artículo 76.7.1) de la Constitución de la República en los siguientes términos:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

23. Respecto al vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, la Corte Constitucional ha manifestado: *“hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes)”*.<sup>5</sup> En este sentido, esta incongruencia puede darse por omisión en la conducta judicial, cuando no se contestan cargos relevantes de las partes.

24. En el caso concreto, la accionante alega que su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se habría vulnerado porque tanto en el auto de admisión

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

parcial del recurso de casación como en la sentencia, el conjuer y los jueces de la Sala, respectivamente, omitieron pronunciarse sobre el cargo de falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios, previsto en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, mismo que fue alegado por la accionante en su recurso de casación. Dicho cargo sería relevante pues implicaría la presunta inobservancia de precedentes jurisprudenciales de carácter obligatorio y vinculante en la interpretación y aplicación de las leyes, emitidos por la ex Corte Suprema de Justicia.

**25.** En función de lo señalado, corresponde a esta Corte verificar si existió o no un pronunciamiento respecto a la alegación casacional de inobservancia de “*fallos de triple reiteración*” en el auto de admisión parcial, así como en la sentencia de fondo. Al revisar el auto de admisión parcial, la Corte verifica lo siguiente:

**25.1.** Entre los cargos planteados por la accionante en el recurso de casación, en lo correspondiente a la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación, se fundamentó: Falta de aplicación de los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en resoluciones No. (I-A) 321-97; (I-B) 195-99; y, (I-C) 217-99, publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999, que se refieren a que el efecto jurídico del silencio administrativo positivo no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo; y de otros fallos que resuelven sobre la ejecución del silencio administrativo positivo a favor del administrado.<sup>6</sup>

**25.2.** El auto de admisibilidad parcial del recurso extraordinario de casación se pronunció expresamente sobre: **1)** la admisión de los cargos de falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, del artículo 66.23 de la Constitución de la República, del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil y del cargo de aplicación indebida de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, **2)** la inadmisión del cargo de errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado por ser contradictorio con el cargo de falta de aplicación de la misma norma. **3)** No se constata que se haya admitido o inadmitido el cargo por “*falta de aplicación de los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia*”.

**26.** En lo que corresponde a la sentencia expedida por los jueces de la Sala, dicha providencia manifestó:

---

<sup>6</sup> Otros cargos fueron: 1) Falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, del artículo 66.23 de la Constitución de la República, del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil; 2) Errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado; y, 3) Aplicación indebida de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

- 26.1.** Sobre la falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, y artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, los jueces de la Sala determinaron que estas normas corresponden al derecho que tienen los ciudadanos a concurrir a los tribunales a hacer valer sus derechos y obtener una resolución, y que en el caso, el hecho de que en la sentencia se haya negado la petición realizada por la recurrente sobre la indemnización de daños y perjuicios, no significa que se le haya impedido concurrir a los organismos pertinentes a ejercer su derecho de petición.
- 26.2.** Sobre la falta de aplicación del inciso primero del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, los jueces de la Sala adoptó como propio el argumento contenido en la sentencia expedida dentro del expediente de casación No. 364, publicada en el Registro oficial 19 de 17 de febrero de 2000, en la cual se expone que *“para que el silencio positivo opere se requiere, como condición inexcusable, que la petición sea justa, oportuna que no esté prohibida por la ley, que se encuentre dentro de las previsiones legales que a ella corresponda y que sea dirigida a la autoridad competente. Por esta razón, no todo silencio positivo, entendido como la sola falta de respuesta a determinada petición, puede ser demandado con éxito.”*.
- 26.3.** En adición, señaló que el silencio administrativo no declara derechos sino que reconoce derechos preexistentes, y en este sentido, *“[...] la actora no puede señalar subjetivamente un monto determinado como valor de la indemnización, pues el derecho a una indemnización económica por responsabilidad objetiva del Estado requiere que previamente sea declarada judicialmente y no puede ser materia del silencio administrativo, ya que le corresponde al Juez a través de un proceso de conocimiento la determinación tanto la responsabilidad estatal como el monto de la indemnización; en consecuencia, no puede quedar al arbitrio de la voluntad del solicitante, ni puede configurarse automáticamente a través de la falta de respuesta de la administración dentro del plazo legal.”*
- 26.4.** Sobre la falta de aplicación de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil, los jueces de la Sala manifestaron que, en atención al literal b) del artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estos eran incompetentes para conocer o decidir sobre las cuestiones de carácter civil, y que por tal motivo no cabía un pronunciamiento sobre esta alegación.
- 26.5.** Finalmente, sobre la aplicación indebida del literal f) del numeral 1 del artículo 129 y del artículo 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, los jueces de la Sala determinaron que estas normas atañen a daños que presuntamente le fueron ocasionados a la accionante, pero que [a ese momento] no han sido determinados por un juez a través de un proceso judicial.

27. De los antecedentes citados se desprende que, el conjuez no analizó la procedencia o improcedencia del cargo de falta de aplicación de la jurisprudencia vinculante obligatoria que devino de fallos de triple reiteración emitidos por la ex Corte Suprema de Justicia respecto a los efectos del silencio administrativo positivo, y tampoco lo admitió ni lo inadmitió de forma expresa.
28. En consecuencia, resulta notorio que, en la fase de admisión del recurso extraordinario de casación, el conjuez omitió analizar y pronunciarse sobre el cargo de falta de aplicación de jurisprudencia vinculante obligatoria originada en los fallos de triple reiteración que versaban sobre la ejecución del silencio administrativo, que era un cargo autónomo respecto a los otros anunciados por el casacionista. Por esta razón los jueces de la Sala no lo analizaron, porque estaban proscritos de hacerlo según lo ha dicho este Organismo en la sentencia No. 007-17-SEP-CC<sup>7</sup>, lo que conllevó a que se configure el vicio de incongruencia frente a las partes desde la fase de admisión del recurso, y, de forma continuada, en la sentencia.
29. En este extremo, es posible visualizar que la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para la accionante se configuró en la fase de admisión del recurso extraordinario de casación pero no en la fase de sustanciación del recurso; empero el vicio que presenta el auto de admisión parcial del recurso extraordinario de casación podría irradiar en la decisión definitiva del caso.
30. Por las razones expuestas, es posible concluir que el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no haber atendido el cargo de falta de aplicación de fallos de triple reiteración presentado por la accionante en su recurso extraordinario de casación, trasladando el vicio a la sentencia emitida por los jueces de la Sala.

---

<sup>7</sup> En esta sentencia, la Corte ha señalado que: “(...) En el caso en análisis, se observa que la fase de admisibilidad del recurso, en la que los jueces de la Sala de Casación previo a su resolución, efectuaron un estudio que demandó una argumentación minuciosa respecto al cumplimiento de los requisitos señalados en la ley para la interposición de este recurso extraordinario de casación, ha sido cumplida con la expedición del respectivo auto que admite a trámite el recurso de casación por verificarse el cumplimiento de los requisitos para su interposición, por tanto el universo en el cual les correspondía actuar a los jueces de la Sala de Casación, se enmarca en la segunda fase del recurso de casación, es decir a la sustanciación y resolución del mismo mediante un examen detallado y fundamentado sobre la existencia o no de vulneraciones a la ley en la sentencia impugnada, conforme los argumentos esgrimidos por la parte recurrente y que han sido aceptados en el auto de admisión, mas no fundamentar su estudio en temas de admisibilidad que fueron materia de un examen judicial anterior.” / “[...] Por consiguiente, mal harían los jueces en pronunciarse sobre temas de admisibilidad una vez que el recurso ha sido admitido a trámite, y viceversa, que, dentro del examen de admisibilidad, los jueces efectúen pronunciamientos acerca del fondo del asunto<sup>14</sup>. En tal virtud, es deber de los operadores judiciales, al momento de conocer el recurso de casación, separar y diferenciar claramente las dos fases que operan en el mismo: admisibilidad y procedibilidad; así como el deber de respetar su ámbito de actuación en cada una de ellas dentro del marco de sus competencias en función de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso y evitar que se confundan competencias que deriven en que el tribunal de casación termine por resolver cuestiones de fondo en la fase de admisibilidad o viceversa, se resuelvan cuestiones de admisibilidad al momento de absolver el recurso”.

## V. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 944-18-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. Como medida de reparación se dispone:
  - a. Dejar sin efecto el auto de admisión parcial del recurso extraordinario de casación emitido por el conjuer el 21 de enero de 2016, y la sentencia expedida por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa No. 17741-2014-0848, originada en la causa No. 17811-2013-1449.
  - b. Ordenar que, previo sorteo, un nuevo conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva la admisibilidad del recurso de casación propuesto por la accionante.
  - c. Disponer la devolución del expediente No. 17741-2014-0848 a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que se cumpla con la medida dispuesta.
4. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 944-18-EP/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de la mayoría, me aparto de la sentencia **No. 944-18-EP/23**, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. La compañía accionante alegó que el auto de 21 de enero de 2016 y la sentencia de 11 de diciembre de 2017, dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneraron sus derechos a la propiedad (art. 321 CRE), a la petición y respuesta motivada (art. 66.23 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de la defensa (art. 76.7 CRE) y a la motivación (art. 76.7.1 CRE), y de la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante, y declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.1 CRE) por el vicio de *incongruencia frente a las partes*. En consecuencia, como de medida de reparación, se dispuso **retrotraer** el proceso hasta el examen de admisibilidad del recurso de casación, para subsanar la falta de pronunciamiento sobre el cargo de falta de aplicación del criterio jurisprudencial obligatorio producto de fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup>.
4. Esta Corte ha considerado que la falta de pronunciamiento sobre un argumento de las partes, puede vulnerar un derecho solo si el argumento es relevante. Un argumento es *relevante* si podría incidir significativamente en la resolución del caso<sup>2</sup>. Por lo tanto, se verificará **(i)** si la Sala respondió o no sobre el cargo casacional del recurrente, y **(ii)** si ese cargo era relevante para la resolución del caso.
5. Respecto a **(i)**, el recurrente alegó las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de casación referentes: **a)** falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 66.23 de la Constitución de la República, artículos 2217 y 2214 del Código Civil, artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado e indebida aplicación de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, **b)** errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, y **c)** falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios en resoluciones No. (I-A) 321-97; (I-B) 195-99; y, (I-C) 217-99, publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999.

<sup>1</sup> En resoluciones No. (I-A) 321-97; (I-B) 195-99; y, (I-C) 217-99, publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 751-15-EP/21, párr. 71.

6. En el auto de admisión de 21 de enero de 2016, el conjuerz admitió parcialmente el recurso de casación, con base a los siguientes pronunciamientos: **a)** la admisión de los cargos de falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, del artículo 66.23 de la Constitución de la República, del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil y del cargo de aplicación indebida de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, **b)** la inadmisión del cargo de errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado por ser contradictorio con el cargo de falta de aplicación de la misma norma. Sin embargo, no se pronunció sobre la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios **(c)**.
7. La sentencia de 11 de diciembre de 2017, como consecuencia de que, el auto de admisión no se pronunció sobre el cargo **(c)**, no podría pronunciarse sobre la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios. Sin embargo, la Sala sí se refirió al silencio administrativo. Así razonó:

*“El silencio administrativo es el reconocimiento a un derecho preexistente, es decir, que a través del silencio administrativo no se reconocen derechos, sino que se reconocen derechos preexistentes; por lo tanto, la actora no puede señalar subjetivamente un monto determinado como valor de la indemnización, pues el derecho a una indemnización económica por responsabilidad objetiva del Estado requiere que previamente sea declarada judicialmente y no puede ser materia del silencio administrativo, ya que le corresponde al Juez a través de un proceso de conocimiento la determinación tanto la responsabilidad estatal como el monto de la indemnización”<sup>3</sup>.*
8. Por lo expuesto, la Corte verifica que, en el auto de inadmisión del recurso de casación, no se contestó el cargo del recurrente respecto al cargo **(c)** **(i)** y, en consecuencia, corresponde verificar si el cargo era relevante **(ii)**.
9. La Corte Constitucional determinó que una sentencia o auto incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes, cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes<sup>4</sup>. Para verificar si la sentencia incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, era necesario verificar no solo si no se ha dado respuesta a un argumento de la compañía accionante, sino también si este era *relevante*.
10. Los precedentes jurisprudenciales obligatorios alegados por la compañía accionante únicamente definen el silencio administrativo positivo y establecen, en sustancia, que: *“el efecto jurídico del silencio administrativo positivo no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo”<sup>5</sup>.*

<sup>3</sup> Corte Nacional de Justicia, sentencia de 11 de diciembre de 2017.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71.

<sup>5</sup> Gaceta judicial serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999, foja 4194.

11. Considero que, en el caso, el cargo sobre la falta de aplicación de los fallos de triple reiteración, no era un cargo *relevante* (ii), porque versaba sobre los efectos generales del silencio administrativo positivo. Por ese motivo, la Sala razonó que el pedido de indemnización solicitado por la compañía accionante **no era materia de silencio administrativo positivo**, y que su pretensión debió ser conocida a través de otra figura legal (responsabilidad objetiva del estado). Es decir, que el referido cargo no era relevante, porque no afectaba a la decisión de fondo del recurso de casación, ya que la pretensión de la compañía accionante no es materia de silencio administrativo positivo.
12. Por lo tanto, aunque la Sala hubiera aplicado el fallo de triple reiteración, su decisión no hubiese cambiado el resultado, porque este abordaba aspectos generales del silencio administrativo positivo y no sobre el pago de indemnizaciones, como pretendió la compañía accionante que se le reconozca. Por consiguiente, retrotraer sería inoficioso, ya que la nueva decisión llegaría a misma decisión de rechazar el recurso de casación.
13. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. 944-18-EP debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

RICHARD  
OMAR ORTIZ  
ORTIZ

Firmado digitalmente por  
RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2023.02.26  
20:03:15 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 944-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 17:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

094418EP-52c96

**Caso Nro. 0944-18-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y del voto salvado que antecede, fue suscrito el día jueves veintitrés de febrero de dos mil veintitrés por el señor Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y, el día domingo veintiséis de febrero de dos mil veintitrés por juez/a constitucional, Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 213-22-EP/23**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

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

**CASO No. 213-22-EP**

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

**SENTENCIA No. 213-22-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho al doble conforme, instrumentalizado en el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, producida por la laguna estructural identificada en la sentencia No. 1965-18-EP/21, de Arturo Francisco Loor Cerezo y Darwin Emilio Coello Salvatierra. Esta laguna consiste en la omisión del legislativo de establecer un recurso procesal eficaz para garantizar el derecho a la defensa en la garantía de doble conforme cuando una persona es condenada por primera vez en segunda instancia.

**I. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 16 de mayo de 2017, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo (“el juez”) emitió un auto de sobreseimiento de los procesados Arturo Francisco Loor Cerezo (“Arturo Loor”) y Darwin Emilio Coello Salvatierra (“Darwin Coello”) dentro de la causa<sup>1</sup> en la que se sustanciaba el posible cometimiento del delito de robo.<sup>2</sup> La Fiscalía General del Estado (“FGE”) y la acusadora particular interpusieron un recurso de apelación.
2. El 27 julio de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo (“la Sala Provincial”) revocó el auto de sobreseimiento y dictó uno de llamamiento a juicio.
3. El 23 de noviembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos (“el Tribunal”), dio a conocer su resolución de forma oral, ratificando el estado de inocencia de los procesados. La FGE y la acusación particular interpusieron un recurso de apelación.

<sup>1</sup> El 20 de enero de 2017, 12 personas ingresaron de forma violenta al domicilio de Jaime Edemirt Suárez Méndez y sustrajeron varias pertenencias. El mismo día, después de un operativo de la Policía Nacional, se detuvo a los señores Darwin Emilio Coello Salvatierra, Arturo Francisco Loor Cerezo, Fermín Feliciano Plua Piza y Santiago Bladimir Carrera Zambrano, quienes presuntamente participaron en el hecho delictivo y se formuló cargos en su contra. Causa Nro. 12283-2017-00133.

<sup>2</sup> Código Orgánico Integral Penal (COIP), artículo 189 inc. 1 “La persona que mediante amenazas o violencias sustraiga o se apodere de cosa mueble ajena, sea que la violencia tenga lugar antes del acto para facilitararlo, en el momento de cometerlo o después de cometido para procurar impunidad, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años”.

4. El 20 de mayo de 2021, la Sala Provincial revocó la sentencia subida en grado y, en su lugar, emitió una sentencia declarando la culpabilidad y responsabilidad de los procesados por el cometimiento del delito de robo.<sup>3</sup> Los procesados Arturo Loor y Darwin Coello presentaron un recurso de casación.
5. El 30 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“Sala de la Corte Nacional”) inadmitió el recurso de casación interpuesto por los procesados.<sup>4</sup> Dicho auto fue notificado el 7 de diciembre de 2021.

### 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 21 de diciembre de 2021, Arturo Loor y Darwin Coello (“los accionantes”) presentaron acción extraordinaria de protección frente al auto de inadmisión del recurso de casación de la Sala de la Corte Nacional; y, la sentencia emitida por la Sala Provincial.
7. El 11 de marzo de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, y requirió un informe de descargo a los jueces de la Sala Provincial y de la Sala de la Corte Nacional.
8. El 2 de noviembre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el tratamiento prioritario de la causa No. 213-22-EP.
9. El 22 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y reiteró el requerimiento de los informes de descargo a los jueces accionados.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

10. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador y artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

---

<sup>3</sup> La Corte Provincial resolvió en la sentencia “*declara[r] la culpabilidad y responsabilidad penal y de [sic] se le impone [sic] 189 inciso 1 del Código Orgánico Integral Penal a cumplir 5 años de privación de libertad, y como se encuentran en libertad una vez que se ejecutorié esta sentencia el juez que le corresponda deberá hacer las gestiones para que lo localicen y cumpla con la pena, daños y perjuicios, como reparación integral como lo determina [sic] coip en su art 77 y siguiente, este tribunal ordena que los demandados deben indemnizar a la víctima con lo determina el art 78 numeral 1 a la restitución del vehículo o su valor equivalente en dólares y la indemnización prevista en el numeral 3 del mencionado art 78 indemnización a daños materiales e inmateriales por todo el perjuicio que resulte como consecuencia de la infracción y se evalúan en la suma de \$ 10000 (diez mil dólares) y como medida de satisfacción se le dispone a los sentenciados que para remediar la dignidad de la víctima se deben disculpar públicamente por algún medio que exista en la parroquia La Esperanza o con un cartel en dicha parroquia en la vía pública*”. Expediente de la Corte Provincial, fojas 54 a 56 vta.

<sup>4</sup> La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Transito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia resolvió “*INADMITIR el medio de impugnación propuesto por los señores Arturo Francisco Loor Cerezo y Darwin Emilio Coello Salvatierra, procesados; toda vez que su interés para recurrir - en la forma que ha sido planteado- no resulta ser compatible con lo dispuesto por las normas legales citadas ut supra; por sustentar su recurso en pedidos de valoración de prueba y revisión de hechos*”. Expediente de la Corte Nacional, fojas 3 a 10.

(“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

### III. Argumentos y pretensión

#### 3.1. Argumentos de los accionantes

11. Los accionantes impugnan la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, emitida el 20 de mayo de 2021; y, el auto de inadmisión del recurso de casación de la Sala de la Corte Nacional, emitido el 30 de noviembre de 2021. Alegan que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 75, 76(7)(l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
12. En su demanda, los accionantes sostienen, de forma general, que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica por cuanto los jueces de la Sala Provincial y de la Sala de la Corte Nacional inobservaron el principio *in dubio pro reo* y alegan que se condenó “*a personas inocentes*”. Finalmente, aseguran que la sentencia y el auto impugnados no se encuentran motivados. Como pretensión, los accionantes solicitan que se declare la vulneración de sus derechos y se deje sin efecto las decisiones impugnadas.

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

13. Pese a que se requirió a los jueces de la Sala de la Corte Nacional y de la Sala de la Corte Provincial que remitan su informe de descargo debidamente motivado, hasta la fecha no lo han enviado.

### IV. Análisis constitucional

#### 4.1. Formulación de los problemas jurídicos

14. En el presente caso, esta Corte observa que los accionantes alegan la vulneración de varios derechos en la sentencia emitida por la Corte Provincial y el auto que inadmitió su recurso de casación. No obstante, de los hechos del caso y de las alegaciones de los accionantes (recogidas en los párrafos 11 y 12 *supra*) se advierte que ellos recibieron una sentencia condenatoria, por primera vez, en segunda instancia, sin poder acceder a un recurso eficaz para que se revise su caso y obtener decisión de fondo. Por lo que se evidencia una posible violación al derecho al doble conforme, instrumentalizado en el derecho a recurrir.<sup>5</sup>
15. El derecho a recurrir es una de las garantías de defensa que conforman el derecho al debido proceso y se encuentra reconocido en la Constitución en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> La Corte Constitucional ha realizado análisis similares en la sentencia No. 1989-17-EP/21; 151-15-EP/21; 2128-16-EP/21; 2529-16-EP/21; 2422-17-EP/22.

[E]n 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: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

16. En concordancia con lo anterior, esta Corte ha concluido que en materia penal, la garantía de recurrir el fallo condenatorio está encaminado a garantizar que el procesado obtenga una doble conformidad.<sup>6</sup> Así, el derecho al doble conforme instrumentalizado en la garantía de recurrir, es aplicable a procesos penales en los que una persona haya sido declarada penalmente responsable en una sola instancia.<sup>7</sup>
17. En este caso, los accionantes recibieron una sentencia condenatoria, por primera vez, en segunda instancia y no tuvieron acceso al análisis integral de dicha sentencia, por un tribunal superior. Sobre este presupuesto fáctico esta Corte ya determinó que existe una *laguna estructural* en la norma.<sup>8</sup> En reiteradas sentencias<sup>9</sup> ha manifestado que la omisión normativa institucional de tener un recurso apto para garantizar el derecho al doble conforme, por sí misma, vulnera el derecho fundamental de recurrir.
18. Al respecto, este Organismo consideró que el derecho al doble conforme “*permite proteger a las personas procesadas, limitar el poder punitivo y evitar la condena de personas inocentes o condenas desproporcionales al hecho delictivo. En consecuencia, la realización de este derecho, si fuera el caso, habilita y legítima la imposición estatal contra una persona.*”<sup>10</sup>
19. Adicionalmente, esta Magistratura ha establecido que el derecho al doble conforme no se garantiza con la mera posibilidad formal de plantear una impugnación a la sentencia condenatoria, sino que dicho recurso debe ser eficaz en el sentido de ser susceptible de permitir un análisis integral de la sentencia condenatoria impugnada.<sup>11</sup>
20. En este sentido, la Corte ha sostenido “*que el derecho al doble conforme busca dotar al condenado dentro de un proceso penal de una instancia capaz de corregir posibles errores judiciales, dada la especial gravedad que revisten las sanciones penales*”<sup>12</sup>; por lo que, este derecho se ve menoscabado cuando, luego de recibir, por primera vez, una sentencia condenatoria en segunda instancia, el sistema procesal penal no contempla otro recurso más allá de los extraordinarios de casación y revisión. Esto, porque -por su naturaleza- no pueden valorar pruebas -casación- o ya se encuentra ejecutoriada la

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2251-19-EP/22, párr. 20; sentencia No. 987-15-EP/20, párr. 44; sentencia No. 1989-17-EP/21, párr. 37; sentencia No. 3068-18-EP/21, párr. 38 y sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 23.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2251-19-EP/22.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 27. Dicha laguna estructural consistió en la omisión del legislativo de establecer un recurso procesal eficaz para garantizar el derecho a la defensa en la garantía de doble conforme cuando una persona es condenada por primera vez en segunda instancia

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1965-18-EP/21, sentencia No. 2128-16-EP/21.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1989-17-EP/20, párr. 35.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 987-15-EP/20, párr. 47; sentencia No. 2251-19-EP/22, párr. 22.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 27.

sentencia -revisión- y tienen causales taxativas para su interposición, lo que imposibilita garantizar el derecho al doble conforme.<sup>13</sup>

21. La demostración de una violación a este derecho implicaría dejar a salvo el derecho de los accionantes para interponer un recurso especial que asegure la aplicación del doble conforme. Así, en el evento de encontrar vulnerado este derecho, las inconformidades que los accionantes tengan con respecto de las decisiones judiciales emitidas en el proceso penal de origen y con su situación jurídica, podrían ser formuladas al momento de ejercer su derecho al doble conforme.<sup>14</sup>
22. En función de lo anterior, este Organismo considera necesario examinar si en este caso se vulneró el derecho al doble conforme del accionante al no haber tenido un recurso oportuno, eficaz y accesible que revise la sentencia condenatoria de segunda instancia. Por lo que, de verificarse una vulneración del derecho al doble conforme, esta Corte no continuará con en el análisis de los demás cargos planteados.<sup>15</sup>
23. Es así que se plantea el siguiente problema jurídico:

*¿Se vulneró el derecho al doble conforme de los accionantes al no contar con un mecanismo procesal que revise su sentencia condenatoria, emitida por primera vez por la Corte Provincial el 20 de mayo de 2021?*

#### 4.2. Resolución del problema jurídico

24. Esta Corte ha determinado que el derecho al doble conforme en materia penal se encuentra garantizado en el artículo 76(7).(m) de la CRE que establece el derecho a recurrir, así como en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>16</sup>
25. De igual forma, este Organismo ha señalado que el procesado que es condenado, por primera vez, en segunda instancia debe tener derecho a acceder a un recurso que garantice el doble conforme que *“exige dos elementos básicos. En primer lugar, la existencia de un tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria con competencia para revisarla, el que debe ser de superior jerarquía orgánica. Y, en segundo lugar, un recurso -cualquiera fuere su denominación- ordinario; es decir, oportuno, eficaz y accesible para toda persona declarada culpable penal.”*<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Esta Corte ha manifestado con respecto a la casación que en esta *“no puede controvertirse la valoración de la prueba efectuada en la sentencia impugnada [...] y tampoco es accesible, debido a las rigurosas formalidades exigidas para la admisibilidad del recurso”* y en cuanto al recurso de revisión este *“no es un recurso oportuno-según estándar exigido por el doble conforme-, dado que su interposición no impide la ejecutoria de la sentencia impugnada; y tampoco es eficaz, puesto que se circunscribe al examen exclusivo de las causales taxativamente fijadas en la ley, todas las que, además exigen la presentación de prueba nueva”*. Sentencia No. 1965-18-EP/21, párrs. 38 y 39.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2287-21-EP, párr. 23.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-22-EP/22, párr. 22.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 987-15-EP/20, párr. 43; sentencia No. 1989-17-EP/21, párr. 37; sentencia No. 3068-18-EP/21, párr. 38; sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 23; sentencia No. 2251-19-EP/22, párr.22.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 27.

26. En el caso bajo análisis, se observa que los accionantes recibieron una sentencia en primera instancia que ratificó su inocencia. No obstante, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la FGE y la acusación particular, la Corte Provincial dictó una sentencia condenatoria en su contra.
27. Si bien los accionantes presentaron un recurso extraordinario de casación, este fue inadmitido.
28. Sobre este punto, aun cuando se hubiese admitido el recurso de casación, contemplado en el artículo 656 del COIP, debido a sus rigurosas formalidades, este no habría permitido la posibilidad de un análisis fáctico y mucho menos probatorio del caso. En este sentido, no habría garantizado el derecho al doble conforme de las personas a la que se les desvirtuó su estado de inocencia en segunda instancia.<sup>18</sup>
29. Consecuentemente, al verificarse que la sentencia condenatoria de la Corte Provincial emitida el 20 de mayo de 2021, no pudo ser revisada por un tribunal superior a través de un recurso eficaz, oportuno y accesible, provocó la vulneración del derecho al doble conforme de los accionantes, materializado en el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo. De manera que, en virtud de la sentencia No. 1965-18-EP/21, en concordancia con la resolución No. 04-2022 de 30 de marzo de 2022 de la Corte Nacional de Justicia, los accionantes podrán interponer el recurso especial determinado para garantizar su derecho al doble conforme.
30. En virtud de lo expuesto en el párrafo 22 *supra*, al haberse verificado una vulneración al derecho al doble conforme de los accionantes, esta Corte no continuará con en el análisis de los demás cargos planteados.

## V. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección No. **213-22-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho al doble conforme, instrumentalizado en el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, en perjuicio de Arturo Francisco Loor Cerezo y Darwin Emilio Coello Salvatierra.
3. Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 30 de noviembre de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
4. Declarar que los accionantes de la presenten acción extraordinaria de protección tienen habilitado el recurso especial de doble conforme, de acuerdo

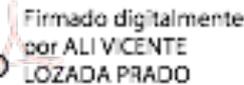
---

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 38.

con la sentencia No. 1965-18-EP/21 de esta Corte, en concordancia con la resolución No. 04-2022 de 30 de marzo de 2022 de la Corte Nacional de Justicia. Dicho recurso podrá ser planteado dentro del término de tres días contados desde la notificación de la providencia que avoque conocimiento el respectivo juzgador de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

5. Ordenar que, en el término de 3 días desde la notificación de la presente sentencia, la Defensoría Pública designe una defensora o un defensor público que comparezca al proceso penal No. 12283-2017-00133 y se contacte con los accionantes para que puedan contar con asistencia letrada para interponer el recurso especial de doble conforme, en caso de requerirlo.
6. Disponer a la Secretaría General de la Corte Constitucional la devolución del expediente a la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.
7. 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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 213-22-EP/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de febrero de 2023, aprobó la sentencia N°. 213-22-EP/23 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por los señores Arturo Francisco Loor Cerezo y Darwin Emilio Coello Salvatierra (“**accionantes**”) en contra de la sentencia dictada el 20 de mayo de 2021 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo y el auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 30 de noviembre de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso penal signado con el N°. 12283-2017-00133.
2. En la sentencia de mayoría se aceptó la demanda por considerar que “*al verificarse que la sentencia condenatoria de la Corte Provincial emitida el 20 de mayo de 2021, no pudo ser revisada por un tribunal superior a través de un recurso eficaz, oportuno y accesible*”, lo cual, a su criterio, vulneró el derecho al doble conforme.
3. Respetando las consideraciones realizadas en el voto de mayoría, me permito disentir de las mismas, porque considero que la forma en la que se aborda la presunta violación del derecho al doble conforme menoscaba la naturaleza de la acción extraordinaria de protección y vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de la parte accionada, es decir de las autoridades judiciales que emitieron la decisión impugnada, contra quienes se presentaron los cargos por presunta violación de derechos.
4. Bajo este contexto, procederé a exponer mis consideraciones.

**I. Consideraciones**

5. Para la comprensión del presente voto salvado resulta importante recalcar que la justicia constitucional se sustenta en diversos principios procesales. Por la forma de resolución de la causa *in examine*, es oportuno señalar que el principio establecido en el artículo 4, número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que el proceso inicia con la presentación de la demanda, y en el mismo sentido las reglas: (i) *en eat iudex ultra petita partium*; (ii) *iudex iudicare debet iusta allegata et probata partium*,; (iii) *iudex ex consciencia iudicare debet immo secundum allegata*,; y (iv) *iudex non potest pertransire, quod principaliter in iudicio proponitur*, indican que el juez no puede resolver más allá de lo que las partes han propuesto y solicitado en la demanda.
6. En este orden de ideas y en virtud del objeto de la acción extraordinaria de protección, el legislador ha previsto que, en lo principal, la demanda debe contener estrictamente: (1) la constancia de que la sentencia o auto este ejecutoriada; (2) el señalamiento de la

judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional; y (3) la identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial, pues con base en esa información esgrimida en la demanda y una vez que se haya superado la fase de admisión, el juez constitucional determinará los problemas jurídicos que le permitan resolver las pretensiones de la demanda.

7. Si bien los jueces al conocer una acción extraordinaria de protección pueden subsanar los errores de derecho a través de la reconducción del argumento a la norma que consideren pertinente, no podrán sustentar su resolución en hechos que no han sido alegados expresamente, pues ocasionarían dos problemas constitucionales: **(a)** la decisión incurriría en el vicio de incongruencia procesal y violaría el derecho a la tutela judicial efectiva ; y **(b)** la resolución de hechos no determinados en la demanda vulneraría el derecho a la defensa de la parte accionada pues si el accionante impugna determinadas actuaciones judiciales el juez tiene derecho a defenderse en igualdad de condiciones y a replicar estos argumentos; en suma, a ejercer su derecho de contradicción.
8. Una vez dicho esto, es oportuno detallar el contenido de la demanda a fin de establecer el punto del cual debió partir el análisis constitucional en la decisión de mayoría.

## II. Del contenido de la demanda

9. A saber, en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante presentó los siguientes argumentos:

DERECHOS IDENTIFICADOS	ARGUMENTO
tutela judicial efectiva e “ <i>in dubio pro reo</i> ”	<p>“<i>el derecho a la tutela judicial implica el acceso efectivo a la justicia y obtener de ella una respuesta en base a los preceptos constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional. En este sentido, este derecho contempla un enfoque integral, a efectos de garantizar la vigencia de derechos constitucionales. En consecuencia, la tutela judicial efectiva requiere de la existencia de operadores de justicia, quienes deben velar por el cumplimiento de la normativa constitucional y legal dentro de un caso concreto, con el objeto de alcanzar la justicia (...)</i></p> <p>Sobre esto, los accionantes agregaron que los jueces de Corte Provincial y Corte Nacional: “<i>han inobservado el Principio IN DUBIO PRO REO, pues han condenado a personas inocentes en el cantón Quevedo</i>” (Mayúsculas pertenece al original).</p>
debido proceso en la garantía de motivación	Los accionantes mencionarlo que las decisiones emitidas por los jueces de Corte

	Provincial y Corte Nacional “no se encuentra motivada, de la forma establecida en el Art. 76.7.1 de la Constitución del Ecuador vigente, y a la sentencia (Garantía de la motivación), dictada por el Pleno de la Corte Constitucional (...) Caso No. 1158-17-EP”
Seguridad jurídica	discrepamos con las afirmaciones de los señores Jueces Nacionales. El recurso de Casación fue presentado atacando de forma minuciosa los puntos lesivos, al principio in dubio pro reo, violándose de esta forma (...) El derecho constitucional a la seguridad jurídica.

## II. Consideraciones

10. De la lectura integral de los argumentos contenidos en la demanda y resumidos en el cuadro *ut supra*, claramente se desprende que, las decisiones impugnadas son la sentencia de 20 de mayo de 2021 y el auto de 30 de noviembre de 2021. Asimismo, los derechos identificados como violados son la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la garantía de la motivación.
11. En la resolución de la presente causa se establece que: “*esta Corte observa que los accionantes alegan la vulneración de varios derechos en la sentencia emitida por la Corte Provincial y el auto que inadmitió su recurso de casación. No obstante, de los hechos del caso y de las alegaciones de los accionantes (recogidas en los párrafos 11 y 12 supra) se advierte que ellos recibieron una sentencia condenatoria, por primera vez, en segunda instancia, sin poder acceder a un recurso eficaz para que se revise su caso y obtener decisión de fondo. Por lo que se evidencia una posible violación al derecho al doble conforme, instrumentalizado en el derecho a recurrir*” (Énfasis añadido), cuando el derecho en análisis no fue alegado y consecuentemente no presenta un cargo que permita la argumentación contenida en los párrafos 24 a 30 de la decisión de mayoría.
12. En ese sentido, se notificó a la parte accionada y se le solicitó un informe motivado, en el que se le pidió que “*presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda*”.
13. En este punto, es menester cuestionarse dos aspectos: ¿En dónde se deja el derecho a la defensa de la parte accionada, si en la providencia de avoco de conocimiento se solicita que presenten argumentos de descargo sobre la demanda presentada y en la sustanciación del proyecto deciden sobre aspectos totalmente distintos?; ¿En dónde queda la naturaleza extraordinaria de la garantía activada, si en la práctica se omite e inobserva el contenido riguroso que debe cumplir la demanda y se analiza todo el proceso? De tal modo que la consecuencia jurídica de la resolución de la presente causa se circunscribe en tres aspectos críticos: (1) resolver sobre hechos/argumentos no propuestos en la demanda lo cual genera un estado de indefensión a la parte accionada;

- (2) permitir que la Corte Constitucional analice a su mejor criterio los hechos que considere pertinentes aun cuando no estén determinados en la demanda; y (3) no contestar a los argumentos ni a la pretensión del accionante.
14. Cabe recalcar que la resolución de demandas bajo este criterio antojadizo hace que este Organismo se convierta en una instancia adicional, que fiscaliza el proceso judicial; conllevando a que la misma Corte Constitucional desnaturalice esta garantía.
15. Al contrario de lo examinado en la decisión de mayoría, la sentencia únicamente debió analizar la presunta violación de los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la garantía de la motivación, por contener argumentos que, si lo permitían y a partir de ello, determinar si existió o no violación en la decisión impugnada.
16. Por las consideraciones expuestas, disiento del análisis jurídico a través del cual se declaró la violación del derecho al doble conforme pues su examen demuestra una notable arbitrariedad al momento de analizar una demanda de acción extraordinaria de protección, al punto que vacía de contenido disposiciones constitucionales y legales que claramente regulan esta garantía y que a su vez menoscaban derechos constitucionales de la parte accionada.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente  
por PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2023.02.16  
21:06:48 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 213-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

21322EP-527fa



**Caso Nro. 213-22-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 825-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

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

**CASO No. 825-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 825-17-EP/23**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza el derecho a la defensa y determina que la falta de notificación y comparecencia de la PGE a una audiencia en contra de CNT EP no constituye una vulneración a tal derecho, pues dicha entidad tiene personería jurídica.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 31 de enero de 2012<sup>1</sup>, Mariano Agustín Bravo Troya (“**el actor**”) presentó una demanda por el pago de haberes e indemnizaciones laborales en contra de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (“**CNT EP**”)<sup>2</sup>. El proceso fue signado con el No.12333-2014-0760.
2. El 14 de agosto de 2014 se realizó la audiencia preliminar. Mediante auto de 19 de agosto de 2014 la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Vinces (“**la Unidad Judicial**”) ordenó citar al delegado Provincial de la Procuraduría General del Estado del Guayas en virtud de que se omitió hacerlo. En consecuencia, se dejó sin efecto la audiencia preliminar y se señaló como nueva fecha para la misma, el 1 de octubre de 2014.
3. El 25 de septiembre de 2014, la Unidad Judicial realizó un nuevo señalamiento para la audiencia preliminar para el 10 de octubre de 2014. El 29 de septiembre de 2014 el actor presentó un recurso de apelación respecto de la providencia de 25 de septiembre de 2014, indicando que el delegado o representante de la Procuraduría General del Estado sí había comparecido a juicio.

<sup>1</sup> La demanda inicialmente fue presentada ante el Juzgado Séptimo de lo Civil, Mercantil, Laboral de los Ríos, posteriormente con fecha 15 de marzo de 2014, fue ingresado el proceso a la Corte Provincial de Justicia de los Ríos y avocó conocimiento del caso el 2 de julio de 2014, el juez titular de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Vinces.

<sup>2</sup>En su demanda manifiesta que, ingresó a laborar desde el 01 de mayo de 1972, para la empresa IETEL-R2, hoy en día Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones, CNT-EP; desempeñándose como asistente de operaciones; y percibiendo como última remuneración la suma de \$1.659,20, más horas suplementarias y extraordinarias cuando la empresa lo ordenaba. Indica que el día 30 de noviembre de 2011, en horas de la tarde, mientras se encontraba laborando con normalidad, en la planta telefónica de la ciudad de Vinces, fue notificado con el despido intempestivo, sin mediar explicación alguna o motivo, y, posteriormente en forma ilegal se le hizo firmar un Acta de Finiquito en la ciudad de Babahoyo, con fecha 21 de diciembre, ante el suscrito Inspector Provincial de Trabajo de dicha ciudad.

4. El 16 de octubre de 2014 la Unidad Judicial negó la apelación y en el mismo auto solicitó al secretario del despacho que aclare la razón sentada a fojas 278, respecto de si el señor Procurador General del Estado o su delegado fueron notificados con la convocatoria de audiencia preliminar que se realizó el 14 de agosto de 2014.
5. El 20 de octubre de 2014, el secretario del despacho sentó razón dando contestación a la providencia de 16 de octubre de 2014 e indicó que *“al Procurador General del Estado no se le ha notificado la fecha de audiencia que estaba señalada para el día 14 de agosto de 2014”*. El actor presentó escritos solicitando se declare válida la audiencia preliminar.
6. El 20 de noviembre de 2014, la Unidad Judicial de conformidad con la razón sentada por el secretario del despacho colige que el señor Procurador General no fue notificado para la audiencia de 14 de agosto de 2014 y determinó que *“por no causar nulidad procesal no se atiende los petitorios solicitados por el actor de este juicio”*.
7. El 24 de noviembre de 2014, el actor solicitó la revocatoria de la providencia de 20 de noviembre de 2014 en virtud de que los demandados habrían sido citados en legal y debida forma y solicitó se sirva señalar fecha para la audiencia definitiva.
8. El 09 de diciembre de 2014, el actor presentó un escrito solicitando se tenga por no presentados sus petitorios después de la audiencia preliminar de 14 de agosto de 2014. Solicitó se declare la nulidad de todo lo actuado desde fojas 144 -que fue la última vez que le notificaron al delegado de la Procuraduría General del Estado-, ya que no se habría notificado al Ab. Jaime Cevallos Álvarez <sup>3</sup> con la providencia de 28 de enero de 2014.
9. El 12 de diciembre de 2014, la Unidad Judicial corrió traslado con los escritos presentados por el actor a las partes procesales.
10. El 19 de enero de 2015<sup>4</sup>, la Unidad Judicial dejó sin efecto la providencia de 19 de agosto de 2014 en virtud de lo solicitado por la parte actora declarando la validez de la audiencia preliminar y, en consecuencia, señaló fecha para la audiencia definitiva para el 30 de enero de 2015.
11. El 23 de enero de 2015, el señor Francisco Falquez Cobo, en calidad de Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, y el Ab. Luis Vera Chunga, en calidad de apoderado especial de César Alfredo Efraín Regalado Iglesias, gerente

---

<sup>3</sup> Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado.

<sup>4</sup> La Unidad Judicial determinó que luego del análisis del proceso a solicitud de la parte actora se deja sin efecto la providencia de fecha martes 19 de agosto del 2014 a las 10h23, declarando la validez de la audiencia preliminar y en consecuencia se señaló para el día viernes 30 de enero del 2015 a las 10h00, para que se lleve efecto la audiencia definitiva, ordenó que se notifique a todos los sujetos procesales incluido el delegado del Procurador General del Estado.

general de CNT EP, solicitaron se declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la audiencia preliminar celebrada el 14 de agosto de 2014.

12. El 26 de enero de 2015, la Unidad Judicial señaló que a fojas 291 consta la notificación realizada al Procurador General del Estado e incluso este ha comparecido al proceso con escrito de 23 de enero de 2015.
13. El 11 de febrero de 2015, la Unidad Judicial dictó nuevo señalamiento de audiencia definitiva para el 02 de marzo de 2015.
14. El 31 de agosto de 2015, el juez de la Unidad Judicial dictó sentencia en la que declaró sin lugar la demanda propuesta. Inconforme con esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
15. El 02 de junio de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y, en su lugar, declaró parcialmente con lugar la demanda presentada<sup>5</sup>. De esta decisión el actor presentó recurso de ampliación y reforma y la entidad accionada recurso de aclaración.
16. El 07 de julio de 2016, la Sala Provincial resolvió “*desestimar parcialmente el recurso de ampliación que requirió el demandante con excepción lógica del pago del interés legal por bonificación complementaria, y rechaza los demás conceptos o rubros que indicó el actor materia de la ampliación y reforma. Resuelve desestimar también el recurso de aclaración que planteó la parte accionada (...)*”.
17. El 8 de julio de 2016, CNT EP alegó la nulidad del proceso debido a que la demanda se propuso en contra del Dr. Ramiro Peña Castillo, en calidad de gerente de Desarrollo y Talento Humano, y en el expediente no consta citación alguna en boleta, persona, prensa o deprecatorio; adicionalmente, alegó la falta de notificación al representante de la Procuraduría General del Estado con la providencia de convocatoria a la audiencia realizada el 14 de agosto de 2014.
18. El 28 de julio de 2016, Julio Ricardo Emen Echavez en calidad de administrador provincial de la CNT EP interpuso recurso de casación.
19. El 14 de septiembre de 2016, la Sala Provincial denegó el recurso de casación interpuesto<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Se ordenó que la entidad accionada pague a favor del actor los siguientes conceptos y rubros: (i) Pago de la indemnización estipulada en la cláusula 7 (ESTABILIDAD Y GARANTÍA). contrato colectivo: \$39.820,80, el pago de la bonificación complementaria contemplada en el sexto inciso de la misma cláusula 7: \$33.184,00; montos que sumados dan un total de \$73.004,80, y que son independientemente de lo percibido por el referido actor, mediante acta de finiquito.

<sup>6</sup> La Sala Provincial determinó que el casacionista interpuso su recurso contra la sentencia dictada el 03 de junio de 2016, siendo expedida el 02 de junio de 2016 y notificada a las partes procesales el 03 de junio de 2016, por lo que, al ser el recurso de casación de carácter extraordinario, formalista, exigente, casuístico y riguroso es improcedente porque no existe dicha sentencia. Además, rechazó el pedido del demandante

20. El 19 de septiembre de 2016, CNT EP presentó recurso horizontal de reforma o revocatoria del auto, alegando un error de digitación al identificar la sentencia impugnada en su recurso de casación.
21. El 28 de septiembre de 2016, el director regional 1 de la Procuraduría General del Estado solicitó la nulidad en virtud de que la PGE no habría sido notificada con las actuaciones realizadas en el primer nivel del proceso.
22. El 09 de diciembre de 2016, la Sala Provincial resolvió sobre los recursos de reforma o revocatoria presentados por la parte accionada respecto del auto de 19 de septiembre de 2016 y la solicitud de nulidad. La Sala Provincial indicó que los recursos horizontales de reforma o revocatoria que formuló la parte accionada fueron ilegales e improcedentes y que CNT EP no dedujo el recurso de hecho dentro de los 3 días de notificada la desestimación de su recurso de casación. Respecto de la solicitud de nulidad invocado por la Procuraduría General del Estado, la Sala Provincial lo desestimó en virtud del principio de preclusión<sup>7</sup>.
23. El 05 de enero de 2017, el abogado Jonathan Guillermo Vera Mosquera, en su calidad de analista jurídico de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT-EP, apoderado especial del Ing. Enrique Juan Arosemena Robles, como gerente general y como tal representante legal (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 09 de diciembre de 2016.
24. El 19 de junio de 2017, los jueces que conformaron<sup>8</sup> el Tribunal de Sala de Admisión dispusieron que el accionante aclare y complete su demanda, petición que fue cumplida mediante escrito de fecha 30 de junio de 2017.

---

respecto a que la resolución del Tribunal haya sido confirmatoria de la sentencia de primer nivel, sino revocatoria del fallo de primer nivel teniendo en cuenta lo previsto en la parte pertinente del Art. 4 de la Ley de Casación respecto a la legitimación para interponer el recurso.

<sup>7</sup> La Sala afirmó que de la revisión del expediente se desprende que el juez de la causa no notificó a la Procuraduría General del Estado con la convocatoria a la audiencia preliminar de 14 de agosto de 2014 contrariando flagrantemente lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en conexidad con el artículo 1014 del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, señaló, que dicho vicio no fue advertido por la parte demandada y la Procuraduría del Estado “sobre todo cuando este organismo compareció a este juicio en escrito de fojas 55 del cuaderno principal de primer nivel, escrito que fue proveído por el juzgador de entonces a fojas 56 mediante decreto de fecha 17 de septiembre de 2012, a las 10h55 y que se notificó inclusive a la Procuraduría General del Estado”. En tal virtud, la Sala citó el principio de preclusión desarrollado por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil en su Resolución No. 137-99 de 1 de marzo de 1999 para destacar que se aplica cuando las partes no han ejercitado oportunamente y en forma legal algún derecho procesal o cumplido una obligación, y consideró que a dicha fecha (9 de diciembre de 2016) únicamente correspondía resolver los pedidos de reforma o revocatoria formulados por la parte accionada.

<sup>8</sup> Conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez de Salazar, Ruth Seni Pinoargote y el ex juez Manuel Viteri Olvera.

25. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y, por sorteo efectuado el 13 de diciembre de 2017, la sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
26. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 18 de noviembre de 2022 avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas<sup>9</sup>.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### Pretensión y fundamentos de la acción

28. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de defensa y al derecho a la seguridad jurídica, prescritos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal a) y 82 de la Constitución de la República (CRE).
29. En su demanda cita el contenido de los artículos 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, artículos 344, 349, 1014 del Código de Procedimiento Civil, artículos 15, 25, 129, 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 76 numeral 1, 7 literales a, b, c, 82, 172 de la CRE.
30. La entidad accionante afirma que las vulneraciones de derechos emanaron de las actuaciones de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Vinces, sin embargo “*la última conculcación devino del auto de fecha 09 de diciembre de 2016*” auto que impugna en su demanda de acción extraordinaria de protección.
31. Enlista las actuaciones procesales donde habrían ocurrido las supuestas nulidades del proceso en primera instancia, en particular, la omisión de notificaciones a la Procuraduría General del Estado para la audiencia de conciliación realizada el 14 de agosto de 2014. Así también, detalla los requerimientos de CNT EP y de la Procuraduría General del Estado planteados al respecto. Finalmente, enlista las

---

<sup>9</sup> Se requirió informe a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos y a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Vinces.

providencias expedidas por el juez de la Unidad Judicial que responden a los requerimientos de nulidad presentados por las entidades accionadas.

32. Adicionalmente, describe las diligencias realizadas ante la Sala Provincial para que se declare la nulidad del proceso hasta la expedición del auto de 09 de diciembre de 2016.
33. A partir de ello, solicita a esta Corte que se admita su acción extraordinaria de protección, se declaren vulnerados sus derechos constitucionales y se los repare.

#### **Fundamentos de las autoridades jurisdiccionales accionadas**

34. El 28 de noviembre de 2022, Claudio Octavio Llivicura Torres, en calidad de juez Multicompetente de Los Ríos con sede en el cantón Vinces (**Unidad Judicial**), remitió su informe de descargo. En él detalla las principales diligencias procesales que se efectuaron previo a la emisión del auto impugnado y manifiesta que dentro de la tramitación de esta causa *“no se ha violado el debido proceso, la tutela judicial ni la seguridad jurídica que establecen los Arts. 75, 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador que alega la parte accionada, siempre tratando de inducir al engaño a las autoridades.”*
35. Esta Corte deja constancia que, pese a que la Sala Provincial fue legalmente notificada con el auto de fecha 18 de noviembre de 2022, no presentó el informe de descargo solicitado.

#### **IV. Análisis constitucional**

36. 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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho.
37. De la revisión de la demanda, se observa que si bien la entidad accionante enuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, este Organismo encuentra argumentos mínimamente completos que permitan realizar un pronunciamiento al respecto<sup>10</sup>.
38. Así también, se desprende de la demanda que CNT transcribe varias normas infraconstitucionales que habrían sido inaplicadas por la Sala Provincial en su caso. De lo indicado, está claro que, los argumentos del accionante están dirigidos a cuestionar la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales. En esta línea, la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones de derechos constitucionales, ha señalado que no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr.18.

existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema. Por lo que no se pronunciará al respecto<sup>11</sup>.

39. Ahora bien, de la argumentación planteada por la entidad accionante se evidencia que esta se centra en la indefensión que habría sufrido CNT EP producto de la presunta falta de notificación a la Procuraduría General del Estado con la convocatoria de audiencia preliminar realizada el 14 de agosto de 2014, la causa se resolverá exclusivamente a través de este cargo y se descarta el análisis del auto impugnado en relación a otros argumentos por no ser completos<sup>12</sup>. Además, en virtud, de que sus argumentos sobre la falta de notificación a la PGE se dirigen a la sentencia de primera instancia, se considerará como impugnada a dicha decisión, además, del auto impugnado de 09 de diciembre de 2016.
40. Por lo antes expuesto, el análisis de esta Corte versará únicamente sobre la presunta vulneración del debido proceso en la garantía de defensa en el auto de 09 de diciembre de 2016 y en la sentencia de 31 de agosto de 2015, a través del siguiente problema jurídico:

**¿Se vulneró el derecho a la defensa de CNT porque la Procuraduría General del Estado no habría sido notificada para comparecer a la audiencia preliminar?**

41. La entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la defensa dado que la Procuraduría General del Estado no pudo comparecer a la audiencia preliminar porque no habría sido notificada con la convocatoria a dicha diligencia.
42. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE establece que el derecho a la defensa incluirá la siguiente garantía: *“a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”*.
43. Al tenor de lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la defensa, dentro de un proceso jurisdiccional o de cualquier índole, permite a las partes sostener sus pretensiones, rebatir los fundamentos de la parte contraria, acceder a los medios necesarios para efectivizar sus derechos y hacer respetar sus pretensiones en el desarrollo del proceso<sup>13</sup>. De esta manera, el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal<sup>14</sup>.
44. Respecto de la notificación, para que garantice el derecho a la defensa corresponde que todas las decisiones dictadas en un proceso judicial sean comunicadas a las partes y a terceros con la finalidad de que puedan contradecir su contenido, presentar pruebas

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1249-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 22.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 y 21.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 208-17-SEP-CC, caso No. 1730-13-EP de 30 de junio de 2017.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

o impugnarlas en defensa de sus derechos e intereses<sup>15</sup>. En este sentido, la notificación de todas las actuaciones es primordial, ya que permite a las partes procesales, en cada etapa procesal, acceder a la información y a los actos que se desarrollan en la causa para poder formular sus fundamentos en los momentos oportunos y, a través de los medios pertinentes, impugnar o rebatir argumentos<sup>16</sup>.

45. Dado que CNT EP alega que la vulneración a su derecho a la defensa ocurre producto de la falta de notificación a la Procuraduría, corresponde determinar si su participación y presencia era indispensable para garantizar el derecho a la defensa de la entidad accionante.
46. El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado<sup>17</sup>, establece que en los procesos sustanciados en contra de entidades del sector público, debe citarse o notificarse obligatoriamente a la PGE. Pese a ello, esta Corte<sup>18</sup> ha precisado que las empresas estatales tienen la capacidad legal para defenderse directamente y, por ende, no necesitan que la PGE ejerza su defensa<sup>19</sup>.
47. Así, la Corte ha establecido que la Ley de la PGE diferencia entre las funciones que cumple dicha institución respecto de las entidades que tienen personería jurídica y de aquellas que carecen de esta. Así, cuando se trata de las primeras, la función de la PGE es “[s]upervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica [...] sin perjuicio de promoverlos o de intervenir como parte en ellos”<sup>20</sup>. Mientras que cuando se trata de procesos que involucran entidades que carezcan de personería jurídica, la función de la PGE radica en “representar” a estas<sup>21</sup>.
48. En el presente caso, al ser CNT EP una empresa pública creada mediante Decreto Ejecutivo No. 218 de 13 de enero de 2010, el artículo 11 numeral 1 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas establece que el gerente general tendrá el deber de ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa pública. De esta forma, la empresa CNT EP posee personería jurídica, tiene la capacidad de comparecer a juicio

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 240-12-SEP-CC de 05 de julio de 2012 y No. 117-14-SEP-CC de 06 de agosto de 2014.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 012-09-SEP-CC, caso No. 0048-08-EP de 14 de julio de 2009; sentencia No. 082-15-SEP-CC, caso No. 1011-11-EP de 25 de marzo de 2015 y sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

<sup>17</sup> Registro Oficial No. 312 del 13 de abril de 2004.

<sup>18</sup> La Corte a través de la sentencia 1159-12-EP/19 expresamente se separó del precedente constitucional 328-17-SEP-CC y determinó que las entidades estatales con personería jurídica pueden ejercer su derecho a la defensa de forma directa en los procesos en que participen y la PGE puede intervenir sólo de forma potestativa. Así, la falta de intervención de la PGE no necesariamente afecta el ejercicio de la defensa de las entidades estatales que tienen personería jurídica.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>20</sup> Ley de la Procuraduría General del Estado. Registro Oficial 312 del 13 de abril de 2004. Artículo 3 literal c).

<sup>21</sup> *Id.*, Artículo 3 literal b)

y ejercer de forma directa su defensa legal. Por tanto, la falta de intervención de la PGE no afecta, per se, el ejercicio de su defensa<sup>22</sup>.

49. En consecuencia, aun cuando del expediente se constata que, en un principio, la Unidad Judicial no realizó debidamente la notificación a la PGE para la diligencia de audiencia preliminar, pues utilizó un correo equivocado ([mrivas@pg.gob.ec](mailto:mrivas@pg.gob.ec))<sup>23</sup> CNT EP sí fue legalmente citada a los correos electrónicos [mateo.ruiz@cnt.gob.ec](mailto:mateo.ruiz@cnt.gob.ec), [luis.vera@cnt.gob.ec](mailto:luis.vera@cnt.gob.ec) (fojas 200) con la convocatoria a la audiencia preliminar del 14 de agosto de 2014 y, por tanto, participó del proceso y pudo defenderse, presentar y contradecir los argumentos de la contraparte y presentar pruebas.
50. De lo expuesto, se concluye que CNT EP pudo ejercer su derecho a la defensa y la falta de comparecencia de la PGE no tuvo incidencia en el proceso; por lo que se descarta la vulneración alegada.

## V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N° **825-17-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**

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr.37.

<sup>23</sup> A fojas 200 del expediente consta la orden del juez de la Unidad Judicial para que se realice la audiencia preliminar el 14 de agosto de 2014 a las 15h00. En la razón de citación no consta la citación mediante boleta judicial al Delegado Provincial de la Procuraduría General del Estado del Guayas. A fojas 274 del expediente en providencia de 19 de agosto de 2014 el juez ordenó citar al Delegado Provincial de la PGE mediante deprecatorio al detectar la falta de notificación por un *lapsus calami*.

Posteriormente, las partes procesales impugnaron la citación a la diligencia; por lo que, el 19 de enero de 2015, el juez de la Unidad Judicial dejó sin efecto la providencia de 19 de agosto de 2014 y declaró la validez de la audiencia preliminar señalando nueva fecha para la audiencia definitiva.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 825-17-EP/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Antecedentes**

1. En sesión de 1 de febrero de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó, por voto de mayoría, la sentencia N°. 825-17-EP/23. En ella se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT-EP (“**CNT-EP**” o “**entidad accionante**”), al considerar que la falta de comparecencia a la audiencia preliminar de la Procuraduría General del Estado no tuvo incidencia en el proceso y, por tanto, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de la entidad accionante.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia referida, emito el siguiente voto salvado por considerar que cabía rechazar la acción, al no haberse agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que exige el ordenamiento jurídico, conforme expondré a continuación.

**II. Análisis****2.1. De la necesidad de verificar el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios como una excepción a la preclusión**

3. Según el artículo 94 de la CRE, previo a presentar una acción extraordinaria de protección, los accionantes deben agotar oportunamente los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico. Esto, a menos que los medios de impugnación previstos en la justicia ordinaria sean inadecuados e ineficaces, o que la falta de su interposición no se deba a la negligencia del titular de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.<sup>1</sup>
4. De conformidad con el precedente establecido por esta Magistratura en la sentencia N°. 1944-12-EP/19, el agotamiento de medios de impugnación por parte de los accionantes es un requisito de especial relevancia, toda vez que procura un equilibrio entre la actuación de la justicia ordinaria y la constitucional, ya que permite a la jurisdicción ordinaria: (i) precautelar los derechos de las partes procesales; y, (ii) corregir los yerros que otros operadores pudieren haber cometido.<sup>2</sup>
5. Debido a la importancia de este requisito, la Corte Constitucional, en la sentencia referida *ut supra*, señaló que:

*Si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación*

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2059-17-EP/22 de 29 de julio de 2022, párr. 26.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1944-12-EP/19 de 5 de noviembre de 2019, párr. 34.

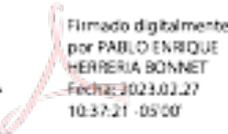
*procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia (Énfasis añadido).<sup>3</sup>*

6. En consecuencia, previo a analizar la violación de derechos constitucionales esgrimida por la entidad accionante, correspondía verificar si esta agotó los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico – con independencia de la decisión impugnada – o, en su defecto, si demostró que tales recursos eran ineficaces o que su falta de interposición no fue producto de su propia negligencia.
7. De la revisión del proceso de origen, se evidencia que la entidad accionante interpuso recurso de casación, el cual fue negado mediante auto de 14 de septiembre de 2016, por presuntamente no identificar correctamente la decisión impugnada y no cumplir con la legitimación para interponer el recurso.
8. Inconforme, la entidad accionante interpuso recurso de revocatoria o reforma, el cual fue negado en auto de 9 de diciembre de 2016 por la Sala de la Corte Provincial, al considerarlos ilegales e improcedentes, así como que, en todo caso, procedía agotar el recurso de hecho. Contra dicha decisión, la entidad accionante propuso directamente acción extraordinaria de protección.
9. Al respecto, la Ley de Casación – norma vigente y aplicable a la causa *in examine* – establecía en su artículo 9 que:

*Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada [...].*

*La Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en la primera providencia y dentro del término de quince días, declarará si admite o rechaza el recurso de hecho; y, si lo admite, procederá conforme lo expuesto en el artículo 13.*
10. Por tanto, se evidencia que la entidad accionante no agotó el recurso de hecho ni ha demostrado porqué dicho recurso habría sido ineficaz, inapropiado o que la falta de su interposición no fuera producto de su propia negligencia. En consecuencia, y considerando que esta Corte no puede suplir a las instancias ordinarias de no verificarse el agotamiento de todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico, procedía rechazar la acción extraordinaria de protección propuesta por CNT EP.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERÍA  
BONNET



Firmado digitalmente  
por PABLO ENRIQUE  
HERRERÍA BONNET  
Fecha: 2023.03.27  
10:37:21 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

<sup>3</sup> *Ibíd.* párrs. 40 y 41.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 825-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 825-17-EP/23****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”), formulo respetuosamente voto salvado de la sentencia No. 825-17-EP/23 (en adelante “**sentencia de mayoría**”) y de los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. De conformidad con el artículo 94 de la CRE, en concordancia con el artículo 61 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procederá “*cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado*” (énfasis añadido).
3. Este Organismo en la sentencia No. 1944-12-EP/19 estableció una nueva excepción referente a la preclusión procesal establecida en la sentencia No. 037-16-SEP-CC de esta Corte y determinó que en aquellas situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección sin agotar los mecanismos de impugnación correspondientes, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes a fin de no desnaturalizar esta garantía. La sentencia mencionada en su parte pertinente determinó que:

*“(...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia. Sin perjuicio de lo mencionado, se reitera que en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a conocer la acción extraordinaria de protección que no cumpla con el referido requisito”<sup>1</sup>.*

4. De la revisión de los antecedentes del proceso se verifica que, posterior a que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (en adelante “**Sala**”) acepte el recurso de apelación y revoque la sentencia de primera instancia, Mariano Agustín Bravo Troya- el actor del proceso de origen- presentó un recurso de ampliación y reforma, y la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (en adelante “**CNT EP**”) presentó un recurso de aclaración, recursos que fueron desestimados por la Sala.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1944-12-EP/19, 5 de noviembre de 2019, párrafos. 40-41.

5. Acto seguido, CNT EP alegó la nulidad del proceso debido a que, a su juicio, hacía falta citar al gerente de desarrollo y talento humano de la institución, y no se había notificado a la Procuraduría General del Estado; así como interpuso recurso de casación. La Sala negó el recurso de casación<sup>2</sup>. Ante esta decisión, CNT EP presentó recurso horizontal de reforma o revocatoria del auto que negó el recurso de casación.
6. El 9 de diciembre de 2016, la Sala rechazó el recurso horizontal de reforma o revocatoria presentado por CNT EP en contra del auto que negó el recurso de casación realizando el siguiente análisis:

*De otra parte, es conocido en el ámbito forense ecuatoriano y por ende en el ámbito judicial ecuatoriano que la Ley de Casación es una Ley que se aparta y es distinta a otras leyes y códigos, ya que ella nos señala taxativamente los pasos y trámites que se deben dar y cumplir precisamente en la fase de casación. En otras palabras, la fase de casación, se sujeta única y estrictamente a lo que dispone la Ley de Casación aunque en el expediente respectivo la sustanciación o trámite del juicio se sujetó sea (sic) el Código de Procedimiento Civil u otro. También es conocido el hecho que la Ley de Casación, es una ley casuística, formalista, exigente, rigurosa, estricta, restrictiva, de una naturaleza singular, que nos señala los caminos o pasos que deben cumplir su tramitación o sustanciación que, se repite, son distintos a los ya conocidos pasos procedimentales civiles, laborales, etc. V.- El Art. 9 de la Ley de Casación manda que si se denegare el recurso de casación, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho; y que, interpuesto ante el órgano judicial respectivo, sin calificarlo, elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia; y que la denegación del recurso deberá ser fundamentado; VI.- Como se dijo anteriormente y como quedó explicado en providencia que dictó el Tribunal el 14 de septiembre del 2016, a las 10h09 (fojas 179 a 180), denegó el recurso de casación que interpuso la parte accionada por que el recurso extraordinario se refirió a una sentencia cuya fecha no existe en el proceso; VII.- Al revisarse (sic) lo actuado desde entonces, o sea, a partir inclusive del folio 181, no aparece que la parte accionada hubiese interpuesto recurso de hecho sino que se dedicó a pedir o solicitar REFORMA o REVOCACIÓN (sic) a la providencia que denegó la casación, como también se dedicó a insistir se atienda también el escrito de su recurso de nulidad presentado con fecha viernes 08 de julio del 2016, a las 12h06, recursos horizontales que ya no eran procedentes y aplicables cuando se encontraba en decurso (sic) la fase de casación a partir del escrito en que la parte accionada dedujo su recurso de casación pero que fue desestimado; VIII.- En virtud de lo expresado anteriormente, el Tribunal concluye que fueron y son ilegales e improcedentes los recursos horizontales de REFORMA o REVOCACIÓN (sic) y NULIDAD que formuló la parte accionada; y, al quedar en pie el hecho de que la parte accionada no dedujo RECUSO (sic) DE HECHO dentro de los tres días de que se le notificó la providencia mediante la cual se desestimó su RECURSO DE CASACIÓN, nada se debe o puede resolver al respecto (énfasis en el original).*

---

<sup>2</sup> La Sala Provincial determinó que el casacionista interpuso su recurso contra la sentencia dictada el 03 de junio de 2016, siendo expedida el 02 de junio de 2016 y notificada a las partes procesales el 03 de junio de 2016, por lo que, al ser el recurso de casación de carácter extraordinario, formalista, exigente, casuístico y riguroso es improcedente porque no existe dicha sentencia. Además, rechazó el pedido del demandante respecto a que la resolución del Tribunal haya sido confirmatoria de la sentencia de primer nivel, sino revocatoria del fallo de primer nivel teniendo en cuenta lo previsto en la parte pertinente del Art. 4 de la Ley de Casación respecto a la legitimación para interponer el recurso.

7. El artículo 320 del Código de Procedimiento Civil enumera la clase de recursos de impugnación reconocidos en la normativa pertinente aplicable al caso, estos son: apelación, casación y hecho, sin perjuicio de que al proponérselos se alegue la nulidad del proceso<sup>3</sup>. La Sala en su análisis consideró que CNT EP no presentó el recurso de hecho y que solo presentó “*recursos horizontales que ya no eran procedentes y aplicables cuando se encontraba en decurso (sic) la fase de casación*”.
8. El artículo 9 de la Ley de Casación, en ese entonces, disponía: “***Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada. Concedido el recurso de hecho, se dejarán copias de la sentencia o auto recurridos para continuar la ejecución, salvo que el recurrente solicite la suspensión de ésta, constituyendo caución conforme lo previsto en esta Ley. La Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en la primera providencia y dentro del término de quince días, declarará si admite o rechaza el recurso de hecho; y, si lo admite, procederá conforme lo expuesto en el artículo 13***” (énfasis añadido). De la revisión del proceso de manera íntegra, se desprende que la Sala negó el recurso de casación interpuesto por CNT EP y que la misma tenía disponible el término de tres días para interponer el recurso de hecho, con el fin de que el expediente sea elevado a la Corte Suprema de Justicia para su revisión. No obstante, CNT EP insistió en presentar recursos horizontales de reforma o revocatoria para tratar de revertir la decisión por parte de la Sala de negar el recurso de casación interpuesto.
9. Por todo lo indicado, se verifica que la falta de interposición del recurso de hecho es atribuible a la propia conducta procesal de CNT EP, ya que continuó con la presentación de recursos horizontales, en lugar de presentar el recurso de hecho, el cual de conformidad con la legislación procesal vigente a esa época, era un recurso idóneo para impugnar la no concesión del recurso de casación. Esto quiere decir, que CNT EP de no estar conforme con la no concesión de su recurso de casación, estaba facultado por la ley para interponer recurso de hecho para que este pase a ser conocido por la entonces Corte Suprema de Justicia, sin verificarse que CNT EP haya cumplido con el agotamiento de este recurso.
10. Es importante resaltar que la excepción a la regla de preclusión por falta de agotamiento de recursos se verifica en aquellos casos donde el interesado con legitimación ha dejado de interponer un recurso ordinario o extraordinario u omitido deducir un medio de impugnación autónomo previsto en la legislación procesal<sup>4</sup>.
11. Por lo dicho, es evidente que CNT EP no agotó el recurso de hecho en el presente caso, incumpliendo lo señalado en el artículo 94 de la CRE y el artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC. Además, esta falta de agotamiento es atribuible a su propia conducta procesal. Sobre este punto, la Corte recuerda que el agotamiento de todos los recursos ordinarios

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Civil: “Art. 320.- La ley establece los recursos de apelación, casación y de hecho, sin perjuicio de que al proponérselos se alegue la nulidad del proceso”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 332-17-EP/22, 13 de abril de 2022, párrafo 27.

y extraordinarios así como los medios de impugnación disponibles dentro del tiempo concedido para ello, es obligación y responsabilidad de las partes procesales.

12. En consecuencia, pese a que la presente acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite, se verifica que no se agotó el recurso de hecho previsto por el Código de Procedimiento Civil y la Ley de Casación. De modo que, ante esta omisión atribuible exclusivamente al accionante, considero que la sentencia de mayoría no podía pronunciarse sobre la demanda de acción extraordinaria de protección sin que se hubiera cumplido previamente con el requisito de agotar todos los medios impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico en aplicación de la excepción a la preclusión contenida en la sentencia No. 1944-12-EP/19.
13. Por las consideraciones expuestas, respetuosamente disiento de la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ



Firmado digitalmente por  
HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 825-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 12:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 825-17-EP/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. **825-17-EP/23**, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. La entidad accionante alega que, a través del auto de 9 de diciembre de 2016, dictado por el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos<sup>1</sup>, se vulneraron sus derechos: **i)** a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); **ii)** a la defensa (art. 76.7 CRE); y, **iii)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, **una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios** dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no sea atribuible al titular del derecho presuntamente vulnerado.
4. Este Organismo ha determinado que, si el Pleno de la Corte identifica de oficio, en la etapa de sustanciación, que no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.<sup>2</sup>
5. Este Organismo observa que, ante la denegación del recurso de casación interpuesto, la entidad accionante presentó únicamente recursos inoficiosos de reforma y revocatoria contra la sentencia de apelación, que la Sala negó por improcedentes con el siguiente argumento:

*“[...] fueron y son ilegales e improcedentes los recursos horizontales de REFORMA o REVOCACIÓN y NULIDAD que formuló la parte accionada; y, al quedar en pie el hecho de que la parte accionada **no dedujo RECURSO DE HECHO** dentro de los tres días de que se le notificó la providencia mediante la cual se desestimó su RECURSO DE CASACIÓN, nada se debe o puede resolver al respecto”* (énfasis añadido).
6. En virtud de lo anterior, se observa que, frente a la calificación de improcedencia del recurso de casación determinada por la Sala Provincial por la falta de cumplimiento de requisitos formales, la entidad accionante podía presentar recurso de hecho, como

<sup>1</sup> La decisión dictada por la Corte Provincial resolvió negar unos recursos inoficiosos de reforma y revocatoria presentados por la entidad accionante en contra del auto que denegó el recurso de casación interpuesto.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1944-12-EP/19, párr. 40.

un remedio procesal eficaz, de conformidad a lo prescrito en el artículo 9 de la Ley de Casación, aplicable al caso<sup>3</sup>. Del expediente no se constata que haya sido interpuesto y, como quedó establecido, la Corte Provincial, en su auto de 9 de diciembre de 2016 determina, expresamente que este no fue presentado.

7. Además, se constata que el accionante no justifica de ninguna manera que el recurso disponible era ineficaz, inapropiado, tampoco que su falta de interposición no fue producto de su negligencia.
8. Por tanto, esta Corte verifica que en el presente caso no se agotaron adecuadamente los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en la legislación procesal aplicable, y que la decisión judicial impugnada no debió ser conocida mediante acción extraordinaria de protección.<sup>4</sup>
9. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. **825-17-EP** debió ser rechazada por falta de agotamiento de recursos, en aplicación de la excepción a la regla de la preclusión.

RICHARD  
OMAR ORTIZ  
ORTIZ

Firmado digitalmente  
por RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2023.02.26  
2002:49-0500

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>3</sup> Ley de Casación, artículo 9 “Recurso de hecho.- Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 3229-17-EP/22 de 14 de diciembre de 2022, párr. 37.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 825-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 17:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



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

082517EP-52d5e

**Caso Nro. 0825-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintitrés de febrero de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz el día domingo veintiséis de febrero de dos mil veintitrés y los votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez el día lunes veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, 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



**Dictamen No. 1-23-OP/23**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

### **CASO No. 1-23-OP**

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

### **DICTAMEN No. 1-23-OP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”. La Corte declara procedente la objeción presentada tras verificar que la Asamblea Nacional, al aprobar el proyecto de ley derogatoria de la LODES, inobservó el artículo 135 de la Constitución, relativo a la iniciativa privativa del presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.

### **Contenido**

<b>1. Antecedentes y procedimiento</b> .....	
<b>2. Competencia</b> .....	
<b>3. Contenido de la disposición objetada</b> .....	
<b>4. Fundamentos de la objeción</b> .....	
4.1. Por la forma .....	
4.2. Por el fondo.....	
<b>5. Respuesta de la Asamblea Nacional</b> .....	
5.1. Sobre la objeción por la forma.....	
5.2. Sobre la objeción por el fondo.....	
<b>6. Análisis de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad</b> .....	
6.1. El fundamento de hecho de la objeción .....	
6.2. Sobre la objeción por la forma: iniciativa para presentar proyectos de ley derogatorios de decretos-leyes que crean, modifican o suprimen impuestos .....	
6.2.1. ¿El proyecto de ley requería iniciativa de la o el presidente de la República por crear, modificar o suprimir impuestos? .....	
6.2.2. ¿El artículo 140 de la Constitución establece una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico urgente? .....	
6.2.3. Conclusión.....	
<b>7. Decisión</b> .....	

## 1. Antecedentes y procedimiento

1. El 30 de noviembre de 2022, mediante oficio No. PAN-SEVJ-2022-052, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*” (en adelante, “**proyecto de ley**”)<sup>1</sup>, aprobado en segundo y definitivo debate.
2. El 23 de diciembre de 2022, mediante oficio No. T.132.SGJ-22-0270, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó (i) una objeción total por razones de inconstitucionalidad. Además, (ii) “*subsidiariamente, en caso de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad del Proyecto*”, presentó una objeción total por razones de inconveniencia del proyecto de ley.
3. Mediante escrito presentado el 9 de enero de 2023, el presidente de la Asamblea Nacional solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley. Para ello, remitió a este Organismo, en lo principal, los siguientes documentos:
  - 3.1. Copia certificada del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”;
  - 3.2. Copia certificada de la objeción presidencial enviada a la Asamblea Nacional; y,
  - 3.3. Escrito emitido por el coordinador general de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, que contiene el informe con las razones por las cuales “*se considera infundada la objeción total*”.
4. El 9 de enero de 2023, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento del caso recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa el 16 de enero de 2023.

## 2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (también, “**Constitución**”) y los artículos

---

<sup>1</sup> El proyecto de ley tiene como antecedente a la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19 (en adelante, “**LODES**”), calificada por el presidente de la República como proyecto de ley de urgencia económica, fue aprobada ante la falta de una aprobación, modificación o negación expresa por parte de la Asamblea Nacional. Así, mediante oficio No. T.132-SGJ-21-0189 de 29 de noviembre de 2021, el presidente de la República promulgó la LODES como decreto-ley y solicitó su publicación en el Registro Oficial.

75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

### 3. Contenido de la disposición objetada

6. El presidente de la República presentó una objeción total al proyecto de ley cuyo contenido es el siguiente:

*Artículo 1.- Deróguese la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, aprobada mediante Decreto Ley, y publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 587, de 29 de noviembre de 2021, dejando sin efecto todas las disposiciones contenidas en dicho cuerpo legal.*

*DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.- La presente Ley Derogatoria entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.*

### 4. Fundamentos de la objeción

#### 4.1. Por la forma

7. El presidente de la República objeta la inconstitucionalidad formal del proyecto de ley pues sostiene que este no fue presentado por el Ejecutivo, quien tiene iniciativa legislativa privativa en materia fiscal en función de los artículos 135<sup>2</sup> y 301<sup>3</sup> de la Constitución. Agrega que la Constitución no prevé excepción alguna a las normas referidas pues solo el presidente de la República podría presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.
8. Señala que, de conformidad con el artículo 141 de la Constitución, la presidenta o presidente de la República es responsable de la administración pública y como tal de las finanzas públicas, así como de elaborar y enviar la proforma del Presupuesto General del Estado y su planificación cuatrianual (art. 147 *ibidem*), de lo cual a su vez depende el Plan Nacional de Desarrollo (art. 293 *ibidem*). Sobre ello, señala que el artículo 301 de la Constitución se relaciona con el principio de reserva de ley y que este principio se aplica de forma más estricta en materia tributaria, pues se exige que la ley provenga de la iniciativa de la Función Ejecutiva.
9. A su vez, sostiene que las normas promulgadas mediante decreto-ley, reguladas por el artículo 140 de la Constitución, para su modificación o derogación deben seguir el

---

<sup>2</sup> Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

<sup>3</sup> Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

trámite ordinario y que, en materia tributaria, aquello implica que se requiere necesariamente que el trámite inicie por el único sujeto facultado para el efecto, esto es, por el presidente de la República. Afirma que, por el contrario, si la voluntad del constituyente habría sido que el Legislativo pudiese derogar un decreto-ley calificado como urgente en materia económica “*no hubiese sujetado la misma al ‘trámite ordinario’*”.

10. En función de lo indicado, el presidente de la República considera que existe un vicio insubsanable de inconstitucionalidad en el procedimiento de formación de la ley, de conformidad con los artículos 134 y 135 de la Constitución. Al respecto, explica que el proyecto de ley es producto de la unificación de dos proyectos planteados por cuatro asambleístas, de tal manera que ninguno fue presentado por la Función Ejecutiva, en contraposición de los artículos 135 y 301 de la Constitución.
11. El presidente de la República hace referencia al dictamen No. 2-21-OP/21<sup>4</sup> y señala que, si bien la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de una reforma en materia tributaria con iniciativa legislativa<sup>5</sup>, sería un supuesto completamente distinto a la situación actual pues la Asamblea Nacional “*pretende modificar impuestos en sus elementos fundamentales, sin tener iniciativa para el efecto*”.
12. El presidente de la República afirma que la Asamblea Nacional conocía<sup>6</sup> del vicio en que incurría al calificar y tramitar el proyecto de ley y afirma que el Legislativo en el informe para segundo debate<sup>7</sup>, “*deliberadamente*” decidió no atender los procedimientos constitucionales por razones políticas.
13. El presidente de la República cita el *Criterio de la Unidad de Técnica Legislativa* en el cual se señala que se debe seguir el trámite ordinario para aprobación de leyes y que, como antecedente legislativo, sobre proyectos reformativos de decretos-ley en materia tributaria, presentados por iniciativa de los asambleístas, existe el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (en adelante, “**Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental**”), calificado mediante resolución No. CAL-2017-2019-683 de 25 de marzo de 2013<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, respecto del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno.

<sup>5</sup> La cual estableció un proceso distinto para los recursos recaudados respecto del impuesto al valor agregado (en adelante, “**IVA**”) para universidades entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas.

<sup>6</sup> Para el efecto, cita el *Criterio de la Unidad de Técnica Legislativa*. Del extracto citado se observa, en lo principal, que se debe seguir el trámite ordinario para aprobación de leyes y que, como antecedente legislativo, existe la Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental.

<sup>7</sup> Así, se refiere a que constitucionalistas invitados (pág. 26), uno de los asambleístas ponentes (pág. 38) y otros (pág. 42) y los informes técnicos no vinculantes No. 001-UTL-AN-2022 y No. 002-UTL-AN-2022 de la Unidad de Técnica Legislativa habrían advertido que la iniciativa corresponde de forma exclusiva al presidente de la República. Añade que la Asamblea Nacional optó por “*separar a los cinco funcionarios de dicha Unidad que participaron en su elaboración, incluyendo su Director que suscribió los informes*”.

<sup>8</sup> Esta norma derogó el impuesto ambiental a la contaminación vehicular, conocido como impuesto verde.

Al respecto, el presidente de la República afirma que el indicado ejemplo no es similar al presente caso pues aquel se subsanó por la presentación por parte del Ejecutivo de un proyecto similar, el cual fue aprobado el 09 de julio de 2019. En otras palabras, a juicio del presidente de la República, en ese caso fue aprobado “*el [proyecto] que contaba con iniciativa presidencial*”.

14. Finalmente, el presidente de la República se refiere a la sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados en la cual la Corte Constitucional, entre otros temas, determinó que no existió inconstitucionalidad por la forma del decreto-ley, en relación con el artículo 140 de la Constitución, pues la Asamblea no lo aprobó, ni modificó ni negó, de tal manera que debía promulgarse y ordenarse su publicación.

#### 4.2. Por el fondo

15. El presidente de la República sostiene que el proyecto de ley contraviene los artículos 285<sup>9</sup> y 286 de la Constitución<sup>10</sup> pues considera que no respeta el principio de sostenibilidad fiscal.
16. Para el efecto, cita los artículos 71 (la rectoría de las finanzas públicas compete al presidente de la República), 74 (deberes y facultades del ente rector de finanzas públicas) y disposición general segunda (todo instrumento que comprometa recursos públicos se aplicará si cuenta con fuente de financiamiento) del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPFP”). En función de ello, el presidente indica que los proyectos de ley que impliquen financiamiento requieren de un pronunciamiento previo del ente rector de las finanzas públicas para asegurar su costo y que, al requerirse dictamen favorable del Ejecutivo, se ratifica que la iniciativa legislativa le corresponde.
17. El presidente agrega que la política fiscal, en función de los artículos 285 y 286 de la Constitución, debe tratarse de forma sostenible para procurar la estabilidad económica para financiar servicios públicos y que la Corte Constitucional se ha pronunciado en ese sentido en el caso No. 32-21-IN/21 y acumulado. Sobre la base de lo anterior, el presidente sostiene que el proyecto de ley afectaría el principio de sostenibilidad fiscal y conexamente los derechos fundamentales, cuya realización depende de la existencia de financiamiento. En ese sentido, menciona que la recaudación prevista por la LODES se puede dividir en ingresos ocasionales que tienen vigencia temporal (contribuciones especiales y únicas, así como el régimen de regularización de activos)

---

<sup>9</sup> Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

<sup>10</sup> Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

e ingresos permanentes (reformas al impuesto a la renta, IVA e impuesto a los consumos especiales).

**18.** El presidente señala que el Legislativo ha aprobado varias normas que establecen obligaciones de largo plazo sin contar con financiamiento permanente y, en este caso, ataca las fuentes de financiamiento permanente del Presupuesto General del Estado, *“amenazando con dejar directamente sin fuente de financiamiento a un gran porcentaje del mismo, lo que obligaría a tomar agresivos recortes que afectarían a la sociedad ecuatoriana y a la calidad de los servicios públicos, atentando no solo contra la progresividad de los derechos fundamentales, sino obligando a su regresión”*<sup>11</sup>.

**19.** El presidente agrega que la Asamblea Nacional atenta contra la estabilidad económica, al pretender *“sin ningún análisis económico ni financiero derogar”* la LODES, incumpliendo, a la par, su mandato de conducirse de forma responsable respecto de la estabilidad económica. Añade que el proyecto de ley viola la regla por la cual el financiamiento de egresos permanentes debe contar con ingresos permanentes dado que está afectando proformas presupuestarias y el Presupuesto General del Estado que contemplan ingresos permanentes previstos en la LODES,

*dineros que se encuentran contemplados como ingresos en el Presupuesto General del Estado, con lo que se estaría eliminando fuentes de financiamiento permanentes que permiten pagar gastos permanentes. Este principio puede ser violado sea por la aprobación de nuevos egresos permanentes no financiados, sea por la aprobación de nuevas obligaciones no financiadas, pero también por la eliminación de las fuentes de ingreso permanente ya previstas [como con] la pretendida derogatoria [...].*

**20.** Así, el presidente considera que la derogatoria a la LODES implica disminuir los ingresos del fisco en *“aproximadamente 2.5 veces lo que cuesta la aplicación del nuevo escalafón docente aprobado en la Ley Orgánica de Educación Intercultural”*. Añade que, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución, no existe opción constitucional para sustituir los ingresos ya presupuestados por medio de deuda, pues la misma Constitución somete al endeudamiento al mismo sistema previo de control por parte del ente rector de las finanzas públicas.

**21.** Asimismo, sostiene que la Asamblea Nacional ha actuado irresponsablemente *“cuando por un lado demanda mayores recursos e inversión pública, pero por otro lado elimina los ingresos del Estado”*.

**22.** En función de lo expuesto en las dos subsecciones previas, el presidente de la República solicita que se declare la inconstitucionalidad total del proyecto de ley y,

---

<sup>11</sup> Al respecto, se refiere a que la recaudación estimada derivada de las reformas introducidas por la Ley de Desarrollo Económico se estima en \$946,32 millones de dólares anuales, los cuales se encuentran contemplados en la proforma presupuestaria y planificación plurianual aprobadas por la misma Asamblea, *“dineros que se destinan para educación salud, y demás prestaciones y servicios públicos”*.

subsidiariamente, que se considere que el proyecto de ley ha sido objetado totalmente por inconveniencia.

## 5. Respuesta de la Asamblea Nacional

### 5.1. Sobre la objeción por la forma

23. La Asamblea Nacional, a través del director de Asesoría Jurídica, considera que no es aplicable el artículo 135 de la Constitución al proyecto de ley en función de sus competencias para derogar normas previstas en los artículos 120 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante, “LOFL”).
24. A su vez, añade que la aprobación de la LODES fue una situación *sui generis* ante lo cual, a su parecer, tanto el artículo 140 de la Constitución como el artículo 62 de la LOFL, establecen una excepcionalidad que permite que la Asamblea Nacional la derogue en cualquier tiempo.
25. Agrega que el procedimiento legislativo para la aprobación del proyecto de ley se llevó a cabo en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales para el trámite ordinario. Al respecto, menciona que existieron informes para primer y segundo debate elaborados por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. Añade que el proyecto de ley fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional en dos sesiones de 24 y 26 de noviembre de 2022. Con ello, afirma que se respetó el procedimiento del inciso final del artículo 140 de la Constitución para “*este tipo de derogatoria*”.
26. La Asamblea Nacional señala que frente al “*mal entendido por el Ejecutivo*” sobre el procedimiento de formación de la derogatoria de la LODES “*no correspondería a un ámbito constitucional, sino legal*”.
27. Menciona que el artículo 134 de la Constitución contiene la iniciativa legislativa por parte de los y las asambleístas, la cual se refiere a “*todos los tipos de leyes*”. Al respecto, menciona que un asambleísta presentó un proyecto de ley reformativa a la LODES previamente al proyecto de ley presentado por otros cuatro asambleístas.
28. La Asamblea Nacional indica que el Consejo de Administración Legislativa, en el marco de sus competencias, calificó el proyecto de ley, toda vez que “*existieron precedentes legislativos sobre proyectos de derogatoria de decreto-ley*” como lo habría informado la Unidad de Técnica Legislativa, en su informe “*no vinculante*” respecto de la Ley Reformativa a la Ley de Fomento Ambiental.

### 5.2. Sobre la objeción por el fondo

29. La Asamblea Nacional menciona que el Ministerio de Finanzas en el documento denominado “*Programación Fiscal 2022-2025*” habría informado que existe una paulatina normalización de la actividad económica. Agrega que, de conformidad con

la publicación realizada por el Banco Central del Ecuador denominada “*Cifras del Sector Petrolero Ecuatoriano No. 182*” para los meses de febrero y marzo de 2022, existiría un incremento del precio del petróleo, “y, por vía de consecuencia, de los ingresos petroleros en el año 2022”.

- 30.** En función de lo anterior, la Asamblea Nacional considera que los objetivos de la LODES se han cumplido, “*así como, las motivaciones que sirvieron de sustento para el incremento arbitrario y descomunal de impuestos al pueblo ecuatoriano han desaparecido*”. Al respecto, señala que es “*fundamental apoyar a la clase media [...] puesto que sobre la misma recae la mayor carga tributaria, por lo que se hace necesario que se vuelva a permitir que las personas naturales deduzcan sus impuestos hasta en un 50% del total de sus ingresos gravados como era antes [...]*”. Añade que se debe combatir la informalidad de los negocios y la disminución de la emisión de comprobantes tributarios pues “*situación que no ha sido analizada con profundidad por el gobierno y el SRI [...] incumplimiento especialmente los principios de progresividad y oportunidad en materia tributaria*”.
- 31.** La Asamblea Nacional señala que “*es necesario que los artesanos vuelvan a contar con una regulación impositiva que permita que los ingresos que perciban les permitan adquirir materias primas [...]*” y cita el artículo 300 de la Constitución el cual versa sobre los principios que rigen al régimen tributario y define al principio de equidad tributaria.
- 32.** Finalmente, respecto a la objeción total por inconveniencia que es pretendida por el presidente, la Asamblea Nacional reitera que considera que el artículo 140 de la Constitución “*establece una excepcionalidad en el proceso de formación de la Ley*” para el proyecto de ley “*cuando, en el tiempo oportuno la función legislativa no se ha pronunciado [...] situación que en la especie ha sido aplicada a cabalidad por la Función Legislativa, por lo que no ha lugar el antojadizo criterio del ejecutivo*”.

## **6. Análisis de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad**

- 33.** El presidente de la República ha objetado totalmente el proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo. De proceder la objeción formal, la consecuencia es que el proyecto de ley deberá ser archivado. Por lo anterior, la Corte analizará primero la objeción presentada por razones de forma y, solo en caso de que esta no sea procedente, considerará la objeción presentada por razones de fondo. Para resolver la objeción por razones formales, la Corte estima necesario determinar primero si el fundamento de hecho de la objeción en efecto tuvo lugar, para luego analizar si este debe implicar la inconstitucionalidad del proyecto de ley.
- 34.** En atención a aquello, esta Corte se referirá: **(i)** al fundamento de hecho de la objeción, **(ii)** a la objeción por razones de forma; y, solo de ser necesario **(iii)** a la objeción por razones de fondo.

### **6.1. El fundamento de hecho de la objeción**

35. El presidente de la República fundamenta su objeción en la siguiente proposición fáctica: el proyecto de ley no fue presentado por su iniciativa. Esta Corte constata que efectivamente este es el caso pues conforme el párrafo 27 *ut supra*, la Asamblea Nacional afirmó aquello. Además se trata de un hecho público y notorio, considerando que en el portal institucional de la Asamblea Nacional consta publicado el trámite legislativo del proyecto de ley<sup>12</sup> y del mismo se evidencia que el proyecto de ley fue presentado por cuatro asambleístas a través de dos proyectos que fueron unificados.
36. Verificado el fundamento de hecho de la objeción, la Corte pasa a determinar si se configura la inconstitucionalidad formal del proyecto de ley.

### **6.2. Sobre la objeción por la forma: iniciativa para presentar proyectos de ley derogatorios de decretos-leyes que crean, modifican o suprimen impuestos**

37. El fundamento del presidente de la República para objetar el proyecto de ley por razones de forma radica en que se habría violado la regla de trámite prevista en el artículo 135 de la Constitución, según la cual, “*Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos...*”. El presidente afirma que se violó esta regla pues la Asamblea Nacional no cuenta con iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley dado que este se refiere a la supresión de tributos. El presidente afirma que la Constitución no prevé excepción alguna a su iniciativa legislativa privativa en esta materia.
38. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la regla del artículo 135 sí contiene una excepción, prevista en el artículo 140. Por tanto, sostiene que sí tiene iniciativa legislativa para este proyecto en tanto se trata de la derogatoria de un decreto-ley y el último inciso del artículo 140 de la Constitución establece una excepcionalidad en el proceso de formación de la ley para este tipo de supuestos.
39. La controversia en este caso radica, entonces, en cuál es el trámite aplicable para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico-urgente, emitidos con base en el artículo 140 de la Constitución. En particular, le corresponde a la Corte determinar si el último inciso del artículo 140 de la Constitución establece una excepción para la iniciativa privativa del presidente de la República prevista en el artículo 135 para proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.
40. Por lo tanto, para resolver sobre la inconstitucionalidad por la forma planteada por el presidente, la Corte debe resolver, en primer lugar, si se cumple el supuesto para activarse la regla prevista en el artículo 135 de la Constitución, esto es, que el proyecto de ley regule una de aquellas materias para las cuales existe iniciativa legislativa exclusiva del presidente. En segundo lugar, la Corte debe determinar si, como alega

---

<sup>12</sup> Al respecto, ver: [alcance-pp-mas-pp-derogatoria-des-econ-carp-1530.pdf \(asambleanacional.gob.ec\)](https://www.asambleanacional.gob.ec/alcance-pp-mas-pp-derogatoria-des-econ-carp-1530.pdf)

la Asamblea Nacional, el artículo 140 de la Constitución establece una excepción a esta regla que le habilite a tramitar el proyecto de ley sin iniciativa presidencial cuando se trata de proyectos de ley que buscan suprimir decretos-leyes en materia económico urgente.

### **6.2.1.¿El proyecto de ley requería iniciativa de la o el presidente de la República por crear, modificar o suprimir impuestos?**

- 41.** La iniciativa legislativa general se encuentra regulada en el artículo 134 de la Constitución. Esta norma establece los sujetos que se encuentran constitucionalmente autorizados a presentar un proyecto de ley con el objetivo de dar inicio al trámite ante el órgano legislativo. Su cumplimiento da inicio a todo el procedimiento legislativo<sup>13</sup> y, como consecuencia de ello, un incumplimiento respecto del mismo genera un vicio formal en el proyecto de ley<sup>14</sup>.
- 42.** Por su parte, el artículo 135 de la Constitución establece una iniciativa legislativa exclusiva del presidente de la República para ciertas materias determinadas taxativamente en dicha norma. Así, solo la presidenta o presidente de la República puede presentar proyectos de ley que “*creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país*”. En el mismo sentido, los artículos 301 de la Constitución y 68 de la LOFL prescriben que “[s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva” se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.
- 43.** Con base en estas normas, la Corte Constitucional ha señalado que solo el presidente o la presidenta de la República tiene iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos relacionados con la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos. Así, de conformidad con los Dictámenes No. 1-19-DOP-CC<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ver artículos 134-140 de la Constitución. A su vez, artículo 54 de la LOFL.

<sup>14</sup> Al respecto, el artículo 56 de la LOFL determina, en su parte pertinente que “*Art. 56.-Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: [...] 4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa. [...] Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos [...] e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación*”.

<sup>15</sup> En el Dictamen No. 1-19-DOP-CC, esta Corte se pronunció sobre un proyecto de ley en el cual dos de sus disposiciones extendían modificaciones a impuestos, a través de beneficios tributarios introducidos en la Ley del Anciano, vigente a la época. Así, en aquella decisión, en el marco del análisis de los artículos 135 y 301 de la Constitución, este Organismo determinó que los cambios normativos introducidos – extensión a exoneración de impuestos e inclusión de un gasto deducible– fueron inválidos. En el texto del Dictamen referido se señaló: “*Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución [...] la inclusión del indicado gasto deducible modifica el régimen jurídico del impuesto a la renta, modificación impositiva que vulnera los ya citados artículos 135*

y No. 2-21-OP/21<sup>16</sup>, la Asamblea Nacional no puede plantear proyectos de ley que modifiquen los elementos esenciales de un impuesto. En este sentido, en el Dictamen 2-21-OP/21, la Corte afirmó que: “...*solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad*”<sup>17</sup>.

- 44.** En el presente caso, el proyecto de ley busca derogar la totalidad de la LODES. Considerando que el eje temático de dicho cuerpo legal corresponde “*al reordenamiento del sistema tributario y la sostenibilidad fiscal*”<sup>18</sup>, su derogatoria también versa sobre el mismo tema. A su vez, se debe señalar que la derogatoria de una norma que versa sobre impuestos implica afectar la proyección de ingresos que tiene el Presupuesto General del Estado, así, incluso, lo reconocen los asambleístas ponentes del proyecto de ley<sup>19</sup>. Al tratarse de un proyecto de ley que busca la derogatoria total de normas que crearon y modificaron tributos<sup>20</sup>, este tendría como resultado la supresión de dichos impuestos.
- 45.** Asimismo, la Corte observa que el proyecto de ley plantea la derogatoria integral de la LODES, la cual, entre otros, regula cambios en los impuestos a la renta<sup>21</sup>, al valor agregado<sup>22</sup>, a la salida de divisas<sup>23</sup>, en la transacción tributaria<sup>24</sup>, además crea el régimen simplificado para emprendedores y negocios populares (en adelante, “**RIMPE**”) y el régimen impositivo único, voluntario y temporal para la regularización de activos en el exterior, y en definitiva, modificaría el sistema tributario como tal, lo cual afectaría los elementos esenciales de los referidos tributos

---

y 301 de la Constitución de la República, ya que no provino de la iniciativa presidencial” (énfasis añadido).

<sup>16</sup> En el Dictamen No. 2-21-OP/21, este Organismo se refirió a la objeción por inconstitucionalidad de un proyecto de ley relacionado con la Ley de Régimen Tributario Interno. El criterio del Dictamen emitido en el caso 2-21-OP/21 fue el mismo que en el Dictamen del caso 1-19-DOP-CC, esto es, que no son válidos los proyectos de ley que establezcan, modifiquen, exoneren o extingan impuestos que no tengan iniciativa del presidente de la República.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 25

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados 28 de octubre de 2022, párr. 146.

<sup>19</sup> Al respecto, revisar la ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de iniciativas legislativas del proyecto de ley en la cual se observa marcada la opción de repercusiones económicas y presupuestarias por “*Reducción de ingresos en el Presupuesto General del Estado*”.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el artículo 17 de la LODES creó el impuesto único temporal para la regularización de activos en el exterior y el capítulo V, a partir del artículo 97.1 el régimen simplificado para emprendedores y negocios populares.

<sup>21</sup> Por ejemplo, el artículo 40 de la LODES determinó un cambio en el cálculo del impuesto a la renta en relación con los gastos personales.

<sup>22</sup> Al respecto, ver por ejemplo, los artículos 58, 97.7 y 97.9 de la LODES.

<sup>23</sup> Por ejemplo, ver artículos 15, 24, 25 y 26 en relación con el régimen impositivo voluntario, único y temporal para la regularización de activos en el exterior o el artículo 186 en relación con exenciones al impuesto indicado.

<sup>24</sup> Al respecto, ver el artículo 79 de la LODES.

y régimen indicado<sup>25</sup>. Todo esto representaría cambios en la manera en cómo el acreedor de los tributos referidos administra los recursos y ejerce sus competencias lo cual afectaría la recaudación de tributos. Así, al momento de modificar la fuente de recaudación –impuestos–, se realizarían alteraciones en la facultad recaudatoria que radica principalmente en el ente rector de las finanzas públicas. Incluso, el proyecto de ley, al no contemplar ningún efecto sobre regímenes completos, como el RIMPE, dejaría en completa inseguridad jurídica a los contribuyentes. Al advertirse cambios que afectan a los elementos esenciales de una serie de tributos, se debe concluir que el proyecto de ley modifica impuestos.

46. En definitiva, el proyecto de ley busca suprimir y modificar el contenido esencial de una serie de impuestos que actualmente se encuentran contemplados en la LODES. Por tanto, este pretende regular una de las materias para las cuales el artículo 135 de la Constitución ha previsto la iniciativa privativa del presidente de la República.
47. Verificado el supuesto de hecho de la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución, la Corte debería aplicar la consecuencia jurídica que corresponde, esto es, que el proyecto de ley incurre en un vicio formal. Ahora bien, como se señaló, la Asamblea Nacional afirma que dicha regla no habría sido violada pues el artículo 140 de la Constitución contendría una excepción para los decretos-leyes en materia económico urgente. En la siguiente sección, la Corte pasa a analizar si la Constitución prevé la excepción alegada por la Asamblea Nacional.

#### **6.2.2. ¿El artículo 140 de la Constitución establece una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico urgente?**

48. El artículo 140 de la Constitución prevé la posibilidad de que el ejecutivo envíe a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica, conforme al siguiente procedimiento:

*La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.*

*El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.*

---

<sup>25</sup> En relación con los elementos esenciales de un tributo, este Organismo ha desarrollado en el Dictamen No. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021 y la sentencia No. 014-12-SIN-CC, caso No. 0070-09-IN, de 19 de abril de 2012, que: “[...] los elementos básicos del tributo, entre los cuales tenemos: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario”.

*Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución (énfasis agregado).*

- 49.** El último inciso de este artículo establece que “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”. La Asamblea sostiene que, dado que el texto señala que ésta puede derogar un decreto-ley en cualquier tiempo, esta norma debe interpretarse en el sentido de que la Constitución sí le concede iniciativa legislativa a la Asamblea Nacional cuando se trata de normas aprobadas bajo el procedimiento de las leyes en materia económico urgente, aún en aquellas materias en las que el artículo 135 de la Constitución prevé la iniciativa exclusiva del presidente de la República. Por su parte, la presidencia considera que el inciso final del artículo 140 de la Constitución, al remitir al trámite ordinario para la formación de la ley, debe interpretarse en concordancia con el artículo 135 y no establece excepción alguna a la iniciativa privativa del presidente de la República.
- 50.** Como se puede observar, la controversia gira en torno a un problema de interpretación del texto constitucional. Conforme el artículo 427 de la Constitución, “*Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional*”.
- 51.** Por lo tanto, al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, su tenor literal y las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo. Adicionalmente, debe tenerse presente las razones que fundamentan la inclusión del procedimiento legislativo especial para proyectos calificados en materia económica, así como los demás artículos de la Constitución que establecen las facultades del presidente de la República como rector de la política pública en materia fiscal. La Constitución no puede interpretarse de tal forma que se vacíe de contenido a alguna de sus disposiciones.
- 52.** Del contenido del artículo 140 de la Constitución, la Corte observa que (i) salvo en lo relacionado con los plazos, la aprobación de un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica se sujeta al mismo trámite ordinario previsto en la Constitución; y, que, de la misma manera, (ii) la derogatoria de un decreto-ley puede ser efectuada por la Asamblea Nacional con sujeción “*al trámite ordinario previsto en la Constitución*”. La Constitución establece claramente que la derogatoria de un decreto-ley sigue la totalidad del trámite ordinario, sin incluir ninguna regla especial para dicho trámite. Dentro del trámite ordinario de aprobación de las leyes, se

encuentra el artículo 135, que prevé la iniciativa privativa del presidente en materia de impuestos.

- 53.** De ahí que la iniciativa legislativa de competencia privativa del presidente de la República constituye uno de los requisitos previstos constitucionalmente para el trámite ordinario de aprobación de cualquier proyecto de ley que pretenda crear, modificar o suprimir impuestos. Dado que la competencia de la Asamblea Nacional para derogar un decreto-ley que cree, modifique o suprima impuestos —prevista en el artículo 140 de la Constitución— requiere seguir el trámite ordinario, esta incluye respetar la iniciativa legislativa privativa del presidente de la República. Por lo tanto, el sentido literal de estas normas permite concluir que la derogación de una norma promulgada conforme al artículo 140 de la Constitución debe cumplir la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución.
- 54.** La interpretación contraria, sostenida por la Asamblea Nacional, parte de poner énfasis en la primera frase del último inciso del artículo 140, que indica que “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla*”. Se sostiene que esta frase tiene por objeto crear una iniciativa legislativa para la Asamblea, distinta a las contempladas en los artículos 134 y 135 de la Constitución.
- 55.** Para determinar el sentido que debe darse a la frase “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla*”, conviene tomar en cuenta lo señalado en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, que establece la facultad general de la Asamblea de “6. Expedir, codificar, **reformar y derogar las leyes**” (énfasis añadido)<sup>26</sup>. Esta Corte observa que la Constitución utiliza el mismo lenguaje tanto para crear la facultad general de la Asamblea de reformar y derogar leyes, como para prescribir que la Asamblea tiene la facultad de reformar y derogar los decretos-ley.
- 56.** A partir de lo anterior, esta Corte considera que la frase en cuestión únicamente está dirigida a aclarar que un decreto-ley puede ser modificado o derogado por una ley posterior, resaltando así que no se requiere del mismo acto para dejar sin efecto el primero. Por lo tanto, cuando el artículo 140 indica que la Asamblea puede modificar o derogar la norma, lo que permite es la derogatoria o modificación a través de un acto jurídico (ley) formalmente distinto al acto a través del cual la norma entró en vigencia (decreto-ley).
- 57.** Si la intención del constituyente habría sido otorgarle a la Asamblea Nacional una iniciativa legislativa especial en el artículo 140 de la Constitución, entonces el constituyente así lo habría señalado. Pero, al contrario, para esta Corte es claro que el artículo utiliza exactamente el mismo lenguaje que el contenido en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, que otorga la misma facultad de la Asamblea en relación a las leyes. Por ello, el artículo 140 de la Constitución se limita a aclarar que la Asamblea Nacional sí podrá, en cualquier tiempo, “*modifica[r] o deroga[r]*” el

---

<sup>26</sup> Constitución, Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes”

decreto-ley, sin mencionar que para ello puede contar con una iniciativa legislativa distinta a las previstas en el artículo 135 de la Constitución.

- 58.** La Corte considera además que la interpretación pretendida por la Asamblea Nacional no es adecuada puesto que tendría como consecuencia restar efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos de ley en materia económico urgente. La inclusión en el artículo 140 de la Constitución de un procedimiento más breve para el tratamiento de este tipo de proyectos de ley tiene como objetivo dotar al presidente, como ente rector de las políticas públicas, de la capacidad de responder de forma oportuna a sucesos económicos que requieran de una atención inmediata y, por tanto, no deben estar supeditados a los tiempos previstos para el trámite legislativo ordinario. Si se interpreta el artículo 140 de la Constitución en el sentido de que este crea la potestad de la Asamblea para derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio. Esto es así pues, a pesar de que la Constitución le otorga al presidente la facultad exclusiva de calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica y ordena que el proyecto de ley sea promulgado si la Asamblea no se pronuncia en 30 días, la misma Asamblea podría derogar la norma de forma inmediata después de su promulgación, impidiendo que el presidente pueda afrontar los sucesos imprevistos que fundamentaron la proposición del proyecto de ley en materia económico urgente en primer lugar.
- 59.** La finalidad sustancial que fundamenta la iniciativa privativa del presidente en materia de impuestos es que este es el encargado de la rectoría de las políticas públicas, lo que incluye a la política fiscal. Su inclusión responde también al cumplimiento de los artículos 285 y 286 de la Constitución que imponen la obligación de desarrollar la política fiscal y las finanzas públicas de manera sostenible, responsable y transparente para poder alcanzar el financiamiento de servicios, la redistribución de ingresos y, en definitiva, la realización de los derechos. Interpretar el artículo 140 de la Constitución en el sentido pretendido por la Asamblea Nacional afectaría los valores que ha pretendido salvaguardar la Constitución, pues permitiría que se emitan normas que creen, modifiquen o supriman impuestos sin que hayan contado con la iniciativa de la función encargada de la rectoría de las políticas públicas en materia fiscal.
- 60.** Conforme el artículo 285 de la Constitución, la política fiscal tiene como uno de sus objetivos específicos el financiamiento de servicios, de inversión y de bienes públicos. En el mismo sentido, el artículo 286 ordena que las finanzas públicas se conduzcan de forma sostenible, responsable y sin poner en riesgo la estabilidad económica. La derogación de impuestos sin la iniciativa de la Función Ejecutiva, como ente rector de la política pública en materia fiscal, puede exponer a las finanzas públicas a un tratamiento no sostenible que ponga en riesgo la estabilidad económica. Esto resulta evidente en el presente caso, en el que el proyecto de ley que se ha objetado implica la modificación y derogación de múltiples tributos, sin que la Asamblea Nacional haya contado con los elementos necesarios para concluir

razonablemente que su eliminación no pondrá en riesgo la estabilidad económica del Estado<sup>27</sup>.

61. Por lo tanto, además de estar acorde a su tenor literal, la interpretación de la Constitución que más respeta su integralidad y la intención del constituyente debe llevar a la misma conclusión: el artículo 140 de la Constitución no establece una excepción a la iniciativa legislativa privativa del presidente, prevista en el artículo 135 del texto constitucional.
62. En ocasiones previas, esta Corte ha reconocido que, dadas las limitaciones temporales para la tramitación de este tipo de normas<sup>28</sup>, es posible que exista menor posibilidad de discusión y participación por parte de legisladores y de la ciudadanía<sup>29</sup>. Sin embargo, conviene resaltar que, conforme el trámite constitucionalmente previsto para este tipo de casos, la promulgación de un decreto-ley se genera como consecuencia de la inactividad de la Asamblea Nacional, cuya omisión permitió que el término de treinta días previsto en el artículo 140 de la Constitución se venza sin aprobar, modificar o negar el proyecto de ley. Así, el procedimiento contó con la participación de la Asamblea Nacional. El texto constitucional le otorga a la función legislativa las posibilidades de (1) aprobar el proyecto de ley, (2) modificar el proyecto de ley, (3) negar el proyecto de ley; o, (4) no pronunciarse en 30 días y permitir que el proyecto entre en vigencia mediante un decreto-ley. En cualquiera de estas opciones, se habrá cumplido el trámite constitucionalmente previsto para la aprobación de leyes en materia económico-urgente con la aprobación o aquiescencia de la Asamblea Nacional.
63. Si la Asamblea Nacional estaba en desacuerdo con un proyecto de ley de urgencia económica en materia de impuestos debía, en el momento oportuno del proceso legislativo, modificarlo o negarlo. En el presente caso, se recuerda que esta Corte ya determinó en la sentencia No. 110-21-IN/22 y acumulados que *“el Pleno de la Asamblea Nacional no aprobó, ni modificó ni negó el Proyecto de Ley dentro del plazo fatal de 30 días, mismo que fenecía el 27 de noviembre de 2021 y, por consiguiente, el Presidente de la República debía promulgarlo como decreto-ley y*

---

<sup>27</sup> Llama la atención a esta Corte que la Asamblea Nacional se fundamentó en los nuevos ingresos que la LODES otorgaría al Estado para señalar que existen fuentes de financiamiento suficientes para la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en relación con el cambio en los salarios de los docentes. Al respecto, se puede revisar el párrafo 19.2 del Dictamen 2-22-OP/22 de 20 de mayo de 2022. A su vez, esta Corte toma nota que el impacto económico de la derogatoria de la LODES no es menor. De acuerdo a la propia Asamblea Nacional sería *“aproximadamente USD. 1.900 millones en 2 años”* y, a su vez, la Presidencia de la República, en su objeción al proyecto de ley, afirma que *“[l]a recaudación estimada derivada de las reformas contenidas en la Ley objeto de este escrito se estima en 946,32 millones de dólares anuales, los cuales se encuentran contemplados en la Proforma Presupuestaria y Planificación Plurianual aprobados por la propia Asamblea al allanarse tácitamente a la Proforma enviada por el Ejecutivo, dineros que se destinan para educación salud, y demás prestaciones y servicios públicos”*.

<sup>28</sup> A saber el artículo 140 de la Constitución establece el plazo máximo de treinta días para que la Asamblea Nacional tome una decisión.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022, párr. 72.

*ordenar su publicación en el Registro Oficial*". No es admisible que la Asamblea Nacional pretenda actuar de manera posterior a la vigencia de la LODES, evadiendo la Constitución en relación con la iniciativa privativa para la Función Ejecutiva en materia de impuestos cuando tuvo su oportunidad de actuar en el momento oportuno de formación de la ley y escogió no hacerlo.

- 64.** En definitiva, considerado el texto constitucional en su integralidad, debe concluirse que el último inciso del artículo 140 de la Constitución no crea una excepción que le permita a la Asamblea Nacional derogar decretos-leyes que hayan creado impuestos sin contar con la iniciativa del presidente de la República. En estos casos, resulta igualmente aplicable la regla prevista en el artículo 135 de la Constitución, por formar parte del trámite ordinario al cual debe someterse la derogación de un decreto-ley.
- 65.** Por todo lo expuesto, al verificarse que el proyecto de ley busca derogar un decreto-ley sin contar con la iniciativa del presidente de la República, la Corte determina que existió una inobservancia del procedimiento legislativo previsto en los artículos 135 y 140 de la Constitución.

### **6.2.3. Conclusión**

- 66.** Por todo lo expuesto en el presente dictamen, la Corte concluye que el proyecto de ley violó la regla de trámite prevista en el artículo 135 de la Constitución. Al haber existido una violación de una regla de trámite legislativo y, al existir un socavamiento al principio constitucional que atribuye la rectoría de impuestos, la política fiscal y las finanzas públicas a la Función Ejecutiva, se debe concluir que existe un vicio de inconstitucionalidad. Por lo tanto, procede la objeción presidencial por razones de forma.
- 67.** Conforme se indicó en el párrafo 34 *supra*, dado que esta Corte ha determinado que el proyecto de ley incurre en un vicio de inconstitucionalidad por razones formales, no corresponde realizar otras consideraciones.
- 68.** Toda vez que la Corte ha declarado procedente la objeción total por razones de inconstitucionalidad del proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el artículo 132 de la LOGJCC, la Asamblea Nacional debe archivarlo<sup>30</sup>.

## **7. Decisión**

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

- 1.** Declarar procedente la objeción total por razones de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 54-16-IN/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 14.

Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.

2. Ordenar a la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de ley.

70. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

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

**DICTAMEN No. 1-23-OP/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 25 de enero de 2023, aprobó el Dictamen N°. 1-23-OP, en el que se analizó la objeción presidencial total por inconstitucionalidad del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*” (“**Proyecto de Ley**”).
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir con el fundamento jurídico y el análisis expresado en el Dictamen de la mayoría de la Corte Constitucional (“**Dictamen de mayoría**”).

**2. Análisis**

3. La Constitución del Ecuador determina que únicamente el presidente de la República tiene iniciativa para crear, modificar o suprimir impuestos<sup>1</sup>, lo que implica que éstos necesariamente deben ser regulados mediante ley -reserva de ley-. Para tal efecto, el primer mandatario cuenta con dos vías: (i) el trámite ordinario para la aprobación de una ley o (ii) la tramitación prevista para los proyectos que califique como urgentes en materia económica.
4. En cuanto al trámite (ii), éste debería activarse para responder a necesidades imperiosas que ocurran en contextos atípicos, que escapan la normalidad, por lo que resulta necesario contar con herramientas inmediatas que respondan a la contingencia. Aquello comporta la razonabilidad que debe existir en la calificación de un proyecto como urgente en materia económica en atención a que la regla general de aprobación de la ley es el trámite ordinario.
5. Ahora bien, respecto al trámite de aprobación de un proyecto de ley calificado como *urgente en materia económica*, la Constitución determina lo siguiente:

*Art. 140. (...) Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro*

---

<sup>1</sup> Igualmente, el presidente de la República es el único que puede tener iniciativa para aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país. Constitución de la República del Ecuador, “Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

*Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.* (Énfasis añadido)

6. Sobre la base de lo anterior, en el presente caso, la mayoría de la Corte indicó que una interpretación literal que más se ajusta a la Constitución permite dilucidar que:

*53. De ahí que la iniciativa legislativa de competencia privativa del presidente de la República constituye uno de los requisitos previstos constitucionalmente para el trámite ordinario de aprobación de cualquier proyecto de ley que pretenda crear, modificar o suprimir impuestos. Dado que la competencia de la Asamblea Nacional para derogar un decreto-ley que cree, modifique o suprima impuestos —prevista en el artículo 140 de la Constitución— requiere seguir el trámite ordinario, esta incluye respetar la iniciativa legislativa privativa del presidente de la República. Por lo tanto, el sentido literal de estas normas permite concluir que la derogación de una norma promulgada conforme al artículo 140 de la Constitución debe cumplir la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución.*

7. Posteriormente, la mayoría de la Corte aplicó una interpretación conforme a lo que consideró que es el efecto útil de la mentada norma constitucional:

*58. La Corte considera además que la interpretación pretendida por la Asamblea Nacional no es adecuada puesto que tendría como consecuencia restar efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos de ley en materia económico urgente. La inclusión en el artículo 140 de la Constitución de un procedimiento más breve para el tratamiento de este tipo de proyectos de ley tiene como objetivo dotar al presidente, como ente rector de las políticas públicas, de la capacidad de responder de forma oportuna a sucesos económicos que requieran de una atención inmediata y, por tanto, no deben estar supeditados a los tiempos previstos para el trámite legislativo ordinario. Si se interpreta el artículo 140 de la Constitución en el sentido de que este crea la potestad de la Asamblea para derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio (...).*

8. En mérito de lo anterior, considero que el análisis *supra* no es correcto por las siguientes razones:

### **2.1. Sobre el control preventivo o *ex ante* de constitucionalidad y la interpretación de la norma constitucional -artículo 140- que efectúa el Dictamen de mayoría**

9. Para comprender con claridad este caso, resulta necesario dilucidar cuáles son las competencias de la Corte Constitucional. Entre ellas, este Organismo tiene la facultad para efectuar un control posterior, preventivo o *ex ante* de constitucionalidad de las leyes cuando el presidente de la República presente una objeción por inconstitucionalidad<sup>2</sup>. Por su parte, ejerce un control *ex post* o posterior cuando se controvierte una ley que ya fue aprobada mediante el trámite legislativo

---

<sup>2</sup> Constitución del Ecuador, artículo 139.

correspondiente y sobre la que se presume su inconstitucionalidad; esto se examina a través de la proposición de una acción pública de inconstitucionalidad.

10. Por otro parte, la Corte Constitucional tiene la facultad de realizar una interpretación “*de las normas de la parte orgánica de la Constitución de la República, con el objeto de establecer el alcance de dichas normas, siempre que no exista una ley que desarrolle la cuestión objeto de interpretación*”<sup>3</sup>, para tal efecto, resulta necesaria la presentación de una acción de interpretación. Es así que el artículo 158 de la LOGJCC establece que “*el dictamen interpretativo, en su parte resolutive, fijará claramente, mediante una regla, el alcance de la norma constitucional objeto de interpretación, a partir de la explicación de los argumentos constitucionales y los métodos hermenéuticos que sirvan para fundamentarla*”.
11. Visto lo anterior, el Dictamen de mayoría incurre en un equívoco, pues lejos de analizar la constitucionalidad del Proyecto de Ley, lo que efectúa es una interpretación de la norma constitucional para, sobre la base de aquello, pronunciarse sobre la Objeción Presidencial. Es así como el problema jurídico contenido en el apartado 6.2.2. se cuestiona si “*¿El artículo 140 de la Constitución establece una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para los proyectos de ley que busquen derogar decretos-leyes en materia económico urgente?*”. En virtud de aquello, el Dictamen de mayoría reconoce que “*(...) al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, su tenor literal y las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo (...)* (Énfasis añadido)”. Así, la mayoría de la Corte interpreta que -aunque el artículo 140 de la Constitución, literal y expresamente, faculta a la Asamblea Nacional para que en cualquier momento modifique o derogue un decreto-ley-, la norma constitucional requiere interpretarse a la luz del artículo 135 y de su efecto útil.
12. En ese orden de ideas, considero que la Corte superpuso sus facultades, pues no podía efectuar una interpretación constitucional con ocasión de una Objeción Presidencial. Por el contrario, si el artículo 140 *in fine* de la Constitución dispone expresamente que “[*l*]a Asamblea Nacional podrá **en cualquier tiempo modificarla o derogarla** [al decreto-ley], con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”, entonces, la literalidad de la norma excluye la iniciativa presidencial y, por el contrario, determina la facultad de la Asamblea Nacional para que en **todos los casos** modifique o derogue un decreto-ley, ya que la disposición no condiciona la atribución del Legislativo para la creación, modificación o derogación de impuestos -artículo 135-. En tal sentido, no era necesario recurrir a una interpretación constitucional por la claridad de la norma.
13. En virtud de lo dilucidado, el artículo 140 *in fine* de la Constitución no determina excepciones a la facultad de la Asamblea Nacional para modificar o derogar un decreto-ley. Así, el análisis del Dictamen de mayoría no logró responder a la literalidad e integralidad de la norma constitucional que dispone que la atribución de

---

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 154.

la Asamblea Nacional puede ejercerse “*en cualquier momento*” sin condicionamientos sobre la materia del decreto-ley. Por ello, considero que la Corte debía constreñir su actuación al examen entre la compatibilidad del Proyecto de Ley con la Constitución, aplicar los preceptos pertinentes y no extender el alcance del artículo 140 *in fine*. Sin detrimento de lo esgrimido, a mi criterio, el análisis que efectúa la mayoría de la Corte contiene yerros y la interpretación que efectúa - inobservando el tenor literal del artículo 140 *in fine* de la Constitución- acarrea graves consecuencias para una democracia deliberativa y para el equilibrio de poderes.

## 2.2. Sobre el análisis del Dictamen de la mayoría de la Corte

### 2.2.1. Respecto a la interpretación al tenor literal de la norma constitucional

14. La Constitución dispone que el primer método de interpretación de las normas constitucionales es el “*tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad*”.<sup>4</sup>
15. El Dictamen de mayoría precisa que “*al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, su tenor literal*” y que también se deben considerar “*las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo*”<sup>5</sup>. Pese a esto, el Dictamen de mayoría no atendió al tenor literal de la norma, pues el artículo 140 *in fine* de la Constitución no condiciona la facultad de la Asamblea Nacional al contenido del artículo 135. Por el contrario, la mentada disposición determina la atribución del Legislativo para derogar o modificar “*en cualquier momento*” decretos-ley cuya publicación cumple con los requisitos de (i) provenir de un proyecto calificado como *urgente en materia económica* (ii) que no logró un pronunciamiento de la Asamblea Nacional en 30 días.
16. Contrario al Dictamen de mayoría, si es que la modificación o derogatoria del decreto-ley dependiera de la iniciativa presidencial, entonces, el texto constitucional no podría facultar a la Asamblea Nacional a ejercer su atribución “*en cualquier momento*”, pues la modificación o derogación dependerá obligatoriamente de un proyecto remitido por el presidente de la República, lo que restringe el control político y la facultad legislativa de la Asamblea Nacional.
17. El Dictamen de mayoría no se hace cargo de la completitud del artículo 140 y, por el contrario, de manera inexplicable concluye que, como la norma se refiere al “*trámite ordinario*”, debe existir la iniciativa del presidente de la República.
18. La consecuencia de la publicación de un decreto-ley en 30 días a falta de pronunciamiento de la Asamblea Nacional responde a que un proyecto de ley *urgente en materia económica* constituye una herramienta frente a escenarios críticos, transitorios, que requieren regulación urgente; por lo que, no es posible retardar la

<sup>4</sup> Constitución del Ecuador, artículo 427.

<sup>5</sup> Dictamen de mayoría, párr. 51.

respuesta considerando la baja probabilidad de consenso en el Legislativo por tan corto tiempo de deliberación. Entonces, se publica el decreto-ley para atender a la contingencia coyuntural. Bajo esta consideración, el artículo 140 *in fine* de la Constitución otorga la atribución a la Asamblea Nacional para que, con posterioridad a la publicación del decreto-ley, pueda efectuar un análisis reflexivo, crítico y pormenorizado de éste sin la premura del trámite de los proyectos *urgentes en materia económica* y sin la consecuencia del plazo fatal. Esto permite que el Legislativo pueda deliberar con mayor flexibilidad sobre el decreto-ley y, en caso de considerarlo necesario, modificarlo, derogarlo e incluso mantenerlo. En esta etapa la Asamblea Nacional se sujeta a los plazos del trámite ordinario como dispone el artículo 140 *in fine* de la Constitución, pues así se garantiza en mayor medida la deliberación democrática y consensuada de la ley y, para entonces, la Función Ejecutiva ya gozó de un tiempo prudencial para responder a la contingencia.

19. Como consecuencia de lo esgrimido, el Dictamen de mayoría realiza interpretaciones extensivas de la disposición constitucional que no atienden a su tenor literal, pues en el artículo 140 *in fine* no se determina ningún supuesto de exclusión de la facultad de la Asamblea para modificar o derogar un decreto-ley.

### 2.2.2. Sobre la interpretación del efecto útil del artículo 140

20. La mayoría de la Corte Constitucional interpretó el artículo 140 de la Constitución a la luz de su efecto útil. Por esta razón, precisó que “[s]i la Asamblea tuviera la potestad de derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio”.
21. Sobre lo anterior, considero que el Dictamen de mayoría lejos de efectuar una interpretación literal-sistemática de la Constitución, que se ajuste a la voluntad del constituyente, como corresponde de conformidad con el artículo 427 de la Constitución, en realidad, interpreta la norma sobre la base del efecto útil que, a su criterio, tiene el inciso final del artículo 140. Más allá de lo conveniente o inconveniente que resulte que se promulgue un decreto-ley que luego pueda ser modificado o derogado por la Asamblea Nacional -efecto útil-, resulta indispensable considerar que la Constitución sistemáticamente alude al carácter democrático en la formación y aprobación de la ley, así como a la creación de sistemas de pesos y contrapesos propios de cualquier Estado democrático.
22. La Asamblea Nacional es el máximo representante democrático de la ciudadanía ecuatoriana y de control político del Estado. En tal sentido, tiene la obligación de “*adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades*”<sup>6</sup>. La Asamblea es la encargada de la deliberación y aprobación de la

---

<sup>6</sup> Constitución del Ecuador, artículo 84.

cualquier ley o medida que pueda impactar al conjunto social, por ello, es quien debe “[e]xpeditar, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.<sup>7</sup>

- 23.** La sección tercera de la Constitución, misma que aborda el procedimiento legislativo, enuncia en su primer artículo que la Asamblea Nacional “*aprobará como leyes las normas generales de interés común*”. De este modo, solo a ella le corresponde la aprobación de las leyes, mientras que el presidente de la República actúa como un colegislador a través de mecanismos como la Objeción Presidencial por inconveniencia o por inconstitucionalidad.
- 24.** Ahora bien, el trámite para los proyectos remitidos por el presidente de la República y calificados por él como *urgentes en materia económica* se diferencia del trámite ordinario por la drástica reducción en los plazos para la aprobación de la ley. Para la mayoría de la Corte dicha diferencia es un asunto menor, no obstante, disiento de este criterio porque la tramitación acelerada de los proyectos *urgentes en materia económica* acarrea repercusiones formales y sustantivas para los derechos de toda la ciudadanía. Por un lado, existe la reducción en los plazos para la tramitación de la ley -cuestión formal-, pero, aquello trastoca la duración de la discusión legislativa, de proposición de enmiendas al proyecto de ley por parte de los asambleístas, la elaboración de informes por parte de las Comisiones especializadas de la Función Legislativa y la oportunidad de la ciudadanía de acudir ante la Comisión especializada y exponer sus argumentos sobre el proyecto de ley -cuestión sustantiva-. Para mayor claridad, a continuación, una comparación entre ambos trámites:

<b>Diferencias entre el trámite ordinario y el trámite de un proyecto calificado como urgente en materia económica</b>		
	<b>Trámite ordinario</b>	<b>Proyecto calificado como urgente en materia económica</b>
Plazo de la Comisión para presentar el informe para primer debate	<b>20 a 90 días</b> con la opción de pedir una prórroga de <b>20 a 90 días adicionales</b> . <sup>8</sup>	<b>5-10 días</b> . <sup>9</sup>
Plazo de la Comisión para presentar un segundo informe	Plazo máximo de <b>90 días</b> con la opción de solicitar una <b>prórroga</b> (la legislación no determina el plazo máximo de esta prórroga). <sup>10</sup>	<b>4 días</b>

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador, artículo 120 numeral 6.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”). Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009, artículo 58.

<sup>9</sup> LOFL, artículo 59.

<sup>10</sup> LOFL, artículo 61.

Plazo para aprobar, modificar o negar el proyecto de ley.	El proyecto se aprueba en el segundo debate, mismo que puede ser convocado con un plazo máximo de <b>6 meses</b> desde la recepción del segundo informe <sup>11</sup> y, en caso <sup>12</sup> de requerir nuevas incorporaciones, éstas se votarán en un plazo máximo de <b>70 días</b> .	<b>30 días</b> . <sup>13</sup>
---	--	--------------------------------

\*Cuadro elaborado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

**25.** Como se desprende *supra*, el trámite de un proyecto *urgente en materia económica* es considerablemente inferior al ordinario. Los plazos para la elaboración de informes por las Comisiones Especializadas y de su deliberación son extremadamente reducidos, pues varían de 90 días a solo 4 días en el trámite *urgente*; igualmente, la Asamblea puede deliberar sobre un proyecto por hasta seis meses en el segundo debate, mientras que en el *urgente* tiene el plazo fatal de 30 días con la consecuencia de la publicación del decreto-ley si no existe consenso. Como se observa, los proyectos *urgentes en materia económica* tienen un tiempo tan reducido que existe una alta probabilidad de que la Asamblea Nacional no logre alcanzar consensos y acuerdos propios de la deliberación parlamentaria. Frente a esto, la Constitución - artículo 140 *in fine*- faculta que el Legislativo, con posterioridad a la publicación de la ley “*en cualquier momento*” y sin condición alguna sobre la materia, modifique o derogue la norma, pues es la única forma de que la ley cumpla con el carácter propio de una democracia deliberativa. Caso contrario, la publicación de un decreto-ley sería incontrovertible, indiscutible e intocable por el representante democrático -la Asamblea Nacional-, pues necesariamente requerirá la iniciativa del presidente para modificarlo o derogarlo.

**26.** En consecuencia, la lectura sistemática e integral de la Constitución y en particular del trámite legislativo evidencia el carácter democrático que debe existir en la aprobación de la ley. El artículo 140 *in fine* es un contrapeso frente a la facultad del presidente de la República quien potestativamente puede resolver calificar un

<sup>11</sup> *Ibid.*, “(...) El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión, en un plazo máximo de seis meses desde la recepción del informe (...)”.

<sup>12</sup> *Ibid.*, “(...) Si el texto aprobado por la comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, la o el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de Ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas. Agotado el segundo debate, la votación del texto final del proyecto de ley no podrá exceder el plazo de sesenta días (...)”.

<sup>13</sup> LOFL, artículo 61, “(...) Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o el Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite previsto en la Constitución y esta Ley (...)”.

proyecto como *urgente* y acelerar su tramitación, en lugar de sujetarse a los plazos dispuestos para el trámite ordinario.

27. Al ser un supuesto *sui generis* el que aborda el inciso final del 140 y sobre la base de los contextos críticos en los que debería ocurrir la calificación de un proyecto como *urgente en materia económica*, no es razonable que la Asamblea Nacional no ejerza su atribución como un mecanismo de contrapeso frente a la publicación del decreto-ley, pues caso contrario debería esperar que el presidente de la República presente una nueva iniciativa de modificación o derogatoria.
28. Por lo tanto, la atribución reconocida en el 140 de la Constitución permite que la Asamblea Nacional tenga un margen mayor de análisis del decreto-ley y una deliberación intensa respecto a sus defectos, vicios e incluso al reconocimiento de sus virtudes en función de los plazos dispuestos en el trámite ordinario.
29. En virtud de lo esgrimido, disiento con el Dictamen de mayoría, ya que considero que no cabía condicionar la atribución que el artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional al contenido del artículo 135 *ibidem*, pues ello implica restarle eficacia a la facultad de la Asamblea para modificar o derogar decretos-ley que no lograron consensos parlamentarios para su publicación.

### 2.3. Sobre el contenido del artículo 140 de la Constitución

30. Conforme a lo precisado, considero que el Dictamen de mayoría le restó eficacia y contenido al artículo 140 *in fine* de la Constitución y, por el contrario, amplió las facultades que la Constitución le otorga a la Función Ejecutiva.
31. A la luz del análisis de la mayoría de la Corte, únicamente el presidente de la República podrá iniciar una modificación o derogación del decreto-ley, lo que obstaculiza el control político y la adecuación de la legislación a las demandas ciudadanas. El Dictamen de mayoría amplía las atribuciones de la Función Ejecutiva y fortalece el hiperpresidencialismo, ya que solo el presidente de la República puede proponer proyectos calificados como *urgentes en materia económica* y, conforme al análisis del Dictamen de mayoría, sólo el mismo presidente podrá iniciar un nuevo proceso para modificar o derogar el decreto-ley. Incluso si es que el primer mandatario emprende dicha modificación o derogación y la Asamblea Nacional resuelve enmendar el proyecto, el presidente de la República puede proponer una objeción presidencial frente a los cambios. En consecuencia, el Dictamen de mayoría crea un desequilibrio entre las atribuciones que le corresponden a la Función Ejecutiva y la Legislativa en una democracia.
32. Por último, el Dictamen cometió una imprecisión que trae consecuencias no deseables, pues sostiene afirmaciones absolutas como las siguientes: “[s]i la Asamblea tuviera la potestad de derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio”. Para la mayoría de la Corte Constitucional,

siempre deberá existir la iniciativa presidencial para modificar o derogar un decreto-ley, lo que significa que, a su criterio, el genérico *materia económica* es lo mismo que la creación, modificación o derogación de *impuestos* regulada en el artículo 135 de la Constitución y que, por regla general, requiere la iniciativa presidencial.

- 33.** No obstante, lo precisado por el Dictamen de mayoría es incorrecto porque los *impuestos* son un tipo específico de tributos, mientras que la *materia económica* si bien puede abarcar la regulación de *impuestos* también puede comprender la reorganización y distribución de recursos, inversión, regulación de gastos, beneficios, regulaciones encaminadas a la eficiencia del mercado y la equidad, seguridad económica, entre otras.
- 34.** La imprecisión del Dictamen de mayoría acarrea como consecuencia que todo decreto-ley requiera iniciativa presidencial para su modificación o derogación, pese a que no aborde necesariamente un tema de *impuestos*. Esta puntualización resulta pertinente, sin perjuicio de que la lectura literal de la norma, así como su interpretación sistemática que más se ajusta a la Constitución evidencian que la Asamblea Nacional no requiere en ningún supuesto la iniciativa presidencial para modificar o derogar un decreto-ley en cualquier momento.

### 3. Decisión

- 35.** Por las razones expuestas, disiento con el Dictamen de la mayoría en la que aceptan la objeción total de inconstitucional propuesta por el presidente de la República en contra del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET



Firmado digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2023.02.01  
10:32:00 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 1-23-OP fue presentado en Secretaría General el 26 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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

**DICTAMEN No. 1-23-OP/23****VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con cinco votos a favor el **Dictamen No. 1-23-OP**, en el cual se declaró procedente la objeción presidencial total por razones de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), respetuosamente disetimos con la interpretación que la mayoría realiza respecto del artículo 140 de la Constitución y la iniciativa exclusiva del presidente en el caso de la derogatoria de los decretos leyes de urgencia económica, por las razones que exponemos a continuación.

**II. Análisis**

3. Tanto la interpretación constante en la sentencia de mayoría como la que se expondrá a continuación respetan el tenor literal de la oración final del artículo 140 de la Constitución, es decir, el siguiente texto: “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”. Esta oración se refiere a los decreto-leyes promulgados por la Presidencia de la República ante la omisión de un pronunciamiento oportuno de la Asamblea en la tramitación de un proyecto de ley urgente en materia económica.
4. La interpretación realizada en la sentencia de mayoría concluye que la citada disposición contiene una norma, según la cual, la reforma o derogatoria de un decreto-ley debe realizarse empleando el procedimiento legislativo ordinario, procedimiento que incluiría la iniciativa privativa del presidente de la República en materia de impuestos.
5. Nuestra interpretación, por el contrario, sostiene que la referida oración, al otorgar a la Asamblea Nacional la facultad de modificar o derogar un decreto-ley, también le otorga la iniciativa para dicha reforma o derogatoria.
6. La primera razón que nos permite concluir que la oración final del artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley es que esta interpretación, a diferencia de la interpretación alternativa, en el párrafo 4 de este voto, permite atribuir un efecto útil a la referida oración, es decir, le otorga un sentido que incide efectivamente en el sistema jurídico.

7. Así, la interpretación según la cual solo el presidente de la República podría modificar o derogar un decreto-ley nada añadiría a lo ya dispuesto por el resto de las normas constitucionales.

8. Esto, por cuanto tal derogatoria se haría por ley y la referencia a “*cualquier tiempo*” resultaría vacua porque la Asamblea Nacional siempre puede emitir una ley reformatoria o derogatoria (art. 120.6 de la Constitución). De igual forma, resultaría vacía la remisión “*al trámite ordinario*”, dado que la Constitución no prevé ningún procedimiento extraordinario para modificar o derogar un decreto-ley.

9. En contraste, la interpretación que este voto sostiene sí que atribuye a la oración final del artículo 140 de la Constitución un sentido que le otorga un efecto útil a la disposición interpretada: específicamente, otorgar a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley aun cuando, según las reglas generales, dicha iniciativa es privativa del presidente de la República.

10. Cabe también referirse a la razón formulada en la sentencia de mayoría, según la cual, la finalidad de la oración final del artículo 140 de la Constitución es aclarar que un decreto-ley puede ser modificado o derogado por una ley. Ninguna de las demás disposiciones constitucionales permite concluir que solo por un decreto-ley se puede reformar o derogar otro decreto-ley, por lo que la aclaración resulta innecesaria y ratifica que la interpretación alternativa a la sostenida en este voto resta de efecto útil a la disposición examinada.

11. La segunda razón por la que estimamos que la oración final del artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley considera la finalidad que dicha norma –a nuestro juicio– está llamada a cumplir, la de compensar el déficit de deliberación democrática propio del régimen de los decreto-leyes.

12. Al respecto, se verifica que el procedimiento relativo a los proyectos de ley de urgencia en materia económica, que pueden desembocar en la promulgación de un decreto-ley, tienen características especiales que las diferencian sustancialmente del resto de procedimientos. Tal diseño, que habilita una tramitación más rápida de dichos proyectos, permite al Estado adoptar una legislación en materia económica que permite dar respuesta a una situación coyuntural y crítica. Esta situación excepcional prioriza la adopción de medidas urgentes y sacrifica el debate democrático previsto, de manera general, para los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional.

13. En concreto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 140 de la Constitución, la Asamblea Nacional debe aprobar, modificar o negar los proyectos de ley de urgencia económica en un plazo máximo de treinta días. Si esto no sucede, “*la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 140.

**14.** De suerte que la Constitución flexibiliza el trámite legislativo, reduciendo la exigencia respecto del debate democrático y los plazos que deben seguir dichos proyectos, habilitando al Ejecutivo a promulgarlo como un decreto-ley. En contraposición con las normas aprobadas mediante el trámite legislativo ordinario, los proyectos de urgencia económica no tienen plazos amplios para la incorporación de criterios diversos, procesamiento de disensos y participación de la ciudadanía en el debate (esto no quiere decir que estos elementos estén excluidos en la tramitación de los proyectos de urgencia económica, sino que sus límites temporales los obstaculizan). De esta manera, la Constitución hace posible que el fruto del trámite legislativo sean normas que respondan a las necesidades y problemáticas coyunturales, aunque, en ocasiones, como ocurre con los decreto-leyes, el vencimiento de los plazos trunque el debate democrático.

**15.** Resaltamos que el hecho de que el proyecto inicialmente remitido por el presidente de la República se apruebe por el mero transcurso del tiempo no es una cuestión menor en un sistema democrático. Esta constatación pone de manifiesto las debilidades del debate y obliga a la Corte Constitucional a considerarlo en su interpretación de la oración final del artículo 140 de la Constitución.

**16.** Frente a los decreto-leyes que, como se ha mencionado, son normas fruto de un mínimo nivel de debate democrático, las posibilidades de actuación posterior por parte del legislativo deben ser más amplias, sin que deba restringirse a la Asamblea Nacional la posibilidad de reformarlos y hasta derogarlos.

**17.** Por lo dicho, la actuación de la Asamblea Nacional no debería estar limitada y, por tanto, la reforma o derogatoria de un decreto-ley, aun cuando incluya temas impositivos (tal vez con mayor razón cuando incluyan estos temas, en atención a los valores que justifican el principio de legalidad en materia tributaria) *“podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”*.

**18.** De ahí que los decreto-leyes deben poder controlarse políticamente por la Asamblea Nacional en el marco del sistema de frenos y contrapesos que implica una democracia. Interpretar el artículo 140 de la Constitución en forma contraria solo ahondaría el déficit de deliberación democrática propio de la promulgación de un decreto-ley.

**19.** En este contexto, cabe referirse a la sentencia de mayoría, en la que se afirmó que la interpretación sostenida en este voto tornaría en ilusorio al mecanismo del decreto-ley porque la Asamblea Nacional podría derogarlo de forma inmediata posterior a su promulgación, impidiendo que se puedan afrontar los sucesos imprevistos que fundamentaron la presentación del proyecto de ley.

**20.** Al respecto, cabe recordar que el trámite de aprobación de una ley reformativa o derogatoria de un decreto-ley no obsta las facultades del presidente de la República en el procedimiento legislativo y, muy especialmente, su facultad de objetar el correspondiente proyecto, por lo que no son justificados los temores de una inmediata derogatoria de los decreto-leyes ni de la adopción de legislación que afecte a la estabilidad fiscal.

**21.** Esta última aseveración nos lleva a explicitar la tercera razón por la que consideramos que la oración final del artículo 140 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional iniciativa para reformar o derogar un decreto-ley, correspondiente a que el valor de la estabilidad fiscal (mencionado, por ejemplo, en la sentencia de mayoría) no debe primar sobre el valor relativo a la deliberación democrática.

**22.** Al respecto, esta Corte ya señaló en el párr. 37 del Dictamen No. 2-22-OP/22 que, a diferencia de los principios que establecen derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), el de estabilidad fiscal no constituye un valor en sí mismo, sino que es instrumental, al estar al servicio de la progresividad de tales derechos. Además, en el mismo párrafo de aquel dictamen, esta Corte ya señaló que no cabe limitar el proceso de deliberación y toma de decisiones democráticas, enmarcadas en el equilibrio de las funciones Legislativa y Ejecutiva, con restricciones que intentan justificarse en la noción de estabilidad fiscal.

**23.** En virtud de lo expuesto, consideramos no procedía la objeción presidencial por la forma del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.



SECRETARÍA GENERAL  
ALEJANDRA CÁRDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**



SECRETARÍA GENERAL  
JHOEL KARLEN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 1-23-OP fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:20; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni



SECRETARÍA GENERAL  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**SECRETARIA GENERAL**

123OP-51997



**Caso Nro. 1-23-OP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día miércoles primero de febrero de dos mil veintitrés, 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**

**Auto de aclaración y ampliación No. 1-23-OP/23**  
**Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M, 15 de febrero de 2023.

**VISTOS.-** El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. **1-23-OP**, objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado por Sofía Espín Reyes el 3 de febrero de 2023, en calidad de asambleísta “*tercero coadyuvante de la Asamblea Nacional del Ecuador como me lo permite el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”, en el cual solicita aclaración, ampliación y reconsideración del dictamen No. 1-23-OP/23 emitido el 25 de enero de 2023.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 30 de noviembre de 2022, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*” (en adelante, “**proyecto de ley**”).
2. El 23 de diciembre de 2022, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó (i) una objeción total por razones de inconstitucionalidad. Además, (ii) “*subsidiariamente, en caso de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad del Proyecto*”, presentó una objeción total por razones de inconveniencia del proyecto de ley.
3. Mediante escrito presentado el 9 de enero de 2023, el presidente de la Asamblea Nacional solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.
4. El 9 de enero de 2023, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento del caso recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa el 16 de enero de 2023.
5. El 25 de enero de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, emitió el dictamen No. 1-23-OP/23<sup>1</sup>, mediante el cual resolvió aceptar la objeción total por razones de inconstitucionalidad formales. Dicha decisión fue notificada el 1 de febrero de 2023.
6. El 3 de febrero de 2023, Sofía Espín Reyes (también, “**la peticionaria**”) presentó un escrito con el cual solicitó aclaración, ampliación y reconsideración del dictamen No. 1-23-OP/23.

---

<sup>1</sup> Existieron votos salvados de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Enrique Herrería Bonnet y Jhoel Escudero Soliz.

## 2. Legitimación activa

7. En virtud de que en el dictamen No. 1-23-OP/23, la Corte Constitucional se pronunció sobre una de sus competencias en el marco del control abstracto de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 75.2 de la LOGJCC, es pertinente referirse a los artículos 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”) y 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “**RSPCCC**”).
8. El artículo 94 de la LOGJCC señala: “[I]a persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación [...]”. Por su parte, el artículo 40 del RSPCCC señala:

*Art. 40.- Aclaración y/o ampliación.- De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia [...] (énfasis agregado).*
9. Esta Corte observa que la peticionaria comparece como asambleísta y “*parte coadyuvante de la Asamblea Nacional*”, de conformidad con el artículo 12 de la LOGJCC<sup>2</sup>.
10. De la revisión del pedido presentado, no se advierte que la peticionaria cuente con legitimación activa considerando que quien intervino en el proceso de trámite del proyecto de ley fue la Asamblea Nacional como órgano colegiado. En atención a lo anterior, el artículo 12.2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa otorga la representación legal, judicial y extrajudicial de la Asamblea Nacional a su presidente o presidenta “*en todos los actos*”. Toda vez que la peticionaria justifica su legitimación en función de su relación con la Asamblea Nacional, debió considerar lo señalado por la norma citada.
11. Cabe señalar que en ocasiones previas, en relación con el control constitucional de normas, la Corte Constitucional ha conocido pedidos de aclaración y ampliación respecto de actores que no intervinieron en el proceso de elaboración o expedición de la disposición normativa, en razón de que serían indispensables para ejecutar la decisión tomada por la Corte<sup>3</sup>. Así, este Organismo ha señalado que “*es importante destacar que, en general, las decisiones emitidas por esta Corte en ejercicio del control constitucional no solo obligan a las partes procesales, sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan*”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Al respecto, ver: Autos No. 9-20-IA/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 6 y No. 679-18-JP/20 y acumulados de 16 de septiembre de 2020, párrs. 3 y 4.

<sup>3</sup> Auto No. 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 5.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

12. En el caso en cuestión, como se mencionó previamente, la representación legal de la Asamblea Nacional corresponde a su presidente o presidenta y la peticionaria no ostenta dicho cargo ni se verifica una delegación al respecto de quien sí lo ostenta. A lo anterior se agrega que la participación de la peticionaria no es indispensable para ejecutar el dictamen No. 1-23-OP/23. Al respecto, la referida decisión dispuso: “2. *Ordenar a la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de ley*”. De esa manera, aun cuando la peticionaria forma parte del órgano mencionado y participó con su voto en el proyecto de ley, no se observa que haya acreditado que su participación sea necesaria para efectos de ejecutar el dictamen de conformidad con los artículos 139 de la Constitución y 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. De esa forma, el archivo implica que la Asamblea Nacional, en tanto órgano colegiado, no puede tratar el proyecto de ley pues fue declarado inconstitucional. Tampoco se advierten razones en el escrito presentado por la peticionaria que desvirtúen lo anterior.

### 3. Decisión

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

1. **Rechazar** el pedido planteado por la peticionaria.
2. **Disponer** que se esté a lo resuelto en el dictamen No. **1-23-OP/23**.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

14. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado 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, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien anunció que “*Para guardar coherencia con mi voto salvado en el proceso de origen, salvo mi voto*”, en sesión ordinaria de miércoles 15 de febrero de 2023.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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



**Sentencia No. 72-20-IN/23**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

**CASO No. 72-20-IN**

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

**SENTENCIA No. 72-20-IN/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del artículo 35.3 del acuerdo ministerial N° 0042 (Reglamento de Reclutamiento para Servidores Policiales) y, en función de lo establecido en la sentencia N° 1043-18-JP y acumulados/21, determina que este es constitucional al no contravenir el derecho a la igualdad y no discriminación de los aspirantes a servidores policiales directivos y técnico operativos.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 29 de julio de 2020, César Adrián Macías Lucas y Karen Nicole Jiménez Enríquez (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos, únicamente por el fondo, respecto del artículo 16 numeral 3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos (en adelante “**Reglamento de Reclutamiento para Servidores Policiales**”); expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 122 del Ministerio de Gobierno (antes Ministerio del Interior); y, promulgado en el Registro Oficial No. 65 del 22 de octubre de 2019. Por sorteo realizado en la misma fecha, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
2. El 11 de agosto de 2020, el primer Tribunal de la sala de admisión admitió a trámite la demanda, dispuso correr traslado al Ministerio de Gobierno, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado y requirió un informe defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. De igual forma, se solicitó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. El 01 de agosto de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, ordenó correr traslado a las partes procesales y solicitó informes actualizados sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada.

**II. Competencia**

4. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en

concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

### III. Normas impugnadas

5. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del artículo 16 numeral 3 del Reglamento de Reclutamiento para Servidores Policiales:

*Art. 16.- Los requisitos generales a cumplirse por parte de las o los postulantes para aspirantes a servidores policiales del nivel directivo y técnico operativo; serán los siguientes:*

*[...] 3. Estatura mínima para hombres 1,68 centímetros y mujeres 1,57 centímetros descalzos.*

### IV. Alegaciones de las partes

#### 4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

6. Los accionantes manifiestan que la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica prescrito en los artículos 11 numeral 2; y 82, de la CRE respectivamente.
7. Señalan que la norma impugnada es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación debido a que:

*El trato desigual establecido por el requisito de estatura mínima carece de una justificación razonable, toda vez que no se explica cuál es la necesidad de establecer el trato diferenciado. La Policía Nacional no ha podido determinar la justificación que permita establecer si es necesario para la sociedad o el bien común excluir a determinadas personas por una condición de estatura por debajo de los parámetros establecidos por la policía. La Policía se basa a un estudio que determina que la estatura promedio de los delincuentes es 1,70, pero esto no sustenta de qué manera se vería afectada la seguridad ciudadana, no se presenta un razonamiento científico o un estudio que permita concluir que una persona de estatura inferior a un metro sesenta y ocho (hombre) o un metro cincuenta y siete (mujer) no cuenta con las destrezas necesarias para cumplir una tarea tan delicada como la de brindar seguridad a la ciudadanía, en el ejercicio de un servicio dentro de la fuerza pública.*

8. Indican que, “*el requisito de estatura como exigencia para el ingreso a la Policía Nacional del Ecuador, establece una diferenciación irrazonable de las oportunidades de acceso a las filas policiales y en detrimento de personas que son rechazadas por no tener dicha estatura y que a lo mejor teniendo méritos, destrezas y habilidades en otros aspectos, le nieguen el derecho a participar en igualdad de condiciones*”.
9. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica mencionan que “*al haberse fundamentado la vulneración de los derechos constitucionales de igualdad y no*

*discriminación simultáneamente se estaría vulnerando el derecho a la seguridad jurídica toda vez que estos derechos están establecido (sic) de manera previa, clara y pública en la norma suprema”.*

## **4.2. Contestación a la demanda**

### **4.2.1 Argumentos del Ministerio de Gobierno**

**10.** El 09 de septiembre de 2020, Manuel Alexander Velepucha Ríos, en calidad de director de patrocinio jurídico del Ministerio de Gobierno, presentó un informe defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

**11.** Menciona que:

*Los justificativos para el requerimiento de dicha estatura se concentran en el análisis técnico por parte de la Policía Nacional de tres aspectos centrales que son, estatura promedio de los servidores policiales (1,67 cm), estatura promedio de las personas privadas de la libertad (1,70 cm) y estatura promedio de la población ecuatoriana (1,59 cm), del análisis de estos tres aspectos es que se determina a través de una operación matemática la estatura promedio que debe poseer un servidor policial para el cumplimiento de su misión institucional.*

**12.** En relación con la presunta vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación refiere que el trato diferenciado que realiza la norma impugnada:

*[...] se encuentra plenamente justificado. [...] El establecimiento de una estatura promedio que permite cumplir la misión constitucional de la Policía Nacional, aplicando los diferentes niveles del uso progresivo y racional de la fuerza, lo que se pretende amparar es el bien colectivo, a decir la seguridad ciudadana y el orden público, entenderemos entonces que el interés general siempre prevalecerá sobre el particular, por lo que el referido numeral del reglamento impugnado no es de ninguna manera atentatorio al derecho de igualdad y no discriminación.*

**13.** Finalmente, sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, indica que “*la exigencia de una estatura mínima para el caso que nos atañe, está sustentado tanto en la constitución de la república como en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, siendo la referida norma previa, clara, pública y aplicadas por las autoridades competentes*”.

**14.** Posteriormente, el 08 de agosto de 2022, Tannia Patricia Loyola Moreano, en calidad de directora de patrocinio jurídico del Ministerio de Gobierno, presentó un nuevo informe en el que resaltó:

*[...] que el Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 122 del Ministerio de Gobierno, promulgado en el Registro Oficial No. 65 del 22 de octubre de 2019 se encuentra derogado, es decir ya no se encuentra vigente a la presente fecha; debido a*

*que se promulga un nuevo Acuerdo Ministerial No. 0042 del Ministerio de Gobierno de 12 de noviembre de 2021, suscrita por la Ministra de Gobierno de ese entonces Dra. Alexandra Vela Puga [...].*

#### **4.2.2 Argumentos de la Policía Nacional del Ecuador**

15. El 10 de agosto de 2022, Fausto Lenin Salinas Samaniego, comandante general de la Policía Nacional, presentó un escrito en el que adjuntó el: i) Acuerdo Ministerial 0122, de 01 de agosto de 2019; ii) Acuerdo Ministerial 0042, de 12 de noviembre de 2021; y, iii) la sentencia 1043-18-JP/21 emitida por este Organismo Constitucional.

#### **4.2.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

16. El 01 de septiembre de 2020, Marco Durán Proaño, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó un informe de descargo respecto de la norma demandada como inconstitucional.
17. Refiere que *“la formación policial, al igual que la militar, por su naturaleza, requiere de aptitudes, condiciones y aditamentos disciplinarios especiales, distintos y de un nivel más exigente que los del campo civil. Prevalece entonces el criterio de singular especialidad y exigencia que caracteriza el proceso formativo de los miembros de las instituciones jerarquizadas”*.
18. Continúa su análisis con la transcripción de los artículos 160, 163 de la CRE, así como los artículos 32 y 33 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”). Posteriormente, enfatiza en que:

*[...] en el caso que nos ocupa, los reglamentos de admisión o reclutamiento de personal que establecen condiciones de salud óptimas, incluso de estatura mínima y requisitos de edad máxima para empezar y avanzar progresivamente en la carrera policial, entre grado y grado, gozan de la protección de la Constitución y se hallan plenamente armonizados con la misma. Incluso, vale la pena resaltar que la Policía Nacional, dentro del contexto de la denominada Fuerza Pública, no es la única que exige una estatura mínima para sus aspirantes, pues, a nivel de las Fuerzas Armadas, la Fuerza Aérea Ecuatoriana, FAE, también exige este requisito, así: Para cadetes técnicos, aerotécnicos e infantes 1,60 mujeres; y, 1,65 varones. Para cadetes pilotos, 1,63 mujeres; y, 1,65 varones, estableciéndose además un máximo de 1,90 para todos los casos. De esta manera, se configura un conjunto de normas constitucionales e infraconstitucionales de orden jurídico, previas, claras y públicas que deben ser aplicadas por autoridad competente, asegurándose así el respeto al derecho a la seguridad jurídica, en sentido totalmente contrario al que equívocamente mantienen los legitimados activos.*

19. Asimismo, afirma que *“resulta de elemental entendimiento que los miembros de la Policía Nacional deben contar con una dotación física natural adecuada y específica al ejercicio de su función que, con frecuencia, será utilizada incluso para el uso de la*

*fuerza tendiente a contrarrestar a los delincuentes, más allá de los cuestionamientos de relatividad que este argumento excepcionalmente podría admitir”.*

**20.** Concluye su análisis indicando que:

*En la especie, la fijación de una estatura mínima para la prestación del servicio policial se halla con antelación contemplada como norma previa, clara y aplicable dentro del contexto de la seguridad jurídica; y, la consideración esencial para su establecimiento, radica en la realidad fáctica de contar con una talla física base para el ejercicio de una actividad que requiere de la misma, no solo para garantizar una adecuada protección a la ciudadanía como misión institucional, sino para precautelar la vida de los propios miembros de la entidad jerarquizada que deben prestar un servicio que a todas luces implica riesgo y peligrosidad, más aún si consideramos la conformación de los denominados grupos de élite que integran las fuerzas especiales al servicio de la colectividad y la exigencia de requisitos que sus miembros deben cumplir dentro del contexto de una disciplina rígida y de elevado nivel que no admite flexibilidad.*

**V. Cuestión previa**

**5.1. Sobre la disposición impugnada**

- 21.** Previo a examinar la constitucionalidad de la disposición impugnada, en virtud de las alegaciones presentadas por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador, es necesario verificar la vigencia de la norma.
- 22.** Al respecto, esta Corte encuentra que el acuerdo ministerial No. 0122 de 01 de agosto de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 65 de 22 de octubre de 2019, fue derogado<sup>1</sup> por el acuerdo ministerial No. 0042, de 12 de noviembre de 2021, publicado en el Registro Oficial No. 591 de 03 de diciembre de 2021. No obstante, analizado el reglamento actualmente vigente, se constata que su contenido se reprodujo en su artículo 35. 3, conforme al siguiente detalle:

<b>Acuerdo ministerial No. 0122</b>	<b>Acuerdo ministerial No. 0042</b>
<b>Art. 16.-</b> Los requisitos generales a cumplirse por parte de las o los postulantes para aspirantes a servidores policiales del nivel directivo y técnico operativo; serán los siguientes: [...] 3. Estatura mínima para hombres 1,68 centímetros y mujeres 1,57 centímetros descalzos.	<b>Art. 35.-</b> Requisitos generales. - La Policía Nacional del Ecuador requiere de las siguientes condiciones y requisitos generales: [...] 3. Estatura mínima para hombres 1.68 centímetros y mujeres 1.57 centímetros, descalzos;

<sup>1</sup> DISPOSICIÓN DEROGATORIA PRIMERA. - Deróguese el Reglamento aprobado con el Acuerdo Ministerial No. 0122 de 01 de agosto del 2019, publicado en el Registro Oficial No. 65 del 22 de octubre del 2019.

23. En consecuencia, y según lo dispuesto en el art. 76 numeral 9 literal a de la LOGJCC<sup>2</sup>, que establece la existencia de unidad normativa cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos, corresponde a esta Corte realizar el control de constitucionalidad de la disposición actualmente vigente, a la luz de los argumentos de las partes<sup>3</sup>.

## 5.2. Sobre los derechos impugnados

24. De la revisión de la demanda, los accionantes identifican que la norma impugnada sería contraria al derecho a la seguridad jurídica, debido a que *“al haberse fundamentado la vulneración de los derechos constitucionales de igualdad y no discriminación simultáneamente se estaría vulnerando el derecho a la seguridad jurídica toda vez que estos derechos están establecido (sic) de manera previa, clara y pública en la norma suprema”*.

25. El artículo 79.5.b. de la LOGJCC determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde quienes las presentan están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: *“[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”*<sup>4</sup>, que permitan a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad<sup>5</sup>.

26. En este contexto, se observa que sobre la presunta incompatibilidad de la norma impugnada con el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), los accionantes no han cumplido con la obligación de presentar argumentos que permitan a esta Corte analizar y desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada. Por el contrario, el argumento presentado por los accionantes se refiere únicamente a una presunta vulneración automática del derecho a la seguridad jurídica producto de una vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación.

---

<sup>2</sup> Art. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

[...] 9. Configuración de la unidad normativa. - Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 46-16-IN/21 de 14 de septiembre de 2022, párrafo 14.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 47-15-IN/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 28.

<sup>5</sup> A su vez, la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado, caso contrario, debe entender que la norma se presume constitucional, en virtud del principio *in dubio pro legislatore*. Ver: Corte Constitucional, sentencia No. 25-20-IN/22, de 29 de junio de 2022, párr. 31.

27. Por lo expuesto, esta Corte está impedida de realizar el análisis en relación a la seguridad jurídica y resolverá la causa exclusivamente a partir del derecho a la igualdad y no discriminación.

## VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

### 6.1 Análisis de constitucionalidad por el fondo

**¿El numeral tercero del artículo 35 del acuerdo ministerial 0042 es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?**

28. Los accionantes aducen que la norma impugnada, al establecer el requisito de estatura mínima, genera un trato desigual y diferenciado que vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación al no presentarse *“un razonamiento científico o un estudio que permita concluir que una persona de estatura inferior a un metro sesenta y ocho (hombre) o un metro cincuenta y siete (mujer) no cuenta con las destrezas necesarias para cumplir una tarea tan delicada como la de brindar seguridad a la ciudadanía, en el ejercicio de un servicio dentro de la fuerza pública”*. Así también enfatizan en que este requisito *“establece una diferenciación irrazonable de las oportunidades de acceso a las filas policiales y en detrimento de personas que son rechazadas por no tener dicha estatura”*.
29. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos:

*“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”*.

30. Por su parte, el artículo 11.2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación como un principio para la realización de derechos, conforme lo siguiente:

*“2. (...) Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”*.

31. El derecho y principio a la igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* y de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en

determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable<sup>6</sup>.

32. Al respecto, este Organismo ha señalado que es menester “reconocer que no todo trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable. Esta Corte debe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa<sup>7</sup> de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato”<sup>8</sup>.
33. Para iniciar este análisis es preciso mencionar que, respecto de la implementación del requisito de estatura mínima para ingresar a las filas de la Policía Nacional del Ecuador, esta Corte Constitucional ya se pronunció en la sentencia N° 1043-18-JP y acumulados/21. Si bien la Corte Constitucional en dicha sentencia no analizó la constitucionalidad de la norma impugnada por tratarse de una sentencia de revisión<sup>9</sup>, sí se pronunció respecto de su aplicación y para ello analizó, específicamente, si la exigencia de una estatura mínima de 1.68 centímetros, para hombres, y 1.57 centímetros, para mujeres, vulneró los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y al trabajo de las y los aspirantes a la Policía Nacional al negarles la posibilidad de continuar con el proceso de reclutamiento.
34. Es así que esta Magistratura ya abordó el mismo presupuesto que hoy fundamenta la demanda de inconstitucionalidad y, en sentencia de mayoría, estableció que:

*La exigencia de una estatura mínima para los postulantes a aspirantes a la Policía Nacional para funciones operativas no constituye una vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y al trabajo; siempre que este requisito conste con los justificativos del caso en el perfil elaborado con antelación a cada convocatoria para el reclutamiento y selección de servidores policiales, cuyo rol y funciones, ameriten tal requerimiento físico.*

---

<sup>6</sup> Al respecto, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, véase las sentencias de 10-18-CN/19, 11-18-CN/19, 7-11-IA/19, 603-12-JP/19, 1894-10-JP/20, 751-15-EP/21, entre otras.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75: “las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 33.

<sup>9</sup> Conforme a lo prescrito en el artículo 436 (6) de la CRE, en concordancia con los artículos 2 (3) y 25 de la LOGJCC la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante (precedente de carácter erga omnes), en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección. Así en este caso, la Corte identificó la necesidad de contar con un criterio jurisprudencial que resuelva un asunto de trascendencia nacional dado el alcance del campo de acción de la institución a la cual se presentaron las postulaciones; personas que provienen de todas las provincias del país y que tenían la aspiración de ingresar a las filas policiales.

- 35.** De conformidad con dicha sentencia, el establecimiento de una estatura mínima como requisito para acceder a la institución policial, pese a que genera un trato diferenciado, no es discriminatorio, por las razones que se expondrán a continuación:
- a.** *“Persigue una finalidad legítima si se toma en cuenta el vínculo existente entre ese propósito y el que la Constitución de la República prescribe en su artículo 163 que la Policía Nacional es una institución estatal armada, técnica y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y controlar el orden público, así como proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional; para lo cual, sus miembros deben contar con una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”*.<sup>10</sup>
  - b.** Es idónea, pues *“la Policía Nacional es una institución especializada encargada de garantizar la seguridad ciudadana y mantener el orden público, y en tal medida debe enfrentar y disuadir conductas delictivas, para lo cual, siempre será una posibilidad el uso progresivo de la fuerza, recurriendo para tal propósito al esfuerzo físico. De tal modo, esta Corte verifica que el requisito de estatura mínima es idóneo para lograr los fines de la Constitución que consagra a la protección interna y el mantenimiento del orden público como funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”*.<sup>11</sup>
  - c.** Es necesaria, puesto que la única alternativa posible sería que *“a los postulantes para aspirantes a servidores policiales directivos y técnico operativos, no se les exija una estatura mínima, lo cual implicaría el riesgo de que no se cumpla adecuadamente con las exigencias técnicas inherentes a la misión constitucional de la Policía Nacional”*.<sup>12</sup> Esto teniendo en consideración que todos los servidores policiales, al ingresar a la carrera policial, reciben la misma formación y sus roles operativos son transversales a todos los grados y niveles en la institución<sup>13</sup>. Por tanto, al responder a una estructura de la propia institución, no se encuentra una medida menos gravosa que permita que existan roles o funciones, dentro de los servidores policiales directivos y técnico-operativos, a los que no se les exija el requisito de estatura por el tipo de tareas que realizan (administrativas, investigativas, etc.).
  - d.** Es proporcional porque el requisito no constituye un sacrificio desmedido ni desequilibrado respecto del derecho invocado por varias razones: En primer lugar, porque *“no fomenta ninguna clase de estereotipo hacia personas con determinadas características físicas, culturales, de género, entre otras; pues*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia 1043-18-JP y acumulados/21 de 08 de diciembre de 2021, párr. 80.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia 1043-18-JP y acumulados/21 de 08 de diciembre de 2021, párr. 81.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia 1043-18-JP y acumulados/21 de 08 de diciembre de 2021, párr. 82.

<sup>13</sup> Excepto en el grado de general que, por ser mayor rango jerárquico superior, ya no trae consigo funciones operativas, sino solo de control según dispone el Art. 89 COESCOP.

*obedece a un perfil técnico que sustenta la exigencia de determinada estatura; lo cual coadyuva al cumplimiento de las finalidades que la Constitución establece para la Policía Nacional*". En segundo lugar, de conformidad con los insumos preparados por el INEC y en función del informe No. 2018-029-RECLU-DNE, de 15 de junio de 2018, la construcción del perfil idóneo para un Policía ecuatoriano toma como referencia los factores exógenos y endógenos que pueden afectar a la seguridad ciudadana, así como la altura promedio de las y los ecuatorianos y de la población carcelaria. De esta manera, el requisito de estatura mínima guarda relación con *"las agresiones que sufren los servidores policiales en el ejercicio de sus funciones, todo esto a su vez que se convierte en una gran problemática en la operatividad e inclusive en poner en riesgo la vida de los servidores policiales"*<sup>14</sup>. Por lo que, al responder a un "perfil técnico" el requisito de estatura mínima no es exigido de forma absoluta desproporcionada, sino que atiende a las necesidades específicas de cada convocatoria. Es así que, cuando se trata de otra clase de funcionarios policiales, como aquellos aspirantes policiales con habilidades musicales, especialistas de ciertas áreas profesionales (Medicina, Derecho, Psicología, Ingeniería, etc.)<sup>15</sup> o pertenecientes a comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, se ha prescindido de este requisito<sup>16</sup>.

- 36.** En virtud de lo expuesto, el requisito de estatura mínima previsto en el artículo 35 numeral 3 del Acuerdo Ministerial N° 0042, no es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación. No obstante, como se determinó en la sentencia N° 1043-18-JP y acumulados/21, este requisito debe contar con los justificativos técnicos del caso en el perfil elaborado con antelación a cada convocatoria para el reclutamiento y selección de servidores policiales, cuyo rol y funciones, ameriten tal requerimiento físico, mismo que deberá ser verificado periódicamente con criterios de inclusión y de género.

## VII. Decisión

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

- 1.** Declarar la constitucionalidad del artículo 35.3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos a Nivel Nacional, y Selección de Aspirantes Becarios

---

<sup>14</sup> Foja 80 del expediente constitucional.

<sup>15</sup> Así, por ejemplo, el 10 de enero de 2018 se lanzó la convocatoria para reclutar especialistas en el área musical. Los requisitos constan en el enlace: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/100-especialistas-en-el-area-musical-ingresaran-a-las-filas-policiales/>

<sup>16</sup> Una muestra de ello es la convocatoria para la selección de aspirantes a policías de las etnias y nacionalidades de la amazonía para el año 2017. Similar proceso se llevó a cabo en la sierra centro en el año 2015, véase el enlace: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/la-inclusion-de-indigenas-diversifica-a-la-policia-nacional/>

Extranjeros, siempre que este requisito conste con los justificativos del caso en el perfil elaborado con antelación a cada convocatoria para el reclutamiento y selección de servidores policiales, cuyo rol y funciones, ameriten tal requerimiento físico, mismo que deberá ser verificado periódicamente con criterios de inclusión y de género.

2. Notifíquese y publíquese.

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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 72-20-IN/23****VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, disiento con su justificación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. En el voto de mayoría se estableció que el requisito de estatura mínima previsto en el artículo 35.3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos a Nivel Nacional, y Selección de Aspirantes Becarios Extranjeros no es discriminatoria, en los términos de la sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21, *“siempre que este requisito conste con los justificativos del caso en el perfil elaborado con antelación a cada convocatoria para el reclutamiento y selección de servidores policiales, cuyo rol y funciones, ameriten tal requerimiento físico, mismo que deberá ser verificado periódicamente con criterios de inclusión y de género”*.
3. En mi opinión, la diferenciación que hace la norma impugnada en relación con la estatura no está justificada constitucionalmente, puesto que una diferenciación de este tipo no puede basarse, como se lo hace en la sentencia de mayoría, exclusivamente en razones institucionales. En otras palabras, es la institución policial la que se debe adaptar y ajustar su organización a la Constitución y no al revés.
4. Ahora bien, a pesar del disenso mencionado en el párrafo anterior, existe una razón que me lleva a votar a favor de la decisión contenida en la sentencia de mayoría, la que se puede sintetizar de la siguiente manera:
  - 4.1. La sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, ya estableció que la exigencia de estatura mínima, constante en el artículo 35.3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos a Nivel Nacional, y Selección de Aspirantes Becarios Extranjeros no constituye una vulneración del derecho a la igualdad siempre que se aplique la misma salvedad mencionada en el párrafo 2 *supra*, es decir que este requisito conste con los justificativos del caso en el perfil elaborado con antelación a cada convocatoria para el reclutamiento y selección de servidores policiales, cuyo rol y funciones, ameriten tal requerimiento físico.
  - 4.2. En el presente caso se planteó el mismo problema jurídico que fue resuelto en la sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21, en el sentido de que la medida contenida en el artículo 35.3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a

Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos a Nivel Nacional, y Selección de Aspirantes Becarios Extranjeros no es discriminatoria.

- 4.3. Por consiguiente, al existir un criterio jurisprudencial sobre el fondo del caso examinado, este debía ser observado y aplicado sin más para su resolución, puesto que se trata de una decisión que tiene fuerza vinculante.
5. Por consiguiente, en mi opinión, para la solución de este caso era suficiente con considerar la conclusión a la que se llegó en la sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21, es decir que el artículo 35.3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos a Nivel Nacional, y Selección de Aspirantes Becarios Extranjeros no es discriminatorio.
6. En definitiva, conforme se ha expuesto, considero que se debía declarar la constitucionalidad de la disposición impugnada, pero por razones distintas a las expresadas en la sentencia de mayoría.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 72-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 19:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 72-20-IN/23****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente formulo este voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 72-20-IN/23, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día miércoles 25 de enero de 2023.
2. El voto de mayoría desestimó la acción pública de inconstitucionalidad signada con el número 72-20-IN, por considerar que el artículo 16 numeral 3 del Reglamento de Reclutamiento para Servidores Policiales, que establece como requisito a ser cumplido por las y los aspirantes a servidores policiales del nivel directivo y técnico operativo, tener una “*estatura mínima para hombres 1,68 centímetros y mujeres 1,57 centímetros descalzos*”, no se contrapone al derecho a la igualdad y no discriminación.
3. Disiento respetuosamente del voto de mayoría por cuanto considero que la imposición de una estatura mínima para el ingreso a la institución policial es discriminatoria, conforme las razones que expongo a continuación.
4. En la sentencia No. 72-20-IN/23 se estableció que el requisito objeto de análisis persigue una **finalidad legítima** si se toma en cuenta el vínculo existente entre el requisito de estatura mínima y la misión de la Policía Nacional, pues, los miembros de la Policía deben contar con una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención y control del delito, así como en utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.
5. Ahora bien, el Ministerio de Gobierno argumentó que la finalidad perseguida por el requisito de estatura mínima es “*amparar el bien colectivo [...] la seguridad ciudadana y el orden público*”. En mi opinión, lo alegado por el Ministerio de Gobierno sí es una finalidad legítima. Sin embargo, difiero con el razonamiento del voto de mayoría pues al analizar si una norma persigue una finalidad legítima, la Corte no debía verificar si existe una relación entre el requisito objeto de análisis y la misión de la Policía Nacional, sino que debía constatar si el fin alegado es uno constitucionalmente válido.
6. Luego, en el voto de mayoría se concluyó que el requisito de estatura mínimo es **idóneo** toda vez que la Policía Nacional es la encargada de garantizar la seguridad ciudadana y mantener el orden público, “*para lo cual, siempre será una posibilidad el uso progresivo de la fuerza, recurriendo para tal propósito al esfuerzo físico*”.
7. En mi opinión, el requisito de estatura mínima contenido en la norma bajo análisis no está diseñado para satisfacer el fin imperioso, ya que no se verifica que exista una

relación entre el requisito de la estatura y las capacidades operacionales –como el esfuerzo físico- de quienes son servidores policiales. En mi criterio, el cumplimiento de los objetivos institucionales tiene relación con la operatividad, fuerza física, y técnicas y tácticas para controlar el cometimiento de actividades delictivas, mas no con la estatura.

8. De hecho, para salvaguardar la seguridad ciudadana y el orden público, se requieren miembros policiales que tengan formación en derechos humanos, prevención y control del delito, así como en utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Es la formación adecuada -y no la estatura de las personas- la que conlleva a la correcta ejecución de las capacidades operacionales de las y los servidores policiales.
9. De existir una relación entre el requisito de estatura mínima y el fin perseguido, la entidad accionada debió proveer una explicación fundamentada en respaldos técnicos relativos a que la estatura puede incidir en el cumplimiento de las funciones policiales, lo cual no sucedió en este caso.
10. En mi opinión, el establecimiento de este requisito parte de varias falacias. La primera es aceptar que todas las funciones de los miembros de la Policía Nacional involucran la fuerza física, lo cual ignora la existencia de funciones para las cuales no es necesario el uso de la fuerza física, tales como las tareas administrativas, de inteligencia, y otras similares. Como ya advertí en mi voto concurrente de la sentencia No. 791-21-JP/22, “*existen importantes funciones de inteligencia e investigación, que no necesariamente requieren de determinado esfuerzo físico*”<sup>1</sup>, por lo que no se puede asumir que el uso de la fuerza es intrínseco al ejercicio de la función policial. En dicho voto además resalté que “*no es válido justificar constitucionalmente una restricción de ingreso a la Policía Nacional bajo el criterio de que sus miembros siempre realizarán actividades operativas que demanden esfuerzo físico*”<sup>2</sup>.
11. La segunda es que, bajo la estatura establecida con base en el promedio medio de estatura de las personas ecuatorianas, se asume que en operativos policiales que requieran de esfuerzo físico para neutralizar a personas con estatura mayor a 1.57 metros, sólo quienes tengan una estatura mayor a la señalada, podrían ser llamados a dicho operativo. Al respecto, estimo que no se ha justificado un criterio objetivo para determinar que una persona que mida menos de 1.68 metros (si es hombre) o menos de 1.57 metros (si es mujer) no es apta para neutralizar a otra que mida unos centímetros más, al punto que resulte necesario excluirla de la posibilidad de ser servidor(a) policial. En mi opinión, una persona, con menos estatura que la permitida, sí tiene condiciones para recurrir al uso de la fuerza. En consideración de lo expuesto, en mi criterio, la medida de excluirlas de la posibilidad de acceder al servicio policial no es idónea para lograr el fin.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Voto concurrente de la sentencia No. 791-21-JP/22 de 14 de diciembre de 2022, párr. 4.

<sup>2</sup> Id., párr. 8.

12. Siguiendo con el análisis, conforme el voto de mayoría, el requisito de estatura mínima es una medida **necesaria** puesto que la única alternativa posible sería que *“a los postulantes para aspirantes a servidores policiales directivos y técnico operativos, no se les exija una estatura mínima, lo cual implicaría el riesgo de que no se cumpla adecuadamente con las exigencias técnicas inherentes a la misión constitucional de la Policía Nacional”*.
13. Con respeto al voto de mayoría, afirmar que no exigir una estatura mínima, implicaría el riesgo de que no se cumpla adecuadamente con las exigencias técnicas a la misión de la Policía Nacional, parte de la consideración de que las personas con menor estatura no tienen la capacidad de cumplir con las exigencias técnicas; criterio que no puedo compartir por no encontrar una justificación razonable. Por el contrario, en mi criterio, la medida en cuestión no es necesaria pues existen medidas menos gravosas para garantizar el cumplimiento del fin perseguido.
14. En este sentido, una medida alternativa para proteger la seguridad ciudadana y el orden público sería que la Policía Nacional capacite a sus miembros en técnicas de disuasión, control y uso progresivo de la fuerza, manejo de armamento, entre otras. Conforme indiqué en el voto salvado del caso 1043-18-JP/21, elaborado con el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, *“una persona que no ha alcanzado una determinada estatura que cuente con entrenamiento adecuado en tácticas de disuasión y manejo de armas, podría brindar más seguridad, ante un grupo de personas que podrían incurrir en actos de violencia, que una persona de dos metros de altura desarmada y sin entrenamiento policial”*<sup>3</sup>.
15. Adicionalmente, en el voto concurrente de la sentencia No. 791-21-JP/22 precisé que *“la misión de la Policía Nacional no puede ser concebida desde una visión excluyente de las distintas capacidades físicas de las personas, por el contrario, esta institución se beneficiaría de la inclusión de personas en toda su diversidad”*<sup>4</sup>. En mi opinión, una Policía Nacional más diversa *“permitirá un abordaje de la seguridad ciudadana más inclusivo y respetuoso de las diversidades, lo que a su vez coadyuvará en la protección de los derechos y la seguridad de todas las personas. Por ello, sostengo que el cabal cumplimiento de la misión de la Policía Nacional requiere la inclusión de la diversidad de los cuerpos”*<sup>5</sup>, sin estereotipos basados en las características físicas de las personas.
16. Finalmente, en el voto de mayoría se determinó que la medida es proporcional

*porque “no fomenta ninguna clase de estereotipo hacia personas con determinadas características físicas, culturales, de género, entre otras; pues obedece a un perfil técnico que sustenta la exigencia de determinada estatura; lo cual coadyuva al*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Voto salvado de la sentencia No. 1043-18-JP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 13.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Voto concurrente de la sentencia No. 791-21-JP/22 de 14 de diciembre de 2022, párr. 10.

<sup>5</sup> *Id.*, párr. 18.

*cumplimiento de las finalidades que la Constitución establece para la Policía Nacional”. En segundo lugar, de conformidad con los insumos preparados por el INEC y en función del informe No. 2018-029-RECLU-DNE, de 15 de junio de 2018, la construcción del perfil idóneo para un Policía ecuatoriano toma como referencia los factores exógenos y endógenos que pueden afectar a la seguridad ciudadana, así como la altura promedio de las y los ecuatorianos y de la población carcelaria. De esta manera, el requisito de estatura mínima guarda relación con “las agresiones que sufren los servidores policiales en el ejercicio de sus funciones, todo esto a su vez que se convierte en una gran problemática en la operatividad e inclusive en poner en riesgo la vida de los servidores policiales”<sup>6</sup>. Por lo que, al responder a un “perfil técnico” el requisito de estatura mínima no es exigido de forma absoluta desproporcionada, sino que atiende a las necesidades específicas de cada convocatoria. Es así que, cuando se trata de otra clase de funcionarios policiales, como aquellos aspirantes policiales con habilidades musicales, especialistas de ciertas áreas profesionales (Medicina, Derecho, Psicología, Ingeniería, etc.) o pertenecientes a comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, se ha prescindido de este requisito.*

- 17.** Difiero del análisis de proporcionalidad realizado por el voto de mayoría toda vez que, en mi opinión, la medida sí puede fomentar estereotipos relacionados con la aptitud de las personas de baja estatura. De hecho, estimo que la sentencia de mayoría, cada vez que afirma que las personas con baja estatura no pueden cumplir con las actividades policiales, contribuye a fomentar los estereotipos existentes contra las personas con fundamento en una característica inherente como es la estatura. Al respecto, existen una serie de estereotipos que asocian a la altura como un factor para medir el estado social, el poder, la fuerza, el potencial de liderazgo e incluso la inteligencia de las personas. Este tipo de estereotipos, más no criterios objetivos, son los que se esconden detrás de la norma impugnada, así como también detrás de la sentencia de mayoría.
- 18.** Estimo que la Corte Constitucional, al no contar con criterios técnicos y objetivos que respalden este requisito, debió considerar cuántas personas aspiran a acceder a las filas de la Policía Nacional en el país, así como también debió tomar en consideración que la estatura de las personas es una característica inherente de las personas. En consecuencia, excluir a las personas del acceso a la institución policial con base en una característica inherente constituye una interferencia desmedida en el ejercicio de sus derechos, sin que los beneficios de la restricción sean evidentes.
- 19.** Desde mi perspectiva, la restricción resulta demasiado gravosa frente al fin perseguido por cuanto la medida tiene como efecto restringir el ingreso a la institución policial por no alcanzar una determinada estatura. Por lo expuesto, no existe equilibrio entre el fin de garantizar la seguridad y el orden público y el impedimento para el ingreso a la Policía Nacional formulado con base en la estatura de las personas. Por consiguiente, además de no ser una medida necesaria, no cumple con el estándar de proporcionalidad.

---

<sup>6</sup> Foja 80 del expediente constitucional.

20. En virtud de lo expuesto, el requisito de estatura mínima para el ingreso a la Policía Nacional no puede considerarse como una distinción legítima. Por el contrario, se trata de una diferencia que discrimina y excluye sin fundamento objetivo. Con respeto al criterio de mayoría, considero que como jueces y juezas debemos ser muy cautelosos al momento de ejercer nuestro rol como garantes de la Constitución. Ello implica que no podemos aceptar cualquier criterio de distinción sin una justificación objetiva, pues esta actitud pasiva frente a normas que permanecen en nuestro ordenamiento jurídico a pesar de la prohibición de discriminación establecida en nuestra Constitución, podría incluso incentivar a que otras instituciones públicas establezcan distinciones arbitrarias sin un fundamento razonable que las respalde.
21. En consecuencia, toda vez que, a mi criterio, el requisito de tener una “*estatura mínima para hombres 1,68 centímetros y mujeres 1,57 centímetros descalzos*”, es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, de manera respetuosa y por las razones expresadas, me aparto del análisis según el cual la Corte desestimó la acción de inconstitucionalidad.

**DANIELA**  
**SALAZAR MARIN**  
Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Digitally signed by DANIELA  
SALAZAR MARIN  
Date: 2023.02.14 09:50:00 -05'00'

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 72-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 01 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 14:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 72-20-IN/23****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz****I. Antecedentes**

1. La mayoría de la Corte Constitucional aprobó la sentencia correspondiente a la causa No. 72-20-IN/23, en la cual se desestimó la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 16 numeral 3 del Reglamento General del Proceso de Reclutamiento, Selección e Ingreso de Postulantes para Aspirantes a Servidoras y Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos (en adelante “**Reglamento de Reclutamiento para Servidores Policiales**”); expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 122 del Ministerio de Gobierno (antes Ministerio del Interior); y, promulgado en el Registro Oficial No. 65 del 22 de octubre de 2019, que prescribe: “*Art. 16.- Los requisitos generales a cumplirse por parte de las o los postulantes para aspirantes a servidores policiales del nivel directivo y técnico operativo; serán los siguientes: / [...] 3. Estatura mínima para hombres 1,68 centímetros y mujeres 1,57 centímetros descalzos.*”
2. En la decisión de mayoría, con base en la sentencia 1043-28-JP/21 y acumulados se realiza el análisis de la norma impugnada aplicando el test de proporcionalidad al requisito que exige estatura mínima para ser miembro de la Policía Nacional. No obstante, considerando que la demanda acusa a la norma de inconstitucionalidad en virtud de su incompatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación, la disposición debió ser valorada en función del test de igualdad y no limitarse al análisis de proporcionalidad.
3. En ese sentido, no comparto la decisión adoptada por la mayoría de este Organismo, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento el razonamiento de mi voto salvado en los siguientes términos.

**II. Análisis**

4. Fundamento mi disentimiento con el voto de mayoría, por dos razones: (A) La aplicación de la sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 al control abstracto de constitucionalidad y (B) La incompatibilidad de la norma impugnada con el principio de igualdad, al tratarse de una categoría protegida en contra de la discriminación, esto es, la diferencia física en función de la estatura de las personas. Ambos puntos serán desarrollados en los párrafos siguientes.

**A) La aplicación de la sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 al control abstracto de constitucionalidad**

5. En los párrafos 100 a 102 de la sentencia No. 1043-18-JP se previene que el requisito de estatura mínima no implica una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, en tanto “*el reclutamiento y selección se basa en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades, todo lo cual, por mandato legal, consta en el perfil que deben cumplir los aspirantes.*”, razón por la que estos requisitos deben estar justificados en el perfil de cada convocatoria.
6. Sin embargo, en el caso en análisis, el artículo 35 del Reglamento de Reclutamiento para servidoras y servidores policiales directivos y técnico operativos es una regla que contiene los *requisitos generales* –como lo señala el epígrafe del artículo- que han de cumplir todos los postulantes que se presenten para ocupar cargos con roles de supervisión y ejecución operativa dentro de la institución policial, en los ámbitos de seguridad pública y ciudadana, investigación de la infracción, entre otros inherentes a la misión y funciones de la Policía Nacional (y no otros roles, como el policía especialista en música), porque ese es el perfil de este tipo de cargos<sup>1</sup>. Es decir, es un requisito exigible a todos los postulantes para ocupar cargos inexorablemente vinculados al cumplimiento de la misión institucional<sup>2</sup>, el cual por sí mismo excluye a los postulantes de estatura inferior, sin existir una constatación previa de que esta diferencia física les imposibilite cumplir las funciones o actividades que estos cargos demandan y garantizar la eficacia en el cumplimiento de la misión institucional de la Policía Nacional.
7. Por lo expuesto, el razonamiento que consta en la sentencia de mayoría se aleja de la condición prevista en la sentencia No. 1043-18-JP, porque avala un requisito general y transversal que deben cumplir los postulantes a cargos en los ámbitos de seguridad pública y ciudadana, investigación de la infracción, entre otros inherentes a la misión y funciones de la institución policial, que, de otra parte, se constituye en una restricción infundada que impide a las personas con estatura promedio o inferior a la de los habitantes del Ecuador, a formar parte de las filas policiales para ejercer dichas funciones.

**B) Incompatibilidad de la norma impugnada con el principio de igualdad y no discriminación, en virtud de las categorías constitucionalmente protegidas.**

8. La norma impugnada es cuestionada por cuanto establece como requisito una estatura para el acceso al cuerpo policial del nivel directivo y técnico operativo. El análisis de este cargo debe obligar a la Corte Constitucional a verificar si, en efecto, la norma es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación que se encuentra consagrado en la Constitución, como uno de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, conforme lo determina el artículo 11.2 y a la vez, como parte del catálogo de derechos, reconocido en el artículo 66.4 del texto constitucional.

---

<sup>1</sup> Se entiende por “*perfil*” a la descripción de los requisitos y condiciones necesarios para la ejecución de una función o actividad, conforme la definición que consta en el glosario contenido en el artículo 5 del mismo cuerpo normativo.

<sup>2</sup> Véase los artículos 85 y 86 del Código Orgánico de entidades de seguridad ciudadana y orden público.

9. De ahí que, dada la importancia que la Constitución otorga a este principio constitucional para la garantía y el ejercicio de los derechos, es obligación de la Corte Constitucional llevar a cabo un análisis detenido de las normas que se acusa de inconstitucional por transgredir dicho principio, de tal manera que se evite la permanencia de disposiciones jurídicas que, en la práctica reproduzcan formas de discriminación, ya sea de modo directo o indirecto.
10. En ese sentido, este Organismo ha sostenido que, *“desde su dimensión formal, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico. Desde su dimensión material, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos”*.<sup>3</sup>
11. Para constatar que el requisito de estatura mínima para el acceso al cuerpo policial es compatible con el principio de igualdad y no discriminación, considero que debe aplicarse el razonamiento correspondiente conocido como el test de igualdad, que ya ha sido aplicado y desarrollado por este Organismo en su jurisprudencia.<sup>4</sup> Este test establece los siguientes parámetros: primero, verificar la comparabilidad, es decir, que existan dos sujetos de derechos que estén en igual o semejantes condiciones; segundo, constatar un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2; y, tercero, verificar si, por el trato diferenciado, se produce o no una diferencia que discrimina, es decir que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. De este análisis, se define el nivel de escrutinio, el cual debe ser mayor cuando se trata de una categoría protegida o sospechosa de discriminación, como se hará referencia más adelante.
12. Mediante estos razonamientos se verifica que la norma impugnada sí establece un parámetro entre dos sujetos comparables. En este caso, esos sujetos son dos o más personas postulantes a la formación policial con estatura distinta. De esta manera, se establece la comparabilidad entre personas o grupos de personas a quienes se les permite la participación en los procesos de selección para policías nacionales y quienes están impedidos en virtud de la estatura.
13. En segundo lugar, sí existe un tratamiento diferenciado, entre quienes tienen la estatura exigida frente a quienes no cumplen con ese requisito, pues, como regla general, los primeros pueden ingresar a la Policía Nacional, mientras que los segundos no. Se observa, además, que ii) el trato diferenciado se fundamenta en la estatura, esto es una forma de *“diferencia física”*, la cual es una de las categorías del artículo 11.2 de la Constitución. Al respecto, vale señalar que esta Corte ha indicado que:

*“Aunque todas las categorías en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE son categorías protegidas, no todas constituyen categorías sospechosas.<sup>59</sup> Considerar que todas las categorías del artículo ibídem devienen en sospechosas, aunque daría la impresión de una*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-15-IN/21, párr. 141.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, las sentencias No. 11-18-CN/19, 603-12-JP/19.

*mayor protección, desnaturalizaría la inversión de la carga probatoria y la necesidad de analizar que el trato diferenciado persiga un fin constitucionalmente imperioso.”*<sup>5</sup>

14. De tal suerte que si bien la estatura es un tipo de diferencia física, no necesariamente identifica a un grupo sistemática o históricamente discriminado, por lo que correspondería, en mi criterio, realizar un escrutinio medio, en función de que se trata de una categoría protegida y no de una categoría sospechosa. Finalmente, se verifica que el trato diferenciado fundado en la diferencia física deviene en la limitación al acceso a la Policía Nacional, es decir, constituye una barrera para el ejercicio del derecho al trabajo o la realización del proyecto de vida.
15. En virtud de las constataciones arribadas en este análisis, en que hay un tratamiento diferenciado que limita el ejercicio de derechos con base en la diferencia física, correspondería seguir con el tercer parámetro de análisis para establecer si puede existir una justificación para dicha diferenciación o, por el contrario, se trata de una norma que discrimina. Para ello debe verificarse: si (i) el trato diferenciado persigue un fin constitucionalmente válido o legítimo; (ii) el trato diferenciado es adecuado para cumplir tal fin constitucional (idoneidad); (iii) el trato diferenciado es la menos gravosa para el ejercicio de los derechos (necesidad); y, (iv) la medida busca que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad en sentido estricto).<sup>6</sup>
16. En ese sentido, i) la distinción realizada tendría como finalidad, en principio, el fortalecimiento de la Fuerza Pública, lo cual, resulta adecuado a la obligación del Estado de garantizar seguridad de conformidad con el artículo 393 de la Constitución que establece que *“el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos.”*
17. En relación al segundo parámetro, estimo que este trato diferenciado no es adecuado para cumplir con el fin constitucional, pues se fundamenta en imaginarios y estereotipos sociales respecto de la estatura de quienes forman parte de grupos delincuenciales y del ejercicio de la fuerza física condicionada a la estatura que debe tener un miembro de la Policía Nacional como medio para enfrentar la delincuencia. No existe un fundamento razonable con base en información científica que corrobore que la distinción en función de la estatura permite el mejor cumplimiento de los fines de la Policía Nacional. Además, los datos que presenta el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional no establecen correlaciones y mucho menos relaciones causales que muestren que la altura de un miembro policial determina su capacidad para brindar mejor seguridad ciudadana. El mero hecho de la norma no supere el parámetro de idoneidad, sería una razón suficiente para estimar su inconstitucionalidad. Sin embargo, estimo necesario dar más fundamentos sobre la inconstitucionalidad de la norma, por lo que proseguiré con su examen.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, 149.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 152.

18. La norma impugnada tampoco cumple con el parámetro de la necesidad, pues existen otras alternativas menos gravosas que el trato diferenciado en función de la estatura. Por ejemplo, la valoración de las destrezas físicas, la capacitación y formación en otras habilidades físicas e intelectuales afines a la misión institucional, la asignación de funciones adecuadas a diferentes corporalidades dentro de la Policía Nacional, entre otras menos lesivas al principio de igualdad y no discriminación.
19. Finalmente, la exclusión en función de la estatura y la afectación al principio de igualdad y no discriminación, no guarda correlación con la necesidad de fortalecimiento de la institución policial para garantizar seguridad humana y convivencia pacífica, pues excluye a un segmento de la población sin considerar el contexto de estatura y configuración física promedio de las y los habitantes del Ecuador y, consecuentemente limitando el ejercicio de derechos al trabajo y el desarrollo del proyecto de vida, con base en prejuicios e información sin fundamento.
20. En conclusión, la norma impugnada al establecer un requisito basado en la diferencia física, vulnera el principio constitucional de igualdad y consecuente es discriminatorio pues no se verifica una razón que justifique el trato diferenciado.



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 72-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 09 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 16:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

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

**Razón.-** Siento por tal, que en la sentencia No. 72-20-IN/23, no consta el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

7220IN-5257b



**Caso Nro. 72-20-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día martes catorce de febrero de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Sentencia No. 21-19-IS/23**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

### **CASO No. 21-19-IS**

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

### **SENTENCIA No. 21-19-IS/23**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento, al identificar que la decisión emitida por el juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, dentro de un proceso verbal sumario por indemnización de daños y perjuicios, no es objeto de la presente garantía jurisdiccional.

#### **I. Antecedentes y procedimiento**

##### **1.1. Antecedentes procesales**

1. Guillermo Ernesto Silva Cornejo<sup>1</sup> (“Guillermo Silva”) presentó una acción de protección en contra de la Intendencia General de Policía del Guayas.<sup>2</sup>
2. El 14 de junio de 2010, el juez quinto de Tránsito del Guayas declaró que la resolución del intendente general de Policía del Guayas, emitida dentro del expediente No. 1671-2009, “*ha violado los derechos del señor Guillermo Ernesto Silva Cornejo (...)*”.<sup>3</sup> El

<sup>1</sup> A foja 452 del expediente del proceso verbal sumario, se constata que los nombres y apellidos del accionante del proceso de origen son: Guillermo Ernesto Silva Cornejo (conforme consta en el pasaporte emitido en la República del Ecuador). Sin embargo, este Organismo constata que en la resolución de 25 de noviembre de 2009, el intendente general de Policía del Guayas se refiere al accionante como Bill Ernesto Silva (de acuerdo a su pasaporte emitido en Estados Unidos de América).

<sup>2</sup> Los antecedentes del proceso de acción de protección son los siguientes: Carlos Oswaldo Sánchez Macías, representante legal de la compañía RICRAN S.A., presentó una denuncia en contra de Guillermo Ernesto Silva Cornejo en la Comisaría Quinta de la Policía Nacional, la misma que continuó en la Intendencia de Policía. El 25 de noviembre de 2009, el intendente general de Policía del Guayas (“intendente”) resolvió, de acuerdo al artículo 640 número 48 del Código Penal: i) declarar a Guillermo Silva como contraventor de primera clase; ii) se le condenó al pago de una multa; y, iii) se ordenó que Guillermo Silva, así como cualquier persona extraña que se encuentre en el departamento 3D, desocupe el inmueble en el plazo de diez días y que el mismo sea entregado a su propietario. Guillermo Silva compareció al proceso de acción de protección “*como poseedor del Departamento 3D (tercer piso) y parqueo No. 9 del edificio VISTA COLON (...)*”, ubicado en Guayaquil. En la demanda señaló que la resolución del intendente, de 25 de noviembre de 2009 vulneró su derecho constitucional al debido proceso. Asimismo, Guillermo Silva indicó que el intendente al emitir su resolución desconocía “*el derecho que (le) otorgaba el Contrato de Promesa de Compra-Venta que (la misma compañía RICRAN S.A.) agregó a su (...) demanda, el pago de \$38.690.00 que realiz(ó) como abono de la compra del inmueble (...) y el acta de entrega recepción del inmueble que el mismo denunciante suscribió (...)*”. El proceso de acción de protección fue signado con el No. 004-2010.

<sup>3</sup> En la sentencia se determinó lo siguiente: “*(...) se ordena que (la resolución) queda suspendida definitivamente, y sin efecto alguno en contra de los derechos del accionante. 2). LOS DAÑOS*

intendente general de Policía del Guayas y la Procuraduría General del Estado presentaron, por separado, recursos de apelación.

3. El 24 de junio de 2011, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas confirmaron la sentencia recurrida.<sup>4</sup>
4. El 5 de marzo de 2012, Guillermo Silva, por cuerda separada, presentó una demanda de indemnización de daños y perjuicios en juicio verbal sumario en contra de la compañía RICRAN S.A.<sup>5</sup>
5. El 11 de abril de 2017, el juez de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“juez de la Unidad Judicial”), declaró el abandono del proceso.<sup>6</sup>
6. El 12 de abril de 2017, Guillermo Silva impugnó el auto en el que se declara el abandono del proceso y solicitó “(...) ampliar, aclarar y revocar (...)” tal providencia.
7. El 10 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial se excusó del conocimiento de la causa “(e)n virtud de que el señor Guillermo Silva Cornejo (...) ha presentado (...) una infundada denuncia por inexistente delito de prevaricato”<sup>7</sup>. El 3 de octubre de

---

*MATERIALES: Que esa desocupación (...) habrá motivado el gasto y expensas para conseguir una bodega para guardar sus enseres; o el alquiler de una casa para vivir (...) lo que redundará en gastos que tengan en nexo causal con los hechos del caso, que deberán correr por cuenta de la autoridad de policía, y que se sustanciará en cuaderno separado. 3) GASTOS DE LITIGACIÓN: Que esa litigación administrativa impugnada aquí, ha originado gastos (...) que deberán ser canceladas por la parte interesada, esto es, por el representante legal de la empresa RICRAN S.A., salvo el ejercicio de sus derechos por la vía Civil ordinaria; ni por el Intendente General de Policía; ni por el Comisario de Policías del Guayas, /4.3.- Queda a salvo para el accionante por cuerda separada el ejercicio de sus derechos establecidos en el Art. 404 del Código de Procedimiento Penal. /.- 5.- LOS DAÑOS INMATERIALES: Se declara con lugar el pago de los daños inmatereales irrogados a Bill Ernesto Silva Cornejo, por las aflicciones causadas por el seguimiento del procedimiento impugnado aquí. Que deberá ser reparados.” (sic)*

<sup>4</sup> En esta instancia el proceso fue signado con el No. 466-2010.

<sup>5</sup> En la demanda señaló: “Cabe anotar que en la misma Sentencia (...) se dispone que queda a salvo para el accionante por cuerda separada el ejercicio de demandar Indemnización de Daños Materiales e Inmateriales y Reparación económica (...). Con el antecedente expuesto y al amparo de lo dispuesto en los arts. 331 del Código de Procedimiento Civil, Arts. 1453, 2214, 2216 y 2217 del Código Civil; y Art. 828 y siguientes del Código Adjetivo Civil, en juicio verbal sumario demando a; 2.1.- A la Compañía Ricran S.A, en la persona de su Representante Legal el señor Ec. Oswaldo Sánchez Macías.” Juicio verbal sumario signado con el No. 2013-0204. Posteriormente, el proceso se signó con el No. 09285-2013-10486.

<sup>6</sup> En el auto se determinó lo siguiente: “(...) en virtud de que según la razón actuarial (...), las partes que figuran en el proceso cesaron su prosecución por más de ochenta días, contados desde la fecha de la última providencia recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos, de conformidad al artículo 245 del Código Orgánico General de Procesos y artículo 1 de la Resolución No. 07-2015, de la Corte Nacional de Justicia, a petición de parte, dicto auto declarando el abandono del proceso, acotando que no se observa que en la presente causa, exista alguno de los casos de improcedencia del abandono, establecidos en el artículo 247 del Código Orgánico General de Procesos.”

<sup>7</sup> El juez de la Unidad Judicial manifestó: “En virtud de que (Guillermo Silva) (...) ha presentado en contra del suscrito juez una infundada denuncia por inexistente delito de prevaricato, la cual se encuentra en conocimiento de la Fiscalía provincial del Guayas como investigación previa No. 51-2017, al tenor de lo

2018, otro juez de la Unidad Judicial Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, negó la excusa planteada.

8. El 22 de noviembre de 2018, Guillermo Silva solicitó al juez de la Unidad Judicial que se excuse del conocimiento de la causa “(...) *por (una) nueva causal, para una mayor garantía de imparcialidad en este proceso*”.<sup>8</sup>
9. El 9 de enero de 2019, el juez de la Unidad Judicial negó la solicitud de excusa “(...) *por considerar no encontrar(se) incurso en ninguna de las causales que invoca (...)*.” Asimismo, dispuso que “(...) *no habiendo sido impugnado el auto de abandono con sustento en un error de cómputo, (...) se esté a lo ordenado en el auto de abandono del 11 de abril del 2017 (...)*”.
10. El 15 de enero de 2019, Guillermo Silva solicitó al juez de la Unidad Judicial “*que revoque sus providencias donde declara el abandono el 11 de abril del 2017 y la que se ratifica el 9 de Enero del 2019 (...)*”.
11. El 28 de marzo de 2019, el juez de la Unidad Judicial negó las peticiones por “(...) *improcedentes, extemporáneas e impertinentes.*” Asimismo, el juez de la Unidad Judicial dispuso que “*se esté a lo ordenado en el auto de abandono de la causa de 11 de abril de 2017 (...)*” y ordenó el archivo de la causa.
12. El 2 de abril de 2019, Guillermo Silva (“accionante”) interpuso un recurso de apelación en contra del auto de abandono, emitido el 11 de abril de 2017. Adicionalmente, en su escrito, manifestó que “*respecto del auto declaratorio de abandono de instancia (...) solicito expresamente (...) de conformidad con lo señalado en el Art. 164 N° 2 de la ley (sic) Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en vigencia, A petición de parte nuestra, dígnese remitir este juicio verbal sumario (...) a la Corte Constitucional, a la cual deberá usted remitir un informe argumentando sobre las razones de su incumplimiento de continuar el trámite al juicio verbal sumario (...)*” (mayúsculas del original omitidas).

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 17 de abril de 2019, el juez de la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional el expediente del proceso de origen “(c)on la finalidad de que sea la Corte Constitucional quien resuelva, como lo ha pedido el actor (...) acompañado del informe (...)” (mayúsculas del original omitidas).<sup>9</sup>

---

*establecido en el numeral 3 del artículo 572 del Código Orgánico Integral Penal, me excuso bajo juramento de continuar conociendo la presente causa (...)*”.

<sup>8</sup> Guillermo Silva, en su escrito, señaló que: “(...) *la causal de excusa que debió alegar (el juez) es la prevista en el Art. 22 No. 4 y 5, COGEP, EN CONCORDANCIA CON EL Art. 856 No. 6 y 9 Código de Procedimiento Civil (...)*”.

<sup>9</sup> En el mismo auto, el juez de la Unidad Judicial, sobre el recurso de apelación determinó: “*Por lo que, no habiendo sido impugnado el auto de abandono con sustento en un error de cómputo, no cabe que sea impugnado, en este caso, a través del recurso de apelación, por lo que se niega la petición formulada, como anteriormente ha quedado establecido.*”

14. El 22 de abril de 2019, la Corte Constitucional recibió el proceso junto con el informe del juez de la Unidad Judicial.<sup>10</sup>
15. El 17 de febrero de 2022<sup>11</sup>, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 19 de diciembre de 2022.

## II. Competencia

16. De acuerdo con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 163 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

## III. Fundamentos de la acción

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

17. El accionante, en su escrito<sup>12</sup>, señaló que existe una *“falta de proveído (sic) de una petición que quedo (sic) sin despachar, lo que interrumpe los tiempos del abandono; pues, el juez dejó pendiente de despacho una petición.”* (mayúsculas del original omitidas).
18. Asimismo, el accionante indicó que *“(e)l auto que declara el abandono de la instancia, como en el presente caso, - en que se ha explicado es improcedente – el abandono de la instancia, auto de abandono de la instancia que causa agravio al suscrito, al no poder con ese auto de abandono dictado ejecutar la sentencia constitucional ejecutoria que motivó este proceso verbal sumario (...) y pór ende se fractura mis derechos constitucionales con el derecho a la tutela judicial”* (sic).
19. El accionante manifestó que *“(...) solicito expresamente (...) de conformidad con lo señalado en el Art. 164 N° 2 de la ley (sic) Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en vigencia, A petición (sic) de parte nuestra, dígnese remitir este juicio verbal sumario (...) a la Corte Constitucional, a la cual deberá usted remitir un informe argumentando sobre las razones de su incumplimiento de*

---

<sup>10</sup> En la misma fecha, la Secretaría General de este Organismo certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; no obstante, se dejó constancia que la causa No. 21-19-IS tiene relación con el caso 2146-11-EP. Esta causa fue inadmitida por la Corte Constitucional mediante auto de 17 de enero de 2012.

<sup>11</sup> El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

<sup>12</sup> Fojas 534 a la 547 del expediente de la Unidad Judicial Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

*continuar el trámite al juicio verbal sumario presente, bajo pretexto de su declaratoria del auto de abandono de la instancia (...)*”.

### **3.2. Informe de descargo**

- 20.** En su informe<sup>13</sup>, el juez de la Unidad Judicial señala que “(c)on la razón transcrita, se demuestra que el suscrito declaró el abandono sin existir escritos por despachar.”
- 21.** Agrega que “(...) siendo la causa No. 09285-2013-10486, un juicio civil verbal sumario de daños y perjuicios, en los que no se encontraban involucrados los derechos de niñas, niños, adolescentes o incapaces; así como tampoco el actor era una institución del Estado; y, tampoco se encontraba en la etapa de ejecución, era procedente dictar el abandono.”
- 22.** Asimismo, el juez de la Unidad Judicial indica que “(r)especto a que no procedía el abandono por cuanto la causa se encontraba en la etapa de 'ejecución', cae por su propio peso aquello cuando el mismo señor Guillermo Silva Cornejo mediante escritos solicitaba que más bien se dicte sentencia.”
- 23.** Finalmente, establece que “(n)o puede existir un supuesto incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales como ligeramente se afirma, por cuanto en la sentencia que sirvió de sustento para que el hoy actor presente su demanda civil de daños y perjuicios a ser tramitada en la vía verbal sumaria, en su parte resolutive pertinente indicaba: “...Queda a salvo para el accionante por cuerda separada el ejercicio de sus derechos...”, de tal suerte que no puede de manera alguna haber incumplimiento de parte del suscrito juez de la referida sentencia, ya que no existe absolutamente nada que se me haya dispuesto cumplir y no lo haya hecho.”

## **IV. Análisis constitucional**

- 24.** El artículo 436 numeral 9 de la CRE reconoce que la Corte Constitucional tiene la potestad de “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Así también, los artículos 163 y siguientes de la LOGJCC reconocen esta competencia de la Corte Constitucional.
- 25.** La Corte Constitucional ha determinado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es uno de los mecanismos con los que cuenta este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Foja 531 del expediente de la Unidad Judicial Norte 1 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS de 1 de abril de 2020, párr. 67; sentencia No. 5-19-IS/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 21; y, sentencia No. 73-20-IS/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 23.

26. En el presente caso, el accionante pretende que se verifique el incumplimiento “*de continuar el trámite al juicio verbal sumario presente, bajo pretexto de (la) declaratoria del auto de abandono*”.
27. Esta Corte advierte que el supuesto incumplimiento alegado por el accionante se presenta en el marco de un proceso verbal sumario. Tal proceso inició con la demanda de indemnización de daños y perjuicios presentada por el accionante en contra de la compañía RICRAN S.A. (párrafo 4 *supra*)<sup>15</sup>. El juez de la Unidad Judicial declaró el abandono del mismo toda vez que “*(...) las partes que figuran en el proceso cesaron su prosecución por más de ochenta días, contados desde la fecha de la última providencia recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos (...)*”.
28. El accionante alega el incumplimiento de continuar con el proceso de un juicio verbal sumario por indemnización de daños y perjuicios.
29. Si bien, el juicio verbal sumario por indemnización de daños y perjuicios se relaciona con una acción de protección, la Corte nota que se trata de un juicio autónomo, que se llevó a cabo por cuerda separada en un proceso verbal sumario. No se trata, en consecuencia, de la ejecución de una sentencia constitucional. De hecho, la demanda de indemnización de daños se presentó en virtud de que el juez en la acción de protección dejó a salvo el derecho del accionante a presentar una acción de indemnización de conformidad con el artículo 404 del Código de Procedimiento Penal. Por tanto, la Corte encuentra que el incumplimiento que alega el accionante, al no provenir de una garantía jurisdiccional, no puede ser objeto de verificación por medio de la acción de incumplimiento.
30. En este caso, el examen del incumplimiento alegado por el accionante, constituiría una desnaturalización de la acción de incumplimiento. En efecto, como se ha señalado en los párrafos anteriores, de acuerdo al artículo 436.9 de la CRE y los artículos 163 y siguientes de la LOGJCC, esta acción cabe solamente frente al incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales provenientes de garantías jurisdiccionales.
31. Por lo expuesto, toda vez que se trata de una demanda que incumple con los requisitos esenciales de la acción de incumplimiento; esto es, que se pretenda la verificación del cumplimiento de una sentencia o decisión constitucional, no corresponde que, mediante la acción propuesta, se examine el incumplimiento alegado.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> El juez quinto de Tránsito del Guayas dentro del proceso de acción de protección dejó a salvo “*para el accionante por cuerda separada el ejercicio de sus derechos establecidos en el Art. 404 del Código de Procedimiento Penal*” (ver pie de página 3 de esta sentencia); de modo que, Guillermo Silva en función a lo dispuesto en la sentencia de acción de protección y “*al amparo de lo dispuesto en los arts. 331 del Código de Procedimiento Civil, Arts. 1453, 2214, 2216 y 2217 del Código Civil; y Art. 828 y siguientes del Código Adjetivo Civil*” presentó una demanda de indemnización de daños y perjuicios en juicio verbal sumario (ver pie de página 5 de esta sentencia).

<sup>16</sup> En un sentido similar, véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 73-20-IS/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 26 y sentencia 28-19-IS/22, de 31 de agosto de 2022, párr. 24.

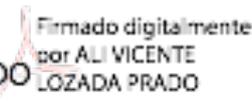
32. Finalmente, esta Corte hace un llamado de atención a la defensa técnica del accionante por pretender desnaturalizar la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento en patente contradicción con las normas constitucionales y legales, lo que podría considerarse un abuso del derecho.<sup>17</sup>

## V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **No. 21-19-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-19-IS/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 25.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

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



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

002119IS-51a15



**Caso Nro. 0021-19-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 31-19-IS/23**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

### **CASO No. 31-19-IS**

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

### **SENTENCIA No. 31-19-IS/23**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la demanda de acción de incumplimiento que fue presentada de forma directa ante este Organismo por el accionante Lorgio Emilio Coloma Vélez, porque la misma incumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC para la presentación de esta acción.

#### **I. Antecedentes**

##### **A. Actuaciones procesales**

##### **De la acción de amparo**

1. Los señores Marco Antonio Arias Valle, Lorgio Emilio Coloma Veloz y Cristian Ramiro Díaz Arce presentaron una acción de amparo constitucional en contra de la Comandancia General de la Policía Nacional, en esta solicitaron que se deje sin efecto las resoluciones N.º 2004-059-CCP-PN y N.º 2005-022-CG-B-MC-SCP mediante las cuales se resolvió dar de baja de la institución policial a los accionantes por mala conducta profesional, por cuanto los accionantes habrían procedido a detener a cuatro personas que estaban en posesión de 5 kilos de droga y no dar parte a ningún superior. El proceso fue identificado con el N.º 17303-2005-1085.
2. El Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, con resolución de 13 de enero de 2006, aceptó la acción planteada y dispuso la suspensión definitiva de las decisiones administrativas impugnadas. Inconformes con la decisión, la institución accionada interpuso recurso de apelación.
3. Mediante resolución N.º 2006-004-CG-IB-SCP, emitida el 22 de marzo de 2006 por el Comandante General de la Policía Nacional, se resolvió lo siguiente: “1. *Suspender los efectos de la Resolución 2005-022-CG-B-MC-SCP, publicada en Orden General N.º. 232 del 30 de noviembre de 2005, en la que han sido dados de baja de las filas policiales los señores [...], Policía Nacional COLOMA VELOZ LORGIO EMILIO y [...] sin perjuicio de ser dados de baja por la misma causa que la motivó, si el Tribunal Constitucional revoca el fallo del juez de Primera Instancia; y, se les designa a prestar sus servicios en el CSD-CP16-JPSR-SR-MERA-SHELLOPERATIVO, CTD-CP17-JPSR-SR-MORONA-SEV DON BOSCO-OPERATIVO y CPD-CP1-JPSR-SR-CR-SELV ALEG OPERATIVO*”.

4. La Tercera Sala del Tribunal Constitucional, con resolución N.° 1471-2006-RA de 6 de mayo de 2008, confirmó la decisión venida en grado y, en consecuencia, concedió la acción de amparo constitucional y dejó sin efecto los actos impugnados.
5. En providencia de 14 de julio de 2008, el juez de ejecución avocó conocimiento de la causa por ser el titular del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha y, en consecuencia, comunicó a las partes la recepción del proceso con la ejecutoria de la Sala Constitucional.
6. Posteriormente, en el acuerdo ministerial N.° 003308, suscrito por el entonces ministro del interior y publicado en la Orden General del Comando General de la Policía Nacional N.° 108 de 6 de junio de 2013, se resolvió lo siguiente:

*[...] Artículo 2.- Separar de manera definitiva y con efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional del Ecuador, a las y los servidores policiales determinados por parte de la Policía Nacional, como servidores que se han alejado de la misión constitucional, de conformidad con el siguiente detalle anexo, constante de la Resolución No. 2013-337-CSG-PN del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional, adoptada el 5 de Junio de 2013 mediante la cual se hace referencia al Informe No. 031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo de 2013, de la Inspectoría General de Policía.*

En el anexo 1, ordinal 58 consta “58. CBOP. COLOMA VELOZ LORGIO EMILIO”.

### **Del proceso de incumplimiento de sentencia**

7. El 29 de mayo de 2019, Lorgio Emilio Coloma Vélez (en adelante, “el accionante”) presentó de forma directa ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento de la resolución N.° 1471-2006-RA de 6 de mayo de 2008, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional.
8. Conforme al sorteo del 9 de julio de 2019, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento el 9 de abril del 2021 y dispuso al Ministerio de Gobierno y a la Policía Nacional un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción de incumplimiento, y en auto de 1 de octubre de 2021, convocó a las partes a audiencia pública telemática.
9. El 15 de octubre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública telemática a la cual comparecieron: por el legitimado activo, el abogado José Ortiz Heredia, y por los legitimados pasivos: (i) el abogado Walter Antonio Ospina Saravia, en representación del Ministerio de Gobierno; y, (ii) el abogado Rodrigo Durango, en representación de la Procuraduría General del Estado. Por otro lado, pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la Policía Nacional no compareció a la audiencia convocada.
10. El 29 de diciembre de 2022, la secretaria de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, en cumplimiento a lo requerido

por el juez sustanciador remitió a este Organismo los expedientes de la acción de amparo constitucional identificada con el N.° 17303-2005-1085.

## **B. Informe de descargo y contestaciones**

### **Ministerio de Gobierno**

11. Mediante documento presentado el 6 de mayo de 2021, el Ministerio de Gobierno indicó que remite a la Corte Constitucional el informe N.° 2021-040-CSG-PN de 3 de mayo de 2021, entregado por el Honorable Consejo de Generales de la Policía Nacional, correspondiente a la acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales presentada por el señor Lorgio Emilio Coloma Veloz.
12. En las conclusiones del informe referido en el párrafo precedente se manifiesta lo siguiente:

*5.1. Que el señor en ese entonces, Policía Nacional **COLOMA VELOZ LORGIO EMILIO**, ha sido dado de baja de la institución policial con fecha de 30 de noviembre del 2005, mediante Resolución del señor Comandante General No. 2005-022-CG-B-MC-SCP, publicada en la Orden General No. 232 de 30 de noviembre de 2005, por haberse declarado en su contra Mala Conducta Profesional, que posteriormente ha sido dejada insubsistente, siendo emitida por el señor Comandante General de la Policía Nacional, publicada en Orden General No. 057 de 22 de marzo del 2006, en cumplimiento al Amparo Constitucional, a favor del prenombrado servidor policial.*

*5.2. Que el señor ex Cabo Primero de Policía **COLOMA VELOZ LORGIO EMILIO**, luego de haber sido reincorporado a las filas policiales en el año 2006, y luego de haber ascendido a los grados de Cabo Segundo y Cabo Primero de la Policía, ha sido separado de manera definitiva y con efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional del Ecuador, por haberse alejado de la misión constitucional, mediante Acuerdo Ministerial No. 3308 del año 2013, suscrito por el señor Ministro del Interior de ese entonces, publicado en la Orden General No. 108 de 6 de junio de 2013, previa Resolución No. 2013-337-CsG-PN, adoptada por el Consejo Ampliado de Generales el 05 de junio de 2013, teniendo como antecedente el Informe No. 031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo de 2013, suscrito por la Inspectoría General de la Policía Nacional.*

### **Policía Nacional**

13. A través de su informe, presentado el 18 de mayo de 2021, el Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional manifestó que en cumplimiento a la resolución de la Tercera Sala del Tribunal Constitucional N.° 1471-2006-RA, la Policía Nacional del Ecuador mediante resolución N.° 2006-004-CG-IB-SCP de 22 de marzo de 2006, procedió a reincorporar al servicio activo de la Policía Nacional a Lorgio Emilio Coloma Veloz y que fue designado a prestar sus servicios en el N.° CTD-CP17-JPSR-SR-MORONA-SEV-DONBOSCO-OPERATIVO.

14. Finalmente, el representante de la Policía Nacional señaló que la situación jurídica y profesional del ex servidor policial Lorgio Emilio Coloma Veloz no se relaciona con la resolución constitucional N.º 1471-2006-RA, sino con el cumplimiento del acuerdo ministerial N.º 3308 de 6 de junio de 2013, que dispuso su cese de funciones en la institución policial por haberse alejado de la misión constitucional.
15. En escrito de 27 de octubre de 2021, la Comandante General de la Policía Nacional remitió a este Organismo la hoja de vida del accionante.

### **C. Resolución cuyo cumplimiento se solicita**

16. La resolución N.º 1471-2006-RA textualmente señaló: *“Confirmar la resolución venida en grado, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional planteada; dejando sin efecto los actos impugnados”*.

### **D. Fundamentos de la demanda**

17. En su demanda, el accionante solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la resolución constitucional N.º 1471-2006-RA de 6 de mayo de 2008 y, que, en consecuencia, deje sin efecto jurídico los ítems N.º 58 del anexo N.º 1 del acuerdo ministerial N.º 003308 mediante el cual fue separado de la institución policial. Además, pide que se disponga a la Policía Nacional su reintegro a las filas policiales con todos sus derechos reconocidos en la ley, esto es, *“que se realice el pago de las remuneraciones y beneficios que dejó de percibir desde que entró en vigencia el acuerdo ministerial N.º 003308 hasta su efectivo reintegro”*.
18. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes argumentos:
  - 18.1. En la resolución N.º 1471-2006-RA de 6 de mayo de 2008, el Tribunal Constitucional dejó sin efecto las resoluciones administrativas N.º 2004-059-CCP-PN y N.º 2005-022-CG-B-MC-SCP, mediante las cuales se resolvió su baja de la institución policial por una supuesta *“mala conducta profesional”*, por lo que, a su criterio, *“este acto dejó de existir y todo vuelve a su estado anterior como que el acto nunca hubiera existido y bajo ningún concepto, podría ser utilizado como fundamento para actos posteriores”*.
  - 18.2. La Policía Nacional en acatamiento a lo dispuesto en la decisión del amparo constitucional, el 22 de marzo de 2006, emitió la resolución N.º 2006-004-CG-IB-SCP, mediante la cual dejó insubsistente la resolución N.º 2005-022-CG-B-MC-SCP de 30 de noviembre de 2005, en la que se dispuso de manera definitiva su baja de la institución policial y, en consecuencia, fue reintegrado a las filas policiales. También, indicó que en el año 2008 ascendió a cabo segundo y en el año 2010 a cabo primero.

- 18.3.** En incumplimiento de la resolución del amparo constitucional, el 6 de junio de 2013, se emitió el acuerdo ministerial N.° 003308, suscrito por el entonces ministro del interior y publicado en la Orden General del Comando General de la Policía Nacional N.° 108; y, que textualmente en su parte resolutive se señala:

[...] *Artículo 2.- Separar de manera definitiva y con efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional del Ecuador, a las y los servidores policiales determinados por parte de la Policía Nacional, como servidores que se han alejado de la misión constitucional, de conformidad con el siguiente detalle anexo, constante de la Resolución No. 2013-337-CSG-PN del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional, adoptada el 5 de Junio de 2013 mediante la cual se hace referencia al Informe No. 031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo de 2013, de la Inspectoría General de Policía.*

*“En el anexo 1, ordinal 58 consta el nombre del compareciente: 58. CBOP. COLOMA VELOZ LORGIO EMILIO”.*

- 18.4.** Se afirma que el acuerdo ministerial antes referido “*constituye un acto ulterior y una violación al numeral 5 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”, por cuanto tiene como fundamento el informe de la Inspectoría de la Policía Nacional N.° 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo de 2013, en el que para considerar su baja definitiva de la institución policial por haberse alejado de la misión constitucional se tomó en cuenta las resoluciones administrativas N.° 2004-059-CCP-PN y N.° 2005-022-CG-B-MC-SCP, que a la fecha de la elaboración del informe eran inexistentes conforme a lo dispuesto en la resolución del Tribunal Constitucional N.° 1471-2006-RA de 6 de mayo de 2008.
- 18.5.** Además, el accionante indicó que de la revisión del acuerdo ministerial N.° 003308 se puede advertir que este carece de motivación porque no describe el hecho por el cual fue calificado como persona no idónea y, en consecuencia, destituido de manera definitiva de la Policía Nacional.
- 18.6.** Finalmente, expone que de su hoja de vida se puede observar que a la fecha de emisión del acuerdo ministerial N.° 003308, dentro de su carpeta policial, no registra ningún demérito.

## II. Competencia

- 19.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

### III. Cuestión previa

20. Previo a emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto el accionante presentó su demanda de acción de incumplimiento de forma directa ante este Organismo, corresponde verificar que se hayan cumplido con los requisitos legales para su tramitación; de no cumplirlos, esta deberá ser rechazada. Para el efecto, se resolverá el siguiente problema jurídico: **¿Se cumplieron los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, dentro de esta causa?**
21. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
22. Asimismo, los artículos 164 de la LOGJCC<sup>1</sup> y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup> al regular el trámite de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia determinan que, la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de instancia que conocieron el proceso de origen y que, solo de forma subsidiaria<sup>3</sup>, este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. De esta manera, la subsidiariedad de la acción de incumplimiento impone a los jueces de instancia el deber

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.

2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia [...]”.

<sup>2</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional “Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...]”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1401-17-EP/21, de 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia N.º 46-17-IS/21, de 4 de agosto de 2021, párr. 23.

de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el art. 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales, por cuanto constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.

23. En este contexto, sobre los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada y directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, se estableció lo siguiente:

*30. De conformidad con el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, para iniciar una acción de incumplimiento, la persona afectada debe primero solicitar al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión. Es decir, para que la Corte Constitucional pueda conocer una acción de incumplimiento -y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional-, la persona afectada debe requerir previamente al órgano competente -esto es, al juez o la jueza constitucional de instancia- que remita el expediente a este Organismo.*

*31. Adicionalmente, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC y el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC, el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia. [...]*

*35. Por otro lado, sin perjuicio de que los procesos constitucionales deben ser impulsados por las y los jueces de oficio, dado que la ejecución de las sentencias debe realizarse ante las y los jueces de instancia, **la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional.** Por esa razón, la Corte aclara que, si la parte accionante no promueve el cumplimiento de la sentencia ante la jueza o juez de instancia y requiere la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata, no se cumplen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento sintetizados en los párrafos 30 y 31 ut supra y no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.*

*36. [...] En otras palabras, de acuerdo con la ley, el 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.** [Se omitieron las referencias del original]*

24. Ahora bien, determinados los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional, corresponde examinar si estos se cumplieron en el presente caso.
25. De la revisión del expediente constitucional se verifica que, el 29 de mayo de 2019, Lorgio Emilio Coloma Vélez presentó directamente ante este Organismo una demanda

de acción de incumplimiento de la resolución N.º 1471-2006-RA de 6 de mayo de 2008, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional.

26. Además, de los expedientes de la acción de amparo constitucional identificada con el N.º 17303-2005-1085 no se desprende que el accionante haya promovido el cumplimiento de la resolución constitucional ante el juez ejecutor y, que, en consecuencia, haya requerido la remisión del expediente a la Corte Constitucional. Al respecto, según las alegaciones del accionante, el incumplimiento inició en el año 2013, sin embargo, a partir de allí, no se presentó requerimiento alguno al juez de instancia, y fue en el 2019 que presentó directamente su acción de incumplimiento ante este Organismo<sup>4</sup>.
27. Es así que, en el expediente del Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, hoy Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito (hoja 564 del sexto cuerpo), únicamente consta que, en providencia de 14 de julio de 2008, el juez de ejecución puso en conocimiento de las partes la ejecutoria de la resolución del 6 de mayo de 2008, sin que se evidencien actuaciones procesales posteriores.
28. En consideración a lo señalado en el párrafo previo, se concluye que la acción de incumplimiento presentada por el accionante incumple los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante este Organismo y, por consiguiente, esta Corte Constitucional se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso<sup>5</sup>.
29. Finalmente, tal como se determinó en la sentencia N.º 103-21-IS/22, esto no obsta que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el RSPCCC para el ejercicio de la acción de incumplimiento y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la persona afectada pueda presentar una nueva acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional, siempre y cuando alegue acciones u omisiones distintas a las de la primera acción, las cuales –en lo principal– se relacionarían con la ineficacia de las medidas adoptadas por el juez de instancia para la ejecución de la decisión constitucional. Caso contrario, si se alegaran las mismas acciones u omisiones, la demanda incurriría en la prohibición contenida en el numeral 6 del artículo 8 de la LOGJCC.

---

<sup>4</sup> En la sentencia 56-19-IS/22 de 2 de noviembre de 2022, este Organismo resolvió un caso similar:

*“41. De lo referido se observa que el accionante incumple con los requisitos para que su acción merezca un pronunciamiento de fondo por parte de este Organismo, ya que, el accionante no solicitó la ejecución de la sentencia a la jurisdicción correspondiente; sino que, esperó alrededor de nueve años para reclamar el presunto incumplimiento de la sentencia constitucional, cuando ya había presentado su acción ante esta Corte. Por tanto, al verificar que el accionante no promovió la ejecución de la sentencia ante la jueza de instancia, esta Corte determina que, al no haber realizado un requerimiento previo a la jueza de ejecución con el fin de solicitar la remisión del expediente a la Corte Constitucional, el accionante inobservó el trámite de la acción de incumplimiento previsto en el artículo 164 de la LOGJCC y desconoció que dicho requerimiento es un presupuesto necesario para que, si se cumplen los requisitos determinados en el párrafo 39 ut supra, sea posible presentar la acción directamente ante la Corte Constitucional”.*

<sup>5</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ya ha resuelto con un criterio similar en la sentencia N.º 115-21-IS/22, de 29 de septiembre de 2022 y en la sentencia N.º 56-19-IS/22, de 2 de noviembre de 2022.

#### IV. Decisión

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

1. Rechazar la acción de incumplimiento N.º 31-19-IS.
2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003119IS-51d13



**Caso Nro. 0031-19-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



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



**Sentencia No. 36-19-IS/23**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

### **CASO No. 36-19-IS**

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

### **SENTENCIA No. 36-19-IS/23**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Luis Humberto Abarca Galeas, en la que se alega el incumplimiento de la sentencia No. 002-11-SDC-CC en la que la Corte Constitucional dirimió un conflicto de competencias a favor del Consejo de la Judicatura Transitorio. La Corte encuentra que los puntos resolutivos dispuestos en dicha sentencia no son susceptibles de verificación a través de una acción de incumplimiento.

## **I. Antecedentes y procedimiento**

### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 10 de diciembre de 2009, José Vicente Troya Jaramillo, en calidad de presidente de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”), presentó ante el presidente del Consejo de la Judicatura un requerimiento previo de incompetencia.<sup>1</sup> El Consejo de la Judicatura no dio respuesta a este requerimiento en el término indicado en el artículo 146, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).<sup>2</sup>
2. El 22 de abril de 2010, José Vicente Troya Jaramillo presentó una demanda de conflicto positivo de competencia con medidas cautelares ante la Corte Constitucional. En ella, solicitó que esta Magistratura declare que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia era competente para ejercer la potestad disciplinaria de los jueces

<sup>1</sup> El presidente de la Corte Nacional de Justicia requirió que el Consejo de la Judicatura se abstuviera de iniciar acciones de investigación o sumarios administrativos, realizar actos dirigidos a sancionar a los jueces nacionales, sea en trámites vigentes o futuros, y se disponga, por lo tanto, el inmediato archivo de los expedientes que se hubieran abierto en contra de los jueces de la Corte Nacional. También solicitó la revocatoria de la resolución del Consejo de la Judicatura adoptada en la sesión celebrada el 21 de septiembre del 2009, publicada en el Registro Oficial N.º 51 del 21 de octubre del 2009, en la que se atribuyó la competencia para iniciar trámites administrativos y sancionadores a funcionarios judiciales.

<sup>2</sup> LOGJCC, artículo 146(1) “[l]os conflictos positivos se resolverán de conformidad con las siguientes reglas: 1. *Requerimiento previo de incompetencia.*- Cuando el legitimado activo considere que otro órgano o función ha asumido sus competencias, requerirá a ésta, por escrito, que se abstenga de realizar los actos, revoque las decisiones o resoluciones que haya adoptado; de negarse o de guardar silencio la requerida, por el término de quince días, aquella podrá acudir a la Corte Constitucional con una demanda para que, en sentencia, declare que, según la Constitución las atribuciones asumidas por la requerida son de competencia de la requirente”.

de la Corte Nacional, y que el Consejo de la Judicatura Transitorio no tenía estas atribuciones.

3. El 4 de mayo de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de conflicto positivo de competencia.<sup>3</sup>
4. El 2 de junio del 2010, la Sala de Admisión concedió parcialmente la medida cautelar<sup>4</sup> solicitada por el presidente de la Corte Nacional y dispuso que el Consejo de la Judicatura no inicie procesos administrativos respecto de jueces de la Corte Nacional, hasta que la Corte Constitucional expida la correspondiente sentencia.
5. El 15 de diciembre de 2011, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 002-11-SDC-CC y dirimió el conflicto de competencia sobre la capacidad de ejercer la potestad disciplinaria de los jueces de la Corte Nacional a favor del Consejo de la Judicatura.<sup>5</sup>

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 14 de junio de 2019, Luis Humberto Abarca Galeas (“accionante”) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia No. 002-11-SDC-CC. La causa fue signada con el No. 36-19-IS.<sup>6</sup>
7. El 17 de febrero de 2022, se asignó por sorteo la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.<sup>7</sup> El 29 de noviembre de 2022, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y otorgó 5 días a la Corte Nacional de Justicia y al Consejo de la Judicatura para que presenten un informe motivado sobre el presunto incumplimiento de la sentencia.
8. El 8 y 12 de diciembre de 2022, el Consejo de la Judicatura y el presidente de la Corte Nacional de Justicia presentaron sus informes, respectivamente.

---

<sup>3</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por los ex jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire.

<sup>4</sup> La Sala de Admisión negó la aplicación de la medida cautelar relativa a la suspensión definitiva y aplicación de los artículos 4 y 38 de la resolución de 24 de marzo de 2009, publicada en el Registro Oficial No. 598, de 26 de mayo de 2009; y, la Resolución tomada en sesión de 21 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial No. 51, de 21 de octubre de 2009.

<sup>5</sup> El razonamiento de la Corte fue que, conforme al pronunciamiento popular respecto de la pregunta 4 del referéndum constitucional celebrado el día 7 de mayo de 2011, el pueblo concedió la facultad al Consejo de la Judicatura Transitorio para ejercer las funciones de supervisión de los funcionarios judiciales, incluyendo a los jueces de la Corte Nacional.

<sup>6</sup> La causa fue inicialmente sorteada para el conocimiento del ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

<sup>7</sup> El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

## II. Competencia

9. De acuerdo con el artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 163 y siguientes de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

## III. Sentencia cuyo incumplimiento se alega

10. El accionante solicita el cumplimiento de la sentencia No. 002-11-SDC-CC. En dicha decisión la Corte Constitucional resolvió:

1. *Se dirime el conflicto de competencias interpuesto en favor del Consejo de la Judicatura de Transición, por considerar que conforme al pronunciamiento popular, respecto de la pregunta 4 del referéndum constitucional celebrado el día 7 de mayo de 2011, este organismo cuenta por el lapso de 18 meses, con las competencias y facultades que confiere la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial al Consejo de la Judicatura.*
2. *Como consecuencia de lo expuesto se deja sin efecto la medida cautelar adoptada por la Sala de Admisión fecha 2 de junio del 2010 a las 12h50.*

## IV. Fundamentos de la acción

### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. El accionante señala que el 22 de abril de 2010, el Consejo de la Judicatura lo destituyó del cargo de juez de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia. Menciona que esto sucedió cuando el Consejo de la Judicatura no tenía la competencia para hacerlo. A decir del accionante, esta le fue conferida después de haberse dirimido la competencia de sancionar a jueces nacionales a favor del Consejo de la Judicatura.
12. Señala que como consecuencia de que el Consejo de la Judicatura lo destituyó del cargo sin tener competencia, tiene derecho a una reparación integral, la cual no ha recibido. De tal manera, alega que se incumplió con la sentencia No. 002-11-SDC-CC.

### 4.2. La Corte Nacional

13. El 12 de diciembre de 2022, el presidente de la Corte Nacional de Justicia presentó un informe en el que mencionó que “*la Corte Nacional de Justicia no debía cumplir con ninguna disposición de la Corte Constitucional, de acuerdo al contenido de la sentencia No. 002-11-SDC-CC*”.

### 4.3. El Consejo de la Judicatura

14. El 8 de diciembre de 2022, el Consejo de la Judicatura presentó un informe en el que mencionó que *“la sentencia que el accionante considera ha sido incumplida si bien resuelve la dirimencia de competencias a favor del Consejo de la Judicatura de Transición no excluye de ninguna manera que el Consejo de la Judicatura con anterioridad haya ejercido sus competencias para conocer sumarios planteados en contra de jueces nacionales, por lo que de ninguna manera se ha incumplido con la sentencia No. 002-11-SDC-CC”*.

## V. Análisis constitucional

### A. Planteamiento del problema jurídico

15. El artículo 436 numeral 9 de la CRE reconoce que la Corte Constitucional tiene la potestad de *“conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*. Los artículos 163 y siguientes de la LOGJCC desarrollan dicha competencia.
16. La Corte Constitucional ha determinado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, es uno de los mecanismos con los que cuenta este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.<sup>8</sup>
17. Así, el alcance de esta garantía jurisdiccional es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional. Es decir, está encaminada a garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.<sup>9</sup>
18. En este orden de ideas, esta Corte entiende por obligaciones concretas a aquellas disposiciones que se establecieron en la sentencia cuyo cumplimiento se exige y que, en consecuencia, deben ejecutarse una vez que esta fue notificada. De esta manera, para verificar si una decisión fue cumplida, la Corte debe examinar que: (i) existan medidas o disposiciones previstas en ella que debían ser cumplidas posterior a su emisión; y, (ii) que dichas medidas o disposiciones hayan sido efectivamente ejecutadas.<sup>10</sup> En tal virtud, en caso de verificar que no se cumple con lo primero, la

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS de 1 de abril de 2020, párr. 67; sentencia No. 5-19-IS/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 21; y, sentencia No. 73-20-IS/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 23.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 37-14-IS/20 de 22 de julio de 2020, párr. 19.

<sup>10</sup> Ver sentencias 38-11-IS/19, 56-20-IS/20 y voto concurrente, 36-15-IS/20 y 26-16-IS/20 dictadas en el marco de una acción de protección. Ver sentencia 37-13-IS/19 dictada en el marco de una acción de acceso a la información pública. Ver sentencias 26-14-IS/20 y 14-16-IS/21 dictadas en el marco de una acción de hábeas data. Ver sentencia 37-13-IS/19 dictada en el marco de una acción de acceso a la información pública. La Corte en dichos casos analizó de primera mano si en la sentencia se dispusieron medidas de hacer o no hacer para luego verificar si aquellas fueron cumplidas. Ver sentencia 37-14-IS/20 dictada en el marco de una acción de consulta de norma. En dicha sentencia, la Corte determinó que solo procede la acción cuando en la sentencia existe *“un mandato de hacer o no hacer determinado”*. Ver sentencias 26-

Corte debe determinar que la sentencia o dictamen no es susceptible de verificación a través de esta acción.

- 19.** En esta línea, conforme consta en los antecedentes del caso, en la sentencia No. 002-11-SDC-CC la Corte Constitucional, en ejercicio de la competencia contenida en el artículo 436 (7) de la Constitución<sup>11</sup> y el artículo 145 de la LOGJCC,<sup>12</sup> dirimió la competencia a favor del Consejo de la Judicatura de Transición para que ejerza la potestad disciplinaria de jueces nacionales, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial.
- 20.** Dicha sentencia es objeto de este tipo de acción porque se trata de una decisión que emite la Corte Constitucional para analizar y dirimir las competencias que son atribuidas por la Constitución a las Funciones del Estado u órganos reconocidos en ella. Vale indicar que “[t]anto las sentencias como los dictámenes que emite la Corte Constitucional, [...] tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio”.<sup>13</sup>
- 21.** Ahora bien, para analizar la procedencia de la acción, es necesario determinar si las decisiones emitidas en la sentencia son susceptibles de verificación, con arreglo a lo mencionado en el párrafo 18 *supra*. En tal virtud se formula el siguiente problema jurídico:

***¿Se puede verificar el cumplimiento de los puntos resolutivos 1 y 2 dispuestos en la sentencia No. 002-11-SDC-CC mediante acción de incumplimiento?***

- 22.** Por otra parte, el accionante acusa que, producto de su destitución como juez de la Corte Nacional y en función a lo resuelto en la sentencia No. 002-11-SDC-CC, se debía contemplar una reparación integral por la vulneración de sus derechos. Al respecto, esta Corte ha señalado que “no es factible declarar el incumplimiento de una medida de reparación que nunca fue ordenada en las sentencias constitucionales”.<sup>14</sup>

---

18-IS/21, 48-18-IS/21 y 30-18-IS/21 dictadas en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. En dichas sentencias, la Corte determinó que, al momento de declararse la inconstitucionalidad de la norma, esta produce efectos inmediatos. Por lo tanto, procede la acción siempre y cuando existan medidas que cumplir posterior a la emisión de la sentencia. Ver sentencias 59-19-IS/21 y voto concurrente, 32-20-IS/20 dictadas en el marco de un dictamen de constitucionalidad de un estado de excepción. En estos casos, la Corte ha señalado que cabe la acción de incumplimiento para verificar si se cumplieron con los límites dispuestos por la Corte en su dictamen de constitucionalidad del estado de excepción.

<sup>11</sup> Constitución, artículo 436 (7) “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones [...] Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución”.

<sup>12</sup> LOGJCC, artículo 145 “[l]a Corte Constitucional resolverá los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no esté atribuida a otro órgano. Los titulares de los órganos constitucionales, incluidos regímenes especiales, o funciones del Estado podrán someter a conocimiento de la Corte Constitucional la existencia de un conflicto de competencia”.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 29-20-IS/20, de 1 de abril de 2020, párr. 53.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 55-13-IS/19, de 20 de agosto de 2019, párr. 31.

**23.** Esta Corte, observa que la sentencia No. 002-11-SDC-CC no dispuso medidas de reparación integral de derechos. En consecuencia, se limitará a verificar la naturaleza y el cumplimiento de la sentencia y, por lo tanto, no se formula un problema jurídico en relación con la reparación integral alegada por el accionante.

### **B. Resolución del problema jurídico**

***¿Se puede verificar el cumplimiento de los puntos resolutivos 1 y 2 dispuestos en la sentencia No. 002-11-SDC-CC mediante acción de incumplimiento?***

**24.** La decisión cuyo incumplimiento se reclama contiene dos puntos resolutivos:

*1. Se dirime el conflicto de competencias interpuesto en favor del Consejo de la Judicatura de Transición, por considerar que conforme al pronunciamiento popular, respecto de la pregunta 4 del referéndum constitucional celebrado el día 7 de mayo de 2011, este organismo cuenta por el lapso de 18 meses, con las competencias y facultades que confiere la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial al Consejo de la Judicatura. (punto resolutivo 1)*

*2. Como consecuencia de lo expuesto se deja sin efecto la medida cautelar adoptada por la Sala de Admisión fecha 2 de junio del 2010 a las 12h50. (punto resolutivo 2)*

**25.** El punto resolutivo 1 dispuesto en la sentencia objeto de análisis dirimió la competencia de sancionar a jueces nacionales a favor del Consejo de la Judicatura Transitorio. Este pronunciamiento, realizado en abstracto, no requería de ninguna actuación posterior por parte de algún organismo o Función del Estado para que se cumpla. En tal virtud, al no disponer concretamente una acción a ejecutar posterior a la emisión de la sentencia, no es susceptible de verificar su cumplimiento a través de esta garantía.<sup>15</sup>

**26.** En la misma línea, el punto resolutivo 2 dispuesto en la sentencia consistió en dejar sin efecto la medida cautelar dispuesta por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.<sup>16</sup>

**27.** Al dirimir la competencia a favor del Consejo de la Judicatura Transitorio para que se encargue de iniciar procesos administrativos y sancionar a los jueces nacionales, la Corte resolvió dejarla sin efecto. Adicionalmente, dicho punto resolutivo no dispone concretamente una acción a ejecutar posterior a la emisión de la sentencia y por lo

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 64-11-IS/19, de 28 de mayo de 2019, párr. 24. La Corte ha señalado que este tipo de resoluciones “se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución”.

<sup>16</sup> La medida cautelar consistió en que “el Consejo de la Judicatura no podía iniciar procesos administrativos respecto de jueces de la Corte Nacional, hasta que la Corte Constitucional expida la correspondiente sentencia”. Es decir, dicha medida cautelar fue concedida por la Corte Constitucional hasta dirimir la competencia para sancionar a jueces nacionales. Su propósito fue evitar que se sancione a dichos funcionarios por parte del Consejo de la Judicatura Transitorio, hasta aclarar la delimitación de competencias.

tanto tampoco es susceptible de verificación de su cumplimiento a través de esta acción.

28. En conclusión, en el caso *sub judice*, la sentencia dirimió la competencia a favor del Consejo de la Judicatura Transitorio, de forma abstracta y sin disponer una acción posterior a ejecutar, por lo que no cabe verificar su cumplimiento a través de esta acción.

## VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento de sentencia signada con el **No. 36-19-IS/22**.
2. Notifíquese y cúmplase

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003619IS-51a16



**Caso Nro. 0036-19-IS**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Sentencia No. 87-17-EP/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

**CASO No. 87-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 87-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta en contra de la sentencia dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Manabí en el marco de una acción de protección. La Corte resuelve desestimar la acción por no existir vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 12 de febrero de 2016, los señores Mendoza Rezabala Hugo Samuel, Bravo Mendoza Ulises Rafael, Giler Onofre Ángel Manuel, Estrada López Luis Miguel, Moreira Cedeño Andrés Agustín, Pazmiño Balarezo Jair Germán, Delgado Valencia Danner Daniel, Menéndez Gilces Ángel Xavier, Vera Cedeño Daniel Alejandro, Cedeño Veliz César Alfredo, Cevallos Vera Miguel Ángel, Cedeño Candela Javier Eduardo, Belaña Barcia Mario Arturo y Quiroz Loor Jhonny Javier, por sus propios derechos, presentaron una acción de protección<sup>1</sup> en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta, en los señores Zambrano Cedeño Jorge Orley y Acuña Villamar Manuel Arturo, en sus calidades de alcalde y procurador síndico respectivamente.
2. El 15 de abril de 2016, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Manta resolvió aceptar la acción presentada y declaró la vulneración del derecho constitucional a la igualdad formal y material y no discriminación y a la seguridad jurídica. En consecuencia, se dejaron sin efecto las resoluciones y acciones de personal mediante las cuales fueron destituidos los accionantes, ordenó la restitución de los agentes civiles de tránsito a sus puestos de trabajo y que el GAD del cantón Manta se “*pongan (sic) al día en el cumplimiento de*

<sup>1</sup> En la causa, los accionantes señalaron que fueron declarados ganadores del concurso y graduados como primera promoción de Agentes Civiles de Tránsito de la ciudad de Manta, el 21 de octubre de 2013, no obstante al inicio de la administración del alcalde Jorge Zambrano Cedeño, fueron convocados por el director de Talento Humano, para informarles que no constaba que los agentes de tránsito participaron en algún concurso de mérito y oposición, por lo cual fueron destituidos de sus puestos como agentes civiles de tránsito, por lo tanto, el GAD del cantón Manta habría vulnerado sus derechos a la igualdad formal y material y no discriminación, al trabajo, al debido proceso y seguridad jurídica. La causa fue signada con el No. 13205-2016-00428.

*las obligaciones relativas a la seguridad social, desde el mes de diciembre de 2015*". Los accionados interpusieron recurso de apelación.

3. El 15 de septiembre de 2016, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Manabí (en adelante "**la Sala**") resolvió negar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.
4. De dicha decisión, la parte accionada interpuso recurso de ampliación, en atención al cual la Sala resolvió negarlo el día 29 de septiembre de 2016, indicando que la sentencia emitida es clara, precisa y determinante, que no dejó de resolver los puntos controvertidos en la litis, como tampoco omitió decidir sobre los frutos, intereses o costas.
5. El 28 de octubre de 2016, el doctor Manuel Arturo Acuña Villamar y el abogado Wilmer Oswaldo Ruiz Ramírez, ofreciendo poder o ratificación de gestiones a nombre del Ing. Jorge Orley Zambrano Cedeño, en calidad de alcalde del GAD del cantón Manta (en adelante "**la entidad accionante**"), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 15 septiembre de 2016 y el auto de 29 de septiembre de 2016 dictados por la Sala.
6. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, resolvió admitir a trámite la causa signada con el No. 87-17-EP.
7. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 2 de diciembre de 2022, avocó conocimiento y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Acto jurisdiccional impugnado

9. Del apartado II de la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que la entidad accionante impugna la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 y el auto que resolvió negar el recurso de ampliación del 29 de septiembre de 2016, ambos dictados por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Manabí.

---

<sup>2</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

## IV. Fundamentos de las partes

### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante señala que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76 CRE numeral 7, literal l) y a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE).
11. Para tal efecto, la entidad accionante realiza un recuento de los antecedentes procesales, indicando, en lo principal, que la acción de protección fue propuesta contra 14 actos administrativos emitidos de forma individual e independiente por el GAD de Manta, por lo que la acción de protección se basa en hechos administrativos que tienen sus procedimientos reglados en la LOSEP y su reglamento. Que la Sala ha emitido su sentencia sin fundamento en derecho, sin considerar que previo a la procedencia de los nombramientos para los Agentes de Tránsito se debe realizar el concurso de méritos y oposición, conforme lo dispone el art. 228 de la CRE, inobservando además lo estipulado en el artículo 46 de la LOSEP, pues a los señores ex agentes de tránsito que fueron destituidos, les correspondía demandar en la vía contencioso administrativa.
12. Con relación a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante sostiene que la sentencia y el recurso horizontal de ampliación dictado por la Sala *“carecen de la más elemental motivación: ya que a pesar de los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia que declaró con lugar la acción de protección, la Corte Provincial de Manabí debió corregir Revocando (sic) dicha sentencia, tornando la sentencia en una motivación incongruente”*.
13. Respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante alega que los señores jueces violentaron su derecho al no aplicar la norma contenida en los artículos 46 de la LOSEP, 173 de la CRE y 392 del COOTAD.
14. Finalmente, como pretensión, la entidad accionante solicita: i) que se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí; y, ii) la reparación integral de los derechos presuntamente vulnerados.

### 4.2. Posición de la autoridad judicial accionada

15. Mediante escrito de fecha 9 de diciembre de 2022, el abogado Carlos Alfredo Zambrano Navarrete, juez titular de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores informó lo siguiente:
  - 15.1 La causa fue conocida en su momento por el Tribunal de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí conformado por los jueces Paulina Sabando Espinales (ponente), Carolina Delgado Zambrano (encargada) y el suscrito.

**15.2** Los accionantes presentaron en conjunto la acción de protección proveniente de un mismo hecho, *“ellos (sic) junto alrededor de 90 personas más mediante un concurso de mérito y oposición accedieron a un nombramiento permanente como agentes civiles de tránsito en el GAD Manta, al llegar la nueva administración aleatoriamente y sin considerar alguna situación particular el GAD Manta resuelve iniciar sumarios administrativos a los actores alegando que la falta cometida era que los mismos habían accedido a dichos cargos sin el respectivo concurso público de méritos y oposición que en el GAD Manta no existía la documentación de respaldo de los mismos y por tal razón sus nombramientos eran irregulares y debían ser separados”*.

**15.3** Para resolver, el tribunal centró su análisis en el hecho *“de que los nombramientos permanentes fueron otorgados en legal y debida forma y si existía alguna irregularidad en los mismos esa no era la forma de darlos por terminado, situación que posteriormente ha ido aclarando la Corte Constitucional en fallos posteriores que en caso de darse una situación como esta debe realizarse una acción de lesividad, situación que no ha ocurrido en esta causa”*. Así también, se centró el análisis en los principios de igualdad formal y material y no discriminación.

**15.4** Agrega que, incluso en las pruebas aportadas por los actores, existía recomendación de Contraloría de que este tipo de sumarios no continuaran por estar afectando estos derechos.

## V. Análisis constitucional

### 5.1. Determinación del problema jurídico

**16.** La Corte Constitucional ha señalado que, 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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental<sup>3</sup>.

**17.** En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; sentencia No. 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>4</sup>

**18.** Conforme a los parámetros señalados, este Organismo procederá a revisar cada uno de los argumentos esgrimidos por la entidad accionante, con el objeto de observar si los mismos cumplen con los elementos mínimos para configurar un cargo a partir del cual se pueda configurar un problema jurídico.

**19. Referente a la garantía de motivación:** Si bien la entidad accionante afirma que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en las dos decisiones impugnadas, se observa que su cuestionamiento se encuentra dirigido contra la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala, no obstante, en sus alegatos únicamente se limita a afirmar de manera general que la autoridad judicial no ha motivado de forma congruente la referida resolución. De modo que, pese a la constatación de que el cargo expuesto carece de argumentación completa, este Organismo realizará un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental en la sentencia de apelación, desde el análisis del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**20. En cuanto a la seguridad jurídica:** La entidad accionante sostiene que los jueces violentaron su derecho al no aplicar lo prescrito en los artículos 46<sup>5</sup> de la LOSEP, 173<sup>6</sup> de la CRE y 392<sup>7</sup> del COOTAD. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18 y 21.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 46.- “*Acción contencioso administrativa. - La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.*

*Si el fallo de la Sala o juez competente fuere favorable, declarándose nulo o ilegal el acto y que el servidor o servidora destituido sea restituido a su puesto de trabajo, se procederá de tal manera y de forma inmediata una vez ejecutoriada la respectiva providencia. Si además en la sentencia o auto se dispusiere que el servidor o servidora tiene derecho al pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá los valores que dejó de recibir con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo.*

*El pago se efectuará dentro de un término no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que se ejecutorió el correspondiente auto de pago.*

*En caso de fallo favorable para la servidora o servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirá los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General del Estado para efectos de control. En caso de que la autoridad nominadora se negare a la restitución, será sancionada con la destitución del cargo”.*

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 173.- “*Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.*

<sup>7</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 392.- “*Potestad Sancionadora. - (Reformado por el Art. 28 de la Ley s/n, R.O. 166-S, 21-I-2014).* - Los funcionarios de los

que no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales<sup>8</sup>, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado en inobservancia a los derechos constitucionales. Por lo tanto, se descarta su análisis.

21. Por último, respecto a la presunta vulneración del art. 228 de la CRE<sup>9</sup>, este Organismo ha establecido que el Estado y sus instituciones no son titulares de derechos fundamentales y que, excepcionalmente, pueden invocar, en acciones extraordinarias de protección, derechos de protección en su dimensión procesal<sup>10</sup>. Por lo tanto, al no ser la norma de contenido adjetivo ni tampoco traer aparejada la vulneración de un derecho de contenido procesal, la Corte se encuentra impedida de formular un problema jurídico que sea resuelto en sentencia.
22. En razón de lo expuesto, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala vulneró el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de motivación?

## VI. Resolución del problema jurídico

**¿La sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sala vulneró el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de motivación?**

23. El derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal 1), constituye una protección de las partes procesales ante cualquier actuación arbitraria por parte de los representantes de los órganos públicos y que sus resoluciones no sean producto de

---

*gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.*

*Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia para establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.*

*En el gobierno parroquial rural, corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora al presidente o presidenta de la junta parroquial rural.*

*La potestad sancionatoria y los procedimientos administrativos sancionatorios se regirán por los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción. En casos de infracción flagrante, se podrán emplear medidas provisionales y cautelares de naturaleza real para asegurar la inmediatez del presunto infractor, la aplicación de la sanción y precautelar a las personas, los bienes y el ambiente.*

*Para tal efecto, se considerarán infracciones objeto de las sanciones establecidas por los gobiernos autónomos descentralizados, todo incumplimiento por acción u omisión a las normativas expedidas por éstos”.*

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1128-13-EP/19, párr. 28.

<sup>9</sup> Constitución de la República, art. 228 “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.”

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19, de 04 de septiembre de 2019, párr. 24.

antojadizas decisiones sino de un análisis argumentativo en el marco de la CRE, de la ley y la jurisprudencia<sup>11</sup>.

- 24.** Esta Corte ha señalado que dicha garantía se satisface si los jueces cumplen con, al menos, los siguientes parámetros mínimos establecidos en el artículo 76, numeral 7 literal I de la Constitución: i) enunciación de las normas o principios en los que se funda su decisión y ii) explicación de la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho<sup>12</sup>. Además, esta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “[...] sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”<sup>13</sup>.
- 25.** Además, en lo que atañe a las garantías jurisdiccionales, se ha determinado que, en el marco de la debida motivación se deben observar, entre otras, 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, en el que si no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>14</sup>
- 26.** En ese sentido, este Organismo también ha determinado que existe falta de motivación en dos supuestos: i) inexistencia de motivación, que ocurre ante la ausencia completa de argumentación o ii) insuficiencia de motivación, entendida como el incumplimiento de criterios que nacen de la Constitución como la coherencia, congruencia y/o pertinencia<sup>15</sup>.
- 27.** En el caso que nos ocupa, la entidad accionante alegó, en lo principal, que la sentencia *“carec[e] de la más elemental motivación: ya que a pesar de los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia que declaró con lugar la acción de protección, la Corte Provincial de Manabí debió corregir Revocando (sic) dicha sentencia, tornando la sentencia en una motivación incongruente”*.
- 28.** De la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que en el considerando noveno el Tribunal establece que realizará un análisis respecto a la actuación realizada por los accionados y cómo esta podría afectar o no una garantía constitucional. Para tal efecto, en el numeral 9.3, los jueces detallan la documentación anexada al expediente y en el considerando décimo, la autoridad judicial refiere el art. 24 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, los artículos 11, 66 y 82 de la CRE, cita jurisprudencia constitucional e indica, principalmente, que el derecho a la seguridad jurídica otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1236-14-EP/20 del 21 de febrero de 2020, párrafo 18.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 58.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28, de 04 de septiembre de 2019.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 19.

serán plenamente respetados, mediante la sujeción a las disposiciones que conforman el sistema jurídico. Posteriormente, señala expresamente que:

*“...dentro de las pruebas que se observan en el expediente se encuentra el Of. No. 30029 del 09 de octubre del 2014 suscrito por el Dr. David Fernando Torres Rodas, Subcontralor General del Estado, Encargado ( fs. 511), como respuestas dada (sic) a lo indicado por el GADM Manta, señala que en el año 2015 se iba a realizar el examen especial al Sistema Integrado de Talento Humano y se analizarían los aspectos que se hacen conocer, es decir, para proceder a instaurar los sumarios respectivos y la determinación de cómo realizarlos la institución demandada debió previamente contar con la verificación de esta entidad de control sobre los hechos irregulares que señalaban para la designación del proceso, además debieron cerciorarse si existió o no el proceso de concurso de mérito y oposición señalado por los accionantes en el año 2012, tal como lo han justificado con los datos de prensa que se encuentran en los autos...”*

*“... El GAD de Manta ha iniciado sumarios administrativos de forma aleatoria a los servidores públicos, sin realizar la explicación jurídica sobre los hechos presentados, sin que exista la correspondiente investigación coordinada con las entidades de control del Estado para concluir la ilegalidad del ingreso al servicio público de los agentes de tránsito de la institución accionada violándose el art. 228 de la Constitución de la República, existiendo incluso el pronunciamiento de la misma entidad de no continuar con los sumarios hasta que se esclarezca estos hechos...”*

- 29.** Finalmente, los jueces concluyen en el siguiente sentido: *“... luego del análisis que se han (sic) realizado a los hechos tratados y las pruebas presentadas por las partes es evidente que se está vulnerando el derecho constitucional de los accionados (sic) a ser tratados de forma prioritaria con las demás personas que puedan estar en su misma situación, por ende se descarta la posibilidad que este asunto mediante el cual está de por medio su derecho al trabajo, al cumplirse con los requisitos señalados en el art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en virtud de aquello, este Tribunal concluye que existen los derechos constitucionales violentados a los accionados”*.
- 30.** De lo señalado, se advierte que la Sala centró su análisis sobre las alegaciones y pruebas aportadas por las partes procesales, en específico en los considerandos noveno y décimo, donde consta desarrollado las alegaciones de las partes, las pruebas aportadas a la causa, la actuación del GAD de Manta y cómo dicha actuación vulneró los derechos constitucionales de los agentes de tránsito, pues examinó la forma en cómo se realizaron los sumarios, luego de lo cual encontró que sí se habían transgredido los derechos fundamentales de los accionantes.
- 31.** Es preciso reiterar, que este Organismo ha determinado mediante sentencia No. 785-13-EP/19, que el simple 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 la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional.

32. Por todo lo expuesto, la sentencia dictada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Manabí cumple una fundamentación normativa y fáctica, en la medida que los jueces han enunciado y justificado de forma suficiente “*las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión*”<sup>16</sup> y han otorgado razones concretas que dan cuenta de una “*justificación de los hechos dados por probados en el caso*”<sup>17</sup>, así como un pronunciamiento dirigido a verificar la existencia o no de vulneración a los derechos alegados, por lo tanto, no se evidencia vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

## VII. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 87-17-EP.
2. Disponer la devolución del proceso al Tribunal de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, párrafo 61.2.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, párrafo 61.2.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

008717EP-5201a



**Caso Nro. 0087-17-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 83-22-IN**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 24 de febrero de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

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

**LEGITIMADO ACTIVO:** COMITE EMPRESARIAL ECUATORIANO y otros

**CORREOS ELECTRÓNICOS:** [egallardo@industrias.ec](mailto:egallardo@industrias.ec); [legal@cce.org.ec](mailto:legal@cce.org.ec).

**LEGITIMADOS PASIVOS:** Presidencia de la República; Procurador General del Estado; Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador; Ministerio del Transporte y Obras Públicas; y, a la Agencia Nacional de Tránsito.

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**

Artículos: 11, 66, numeral 16; 82; 85; 226; 304, numeral 6; 335; 336, numeral 2; y, 394 de la Constitución de la República.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:**

Los accionantes solicitan:

*"...que la Corte Constitucional declare inconstitucional, y disponga la expulsión del ordenamiento jurídico de:*

- (i) *La Resolución No. 019-DIR-2022-ANT, que contiene la "Resolución de definición de pisos Tarifarios de la modalidad de Transporte Terrestre Comercial de Carga Pesada en el Ecuador", expedido el 28 de junio de 2022, publicado en el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 103, del 12 de julio de 2022.*

- (ii) *El Acuerdo Ministerial No. 023-22 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que contiene "La Metodología para la Definición del Piso Tarifario de la Modalidad de Transporte Comercial de Carga Pesada en el Ecuador", emitido el 6 de junio de 2022 y publicado en el R.O. Suplemento No. 86, del 17 de junio de 2022.*
- (iii) *Por conexidad: Los artículos 47 inciso segundo y 57 inciso tercero última frase y la Disposición Transitoria Cuadragésima Séptima, contenidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial (en adelante, "Ley de Transporte Terrestre"), introducidos mediante reforma legal a través de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, publicado en el R.O. Quinto Suplemento No. 512, del 10 de agosto de 2021.*

*115. Solicitamos el efecto retroactivo de la sentencia a fin de que las empresas y personas puedan negociar libremente los precios del transporte terrestre comercial de carga pesada y garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales antes enunciados, conforme al art. 95 de la LOGJCC.*

*116. Solicitamos que se declare expresamente que cualquier perjudicado por los actos normativos y actos administrativos de carácter general impugnados, tengan el derecho a exigir reparación integral conforme al art. 137 de la LOGJCC."*

De igual manera, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas acusadas como inconstitucionales.

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

#### **LO CERTIFICO.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.