

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTAMEN Y SENTENCIAS:

48-18-IS/21 En el Caso N° 48-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento planteada .....	3
57-18-IS/21 En el Caso N° 57-18-IS Acéptese la acción de incumplimiento planteada por Ramón Ambrosio Pincay Anchundia .....	15
710-17-EP/21 En el Caso N° 710-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección.....	24
1960-17-EP/21 En el Caso N° 1960-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	30
29-18-IS/21 En el Caso N° 29-18-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento N° 29-18-IS .....	36
484-15-EP/21 En el Caso N° 484-15-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 484-15-EP.....	44
1808-15-EP/21 En el Caso N° 1808-15-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1808-15-EP.....	53
69-17-EP/21 En el Caso N° 69-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ...	61
975-17-EP/21 En el Caso N° 975-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ...	71
18-18-IS/21 En el Caso N° 18-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el N° 18-18-IS.....	80
8-09-IC/21 En el Caso N° 8-09-IC Rechácese por improcedente la acción de interpretación solicitada .....	88

	Págs.
2543-16-EP/21 En el Caso N° 2543-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 2543-16-EP .....	108
2348-19-EP/21 En el Caso N° 2348-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección N° 2348- 19-EP.....	117
83-17-EP/21 En el Caso N° 83-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección y declárese la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.....	128
228-17-EP/21 En el Caso N° 228-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección .....	136



**Sentencia No. 48-18-IS/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 48-18-IS**

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

#### **SENTENCIA No. 48-18-IS/21**

**Tema:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada por Higor Zambrano Falconez respecto de la sentencia dictada el 20 de agosto de 2010 por el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas, dentro de una acción de protección en la cual se ordenó la restitución del accionante a las filas policiales, al verificar la existencia de un cumplimiento tardío por parte del actual Ministerio de Gobierno.

### **1. Antecedentes y procedimiento**

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

1. El 12 de agosto de 2010, Higor Zambrano Falconez (en adelante, “el accionante”) presentó una acción de protección en contra del comandante general de la Policía y del entonces Ministro del Interior, por la baja de las filas policiales por supuesta mala conducta profesional<sup>1</sup>.
2. En sentencia de 20 de agosto de 2010, el juez del Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas<sup>2</sup> -actual Unidad Judicial Civil de Esmeraldas- aceptó la acción de protección, declaró la vulneración a los derechos al trabajo y al debido proceso, dejó sin efecto las resoluciones a través de las cuales se dio de baja de las filas policiales al accionante, y dispuso su reintegro inmediato a las filas policiales reconociéndole sus grados y tiempo de servicio, así como el pago de los sueldos dejados de percibir desde que fue dado de baja. Inconforme con dicha decisión, el comandante general de la Policía interpuso recurso de apelación.
3. Mediante providencia de 10 de junio de 2011, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas<sup>3</sup> negó el recurso de apelación y reformó la parte resolutoria de la sentencia subida en grado, ordenando “*únicamente el reintegro inmediato a las filas policiales del accionante*”.

<sup>1</sup> En su demanda de acción de protección, el accionante alegó que se vulneraron sus derechos al trabajo y debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa y no ser interrogado sin la presencia de su abogado.

<sup>2</sup> En primera instancia, el proceso fue signado con el número 08301-2010-0968.

<sup>3</sup> En segunda instancia, el proceso fue signado con el número 08101-2010-0627.

4. En fase de ejecución, el 31 de octubre de 2017, el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas -anterior Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas- dispuso varias medidas con el fin de ejecutar la sentencia de primera instancia<sup>4</sup>.
5. El 19 de marzo de 2018, el accionante presentó una acción de incumplimiento en contra de la Policía Nacional respecto de la sentencia de 20 de agosto de 2010 y del auto de 31 de octubre de 2017.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 4 de julio de 2018, el presente caso fue sorteado para conocimiento de la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
7. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 9 de julio de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de esta el 23 de junio de 2021 y dispuso que, en el término de cinco días, la Policía Nacional, el Ministerio de Gobierno y el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas, informen sobre el presunto incumplimiento.
8. El 31 de enero de 2020, Maritza Vargas Gonzales, como cónyuge sobreviviente del accionante y en representación de sus hijos menores de edad, presentó un escrito en el que pone en conocimiento de esta Corte el fallecimiento del accionante, el 19 de abril de 2019, y acredita la calidad de herederos de los hijos del accionante, así como su calidad de cónyuge sobreviviente.

---

<sup>4</sup> El juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas dispuso las siguientes medidas: “1.- dejar sin efecto y sin valor alguno Las (sic) resoluciones No. 98-199-CS.- dictada 20 de mayo de 1998 por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional y el Decreto Ejecutivo publicada en la Orden General No. 109, el 9 de junio de 1998. Y así mismo la Orden General No. 118 del Comando General de la Policía Nacional, de fecha 22 de Junio de 1998; 2.- Que se deje sin valor alguno el sumario administrativo que generó la baja del servidor, y consecuentemente todos y cada uno de los actos administrativos que sirvieron para la consumación de la violación de los derechos del servidor; 3.- por ser consecuencia de todo esto se margine en su hoja vida la nulidad decretada en sentencia constitucional de la baja registrada; razón por la cual es ilógico pensar que siendo reintegrado con una sentencia constitucional no se hayan eliminado y dejado sin efecto todos los actos administrativos que impiden que el servidor se presente a los cursos de ascenso; 4.- que se ubique dentro de la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador, a la que pertenece y con la antigüedad que le corresponde; que se le permita acceder a los cursos de ascensos a los cuales tiene derecho; 5.- no se debe considerar los actos administrativos declarados que fueron hechos con vulneración de los derechos humanos del servidor, los cuales fueron dejados sin efectos al momento que se reconoció la violación de sus derechos constitucionales; 6.- que una (sic) concluidos los cursos de ascenso deberán estar considerados dentro de los respectivos acuerdos Ministeriales y/o decretos Ejecutivos, con la fecha de ascensos de la promoción quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador; 7.- se dirija comunicación al Ministro del Interior, como representante legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, para dar cumplimiento de la sentencia constitucional en forma íntegra de conformidad a las normas legales, constitucionales y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional” (sic).

## 2. Competencia

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

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante alega que mediante resolución No. 2011-1068-CS-PN del H. Consejo Superior de la Policía Nacional de 10 de noviembre de 2011, se resolvió ordenar su reintegro *“inmediato a las filas policiales dentro de la acción de protección planteada”* pero *“n[o] cumplieron inmediatamente la sentencia del Juez Constitucional de fecha 20 de agosto del 2010”*.
11. Señala el accionante que después de cuatro años de la emisión de la sentencia de segunda instancia, se expidió el acuerdo ministerial No. 5171 de 14 de diciembre de 2014, el cual

*dejó sin efecto el Decreto Ejecutivo No. 1515 de 15 de junio de 1998, mediante el cual fui dado de baja y con fecha de expedición de dicho acuerdo me reintegran a las filas de la Policía Nacional, y NO desde que me VULNERARON MIS DERECHOS CONSTITUCIONALES, designándome cargo dentro de la estructura orgánica institucional de acuerdo a mi grado sin que se haya cumplido íntegramente con la sentencia constitucional relacionado con la reparación integral de volver las cosas al estado anterior a la vulneración de mis derechos.*

12. El accionante sostiene que las sentencias de primera y segunda instancia dejaron sin efecto los actos administrativos ilegítimos expedidos por la Policía Nacional

*DESDE QUE SE PRODUJO LA VUNERACION DE MIS DERECHOS CONSTITUCIONALES ES DECIR A PARTIR DE LA EXPEDICION DEL DECRETO EJECUTIVO No. 1515 DE 15 DE JUNIO DE 1998, PUBLICADO EN LA ORDEN GENERAL No. 118 DEL COMANDO GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL, 22 DE JUNIO DE 1998 que me da de baja de la institución policial.*

13. A criterio del accionante, la Policía Nacional no ha cumplido con lo dispuesto en el auto de 31 de octubre de 2017 dictado en fase de ejecución por el juez de primera instancia. Por lo expuesto, solicita que la Policía Nacional

*[lo reintegre] dentro de la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador, a la que pertenezco y con la antigüedad que me corresponde; que se me debe permita (sic) acceder a los cursos de ascensos a los cuales tengo derecho, tal cual hizo mi promoción la quincuagésima segunda de oficiales de línea de la Policía Nacional; que no debe considerar los actos administrativos declarados que*

*fueron hechos con vulneración de los derechos humanos del servidor, los cuales fueron dejados sin efectos al momento que se reconoció la violación de sus derechos constitucionales; y que se debe una concluidos (sic) los cursos de ascenso deberán estar considerados dentro de los respectivos acuerdos Ministeriales y/o decretos Ejecutivos, con la fecha de ascensos de la promoción quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador.*

### **3.2. Fundamentos del Ministerio de Gobierno**

14. Mediante escrito de 9 de julio de 2021, el Ministerio de Gobierno señala que los jueces de segunda instancia, al reformar la sentencia dictada en primera instancia, dispusieron únicamente como medida de reparación “*el reintegro del accionante a las filas policiales y que fue cumplido conforme a las actuaciones emitidas tanto por la Policía Nacional, así como el Ministerio de Gobierno*”.
15. El Ministerio de Gobierno enlista las siguientes resoluciones con las cuales considera que se dio cumplimiento a la sentencia constitucional:

*Resolución No. 2011-1068-CS-PN de diez de noviembre de 2011, expedida por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional resolvió: ACATAR la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, Sala de Conjuces de fecha 10 de junio de 2011 dentro de la acción de protección No. 28983, propuesta por el señor ex teniente de policía HIGOR HORACIO ZAMBRANO FALCONES [...]*

*Resolución No. 2012-301-CS-PN de veintiocho de marzo de 2012 emitida por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional resolvió: ACLARAR Y AMPLIAR al contenido de la parte resolutive de la Resolución No. 2011-1068-CS-PN adoptada en la sesión del día 10 de noviembre de 2011 y DEJA SIN EFECTO el contenido de la Resolución No. 98-199-CS-de 20 de mayo de 1998 publicada en la Orden General No. 109 para el día 22 de junio de 1998 (...) 2.- Igualmente solicitar muy comedidamente al señor Comandante General de la Policía Nacional se digne alcanzar el correspondiente acuerdo Ministerial mediante el cual se disponga el reintegro a las filas policiales del señor Ex Teniente de Policía Higor Homero Zambrano Falcones.*

16. Adicionalmente, el Ministerio de Gobierno indica que, mediante Acuerdo Ministerial No. 5171 de 15 de diciembre de 2014

*el Ministro del Interior de aquel entonces dispone lo siguiente: “...Art. 1 DEJAR sin efecto la baja de las filas policiales del señor Teniente de Policía HIGOR HORACIO ZAMBRANO FALCONES dada mediante Decreto Ejecutivo No. 1515 de fecha 15 de junio de 1998 y con la fecha de la expedición de este acuerdo se reintegra a las filas de la Policía Nacional, designándole un cargo dentro de la estructura orgánica institucional de acuerdo a su grado.*

### **3.3. Fundamentos de la judicatura de origen**

17. A pesar de haber sido legalmente notificado, el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas no ha remitido un informe en el cual se pronuncie sobre la demanda presentada dentro de este caso.

#### 4. Análisis constitucional

18. De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas en estas. Asimismo, de acuerdo con el artículo 163 de la LOGJCC, la acción de incumplimiento procede de forma subsidiaria frente a la inejecución o ejecución defectuosa de una sentencia constitucional.
19. En el caso que nos ocupa, el accionante alega el incumplimiento tanto de las sentencias dictadas en primera y segunda instancia, como del auto emitido en fase de ejecución de 31 de octubre de 2017.
20. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales “abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional”<sup>5</sup>. En tal sentido, los autos emitidos en fase de ejecución, como el auto de 31 de octubre de 2017, pueden ser conocidos a través de la acción de incumplimiento. Por lo cual, esta Corte analizará si las disposiciones contenidas en el auto dictado en fase de ejecución son parte de las medidas que pueden dictar los jueces ejecutores para asegurar el cumplimiento integral de las sentencias<sup>6</sup>, con el objetivo de verificar el grado de cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas.
21. De la revisión del expediente, esta Corte encuentra que, mediante sentencia de 20 de agosto de 2010, el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas resolvió lo siguiente:

*se acepta la Acción de Protección planteada por el accionante y se ordena el reintegro inmediato a las fila Policiales al señor IGOR HORACIO ZAMBRANO FALCONES. Y se deja sin efecto y sin valor alguno Las resoluciones No. 98-199-CS.- dictada 20 de mayo de 1998 por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional y el Decreto Ejecutivo publicada en la Orden General No. 109, el 9 de junio de 1998. Y así mismo la Orden General No. 118 del Comando General de la Policía Nacional, de fecha 22 de Junio de 1998, Por lo que se dispone como acto reparatorio su reintegro inmediato a las filas Policiales reconociéndole sus grados y tiempo de servicio, pagándole todo sus sueldos que ha dejado de percibir desde el momento que fue dado de baja hasta la actualidad (sic).*

22. En virtud de la interposición de un recurso de apelación por parte de la Policía Nacional, la sentencia anterior fue confirmada en todas sus partes, excepto en la parte resolutive. De esta forma, mediante sentencia de 10 de junio de 2011, los jueces de segunda instancia dispusieron confirmar la sentencia impugnada “reformándola en su parte

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 39-18-IS/21 y acumulados de 30 de junio de 2021, párr. 62.

*resolutiva, ordenando únicamente el reintegro inmediato a las filas policiales del accionante HIGOR HORACIO ZAMBRANO FALCONES”.*

- 23.** Adicionalmente, del auto dictado el 31 de octubre de 2017, se desprende que el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas dispuso las siguientes medidas:

*1.- dejar sin efecto y sin valor alguno Las (sic) resoluciones No. 98-199-CS.- dictada 20 de mayo de 1998 por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional y el Decreto Ejecutivo publicada en la Orden General No. 109, el 9 de junio de 1998. Y así mismo la Orden General No. 118 del Comando General de la Policía Nacional, de fecha 22 de Junio de 1998; 2.- Que se deje sin valor alguno el sumario administrativo que generó la baja del servidor, y consecuentemente todos y cada uno de los actos administrativos que sirvieron para la consumación de la violación de los derechos del servidor; 3.- por ser consecuencia de todo esto se margine en su hoja vida la nulidad decretada en sentencia constitucional de la baja registrada; razón por la cual es ilógico pensar que siendo reintegrado con una sentencia constitucional no se hayan eliminado y dejado sin efecto todos los actos administrativos que impiden que el servidor se presente a los cursos de ascenso; 4.- que se ubique dentro de la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador, a la que pertenece y con la antigüedad que le corresponde; que se le permita acceder a los cursos de ascensos a los cuales tiene derecho; 5.- no se debe considerar los actos administrativos declarados que fueron hechos con vulneración de los derechos humanos del servidor, los cuales fueron dejados sin efectos al momento que se reconoció la violación de sus derechos constitucionales; 6.- que una (sic) concluidos los cursos de ascenso deberán estar considerados dentro de los respectivos acuerdos Ministeriales y/o decretos Ejecutivos, con la fecha de ascensos de la promoción quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador; 7.- se dirija comunicación al Ministro del Interior, como representante legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, para dar cumplimiento de la sentencia constitucional en forma íntegra de conformidad a las normas legales, constitucionales y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional (sic).*

- 24.** De lo expuesto, esta Corte encuentra que la sentencia de 20 de agosto de 2010, como medida de reparación, ordenó la restitución del accionante y que el auto de 31 de octubre de 2017 dispuso siete medidas específicas. Corresponde ahora analizar si las medidas dictadas en el mencionado auto de ejecución tienen relación con la medida de restitución a las filas policiales en favor del accionante.
- 25.** Sobre las medidas 1, 2, 3, 5, y 7 ordenadas en el auto de 31 de octubre de 2017, esta Corte Constitucional ha establecido que “*podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutiva de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida*”<sup>7</sup>. En consecuencia, si bien los actos administrativos que separaron al accionante de las filas policiales no fueron dejados sin efecto de manera expresa en la sentencia de segunda instancia, la consecuencia implícita<sup>8</sup> de la declaratoria de vulneración de derechos por parte de un acto administrativo es que este deje de existir jurídicamente.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-16-IS/21 de 2 de agosto de 2021, párr. 23.

26. Motivo por el cual, las medidas relacionadas a dejar sin efecto los actos administrativos por los cuales se separó al accionante de las filas policiales, fueron dictadas por el juez ejecutor con el fin de garantizar la medida de reintegro, por lo que se trata de medidas a disposición del juez ejecutor, que las dictó amparado por el artículo 21 de la LOGJCC<sup>9</sup>. Resulta oportuno resaltar que le corresponde al juez ejecutor procurar que la ejecución de la sentencia constitucional se lleve a cabo en estricta observancia de lo dispuesto en esta, lo que incluye ordenar que se deje sin efecto los actos administrativos por los cuales el accionante fue separado de las filas policiales.
27. En cuanto a las medidas 4 y 6, es decir, aquellas que ordenan que se ubique al accionante dentro de la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional del Ecuador y que se le permita acceder a los cursos de ascensos a los cuales tiene derecho, esta Corte observa que la entidad accionada dio cumplimiento de las medidas pues mediante acuerdo ministerial No. 8629 de 13 de abril de 2017, el entonces Ministro del Interior ordenó “*ascender con fecha 23 de enero del 2017, al grado de capitán de policía al señor Teniente de Policía ZAMBRANO FALCONES HIGOR HORACIO perteneciente a la Quincuagésima Segunda (52) Promoción de Oficiales de Línea*”. De ahí que esta Corte reconoce que dicho ascenso y ubicación del accionante en la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea, han provocado que existan situaciones jurídicas consolidadas en favor del accionante. Por ello, la Corte no considera necesario profundizar en el análisis de estas medidas pues ya han sido cumplidas.
28. En consecuencia, el análisis de esta Corte se limitará a verificar si el accionante fue reintegrado de forma inmediata a las filas policiales, y si los actos administrativos por los cuales el accionante fue separado de la institución policial, fueron dejados sin efecto.

#### **4.1. Sobre la medida de reintegro inmediato a las filas policiales del accionante**

29. El accionante alega que el incumplimiento se produjo por cuanto no fue reintegrado inmediatamente a las filas policiales sino cuatro años después de la emisión de la sentencia de primera instancia, toda vez que fue reintegrado mediante acuerdo ministerial No. 5171 de 14 de diciembre de 2014 y no desde que se declaró la vulneración de derechos con la sentencia constitucional. Por ello, el accionante incluyó como pretensiones: ser ubicado dentro de la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea de la Policía Nacional, que se le permita acceder a los cursos de ascensos, que no sean considerados los actos administrativos que lo separaron de las filas policiales por haber sido dejados sin efectos y que se cumpla el auto de 31 de octubre de 2017.

---

<sup>9</sup> Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez debe emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas.

30. Sobre la alegada tardanza en el cumplimiento de la sentencia, del expediente constitucional se desprende que, mediante Resolución No. 2011-1068-CS-PN emitida por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional el 10 de noviembre de 2011, el presidente subrogante del Consejo Superior de la Policía Nacional resolvió “*acatar la sentencia dictada el 10 de junio de 2011*”. Luego, mediante Resolución No. 2012-301-CS-PN de 28 de marzo de 2012 emitida por el H. Consejo Superior de la Policía Nacional, se resolvió aclarar el contenido de la parte resolutive de la Resolución No. 2011-1068-CS-PN y dejar sin efecto el contenido de la Resolución por la cual se dio de baja de las filas policiales al accionante. Adicionalmente, en dicha Resolución se dispuso solicitar “*al señor Comandante General de la Policía Nacional se digne alcanzar el correspondiente acuerdo Ministerial mediante el cual se disponga el reintegro a las filas policiales del señor Ex Teniente de Policía Higor Homero Zambrano Falcones*”. Finalmente, mediante acuerdo ministerial No. 5171 emitido el 15 de diciembre de 2014, el entonces Ministro del Interior, ordenó:

*Dejar sin efecto la baja de las filas policiales del señor Teniente de Policía HIGOR HORACIO ZAMBRANO FALCONES, dada mediante Decreto Ejecutivo No. 1515 de fecha 15 de junio de 1998; y, con fecha de expedición de este Acuerdo se reintegra a las filas de la Policía Nacional, designándole un cargo dentro de la estructura orgánica institucional de acuerdo a su grado.*

31. A continuación, mediante acuerdo ministerial No. 8629 de 13 de abril de 2017, el entonces Ministro del Interior ordenó ascender con fecha 23 de enero del 2017, al grado de capitán de policía al accionante, perteneciente a la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea.
32. El 29 de septiembre de 2017, el entonces Ministro del Interior emitió el acuerdo ministerial No. 397 por el cual dispone que se rectifique el acuerdo ministerial No. 8629 de 13 de abril de 2017

*mediante el cual se ascendió al grado de Capitán de Policía al señor Teniente de Policía HIGOR HORACIO ZAMBRANO FALCONES, perteneciente a la Quincuagésima Segunda promoción de Oficiales de Línea, haciendo constar como fecha de ascenso 23 de enero de 2017 siendo lo correcto **15 de diciembre de 2014, fecha en la cual se expidió el Acuerdo Ministerial No. 5171, con el que se reincorpora a las filas de la Policía Nacional, al mencionado servidor policial.** (el resaltado no es parte del original)*

33. Así, de la revisión de los acuerdos ministeriales No. 5171 y 397 emitidos por el entonces Ministro del Interior, se verifica que el accionante fue efectivamente reincorporado a las filas de la Policía Nacional el 15 de diciembre de 2014.
34. Ahora bien, conforme se desprende de la sentencia alegada como incumplida, la restitución a las filas policiales en favor del accionante debió realizarse de manera inmediata a partir de la notificación de la sentencia de 20 de agosto de 2010. No obstante, a pesar de que la sentencia de primera instancia fue emitida y notificada el 20 de agosto de 2010, según lo señalado en el párrafo anterior, esta Corte observa que la entidad accionada dio cumplimiento a la medida de reintegro recién a los cuatro años

siguientes desde la emisión y notificación de la sentencia de acción de protección. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “*el cumplimiento extemporáneo de [las sentencias o resoluciones], puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad*”<sup>10</sup>.

35. Toda vez que la interposición del recurso de apelación no suspende la ejecución de la sentencia de acción de protección cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada, de acuerdo con el artículo 24 de la LOGJCC, esta Corte verifica que, si bien la entidad accionada cumplió con la restitución del accionante a las filas policiales, lo hizo de forma tardía, es decir, ejecutó la sentencia constitucional de forma defectuosa.
36. En virtud del retardo en el cumplimiento por parte de la entidad accionada y la falta de justificación del sujeto obligado, esta Corte verifica la existencia de un daño en contra del accionante, razón por la que debe recibir una reparación por dicho retardo<sup>11</sup>.
37. Por lo expuesto, el Ministerio de Gobierno debe reparar el perjuicio que ocasionó al accionante por el cumplimiento tardío de la sentencia. Tal período inició desde la expedición de la sentencia de primera instancia dictada el 20 de agosto de 2010 y concluyó con la emisión del acuerdo ministerial No. 5171 de 15 de diciembre de 2014.
38. La reparación económica se determinará por la justicia contenciosa administrativa de conformidad con el proceso establecido en la sentencia No. 011-16-SIS-CC y en aplicación a los siguientes parámetros: se deberán calcular todos los ingresos que presumiblemente habría obtenido el accionante por el ejercicio de su puesto desde que se ordenó el reintegro a las filas policiales hasta que dicha orden se hizo efectiva. Sobre este punto, se debe considerar que, por cuanto el accionante ha fallecido<sup>12</sup>, el monto de la reparación debe ser entregado en favor de los beneficiarios, de acuerdo con la normativa vigente. En el supuesto de que el accionante haya laborado en alguna institución pública durante el periodo en cuestión, los haberes laborales percibidos durante ese periodo deberán ser descontados del monto correspondiente a los haberes dejados de percibir.

#### **4.2. Sobre la medida de dejar sin efecto los actos administrativos que separaron al accionante de las filas policiales**

39. El accionante solicitó que no sean considerandos los actos administrativos que lo separaron de las filas policiales por haber sido dejados sin efecto.
40. Al respecto, se observa que, mediante acuerdo ministerial No. 5171 de 15 de diciembre de 2014, el entonces Ministro del Interior dejó sin efecto los actos administrativos que dieron de baja de las filas policiales al accionante. Además, de la revisión del

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 27.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

<sup>12</sup> Lo cual se desprende del escrito presentado el 31 de enero de 2020 presentado por Maritza Vargas Gonzales, como cónyuge sobreviviente del accionante.

expediente, la Corte verifica que mediante los acuerdos ministeriales No. 8629 y 397 emitidos por el entonces Ministro del Interior, el accionante fue ascendido a grado de capitán de policía perteneciente a la quincuagésima segunda promoción de oficiales de línea. En consecuencia, no se encuentra que el entonces Ministerio del Interior haya tomado en consideración a los actos administrativos que separaron al accionante de las filas policiales, sino que, de hecho, estos fueron dejados sin efecto de manera expresa.

41. En virtud de lo expuesto, este Organismo considera que la entidad demandada no incumplió con la medida de dejar sin efecto los actos administrativos que separaron al accionante de las filas policiales.

### 5. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento planteada.

2. Declarar el cumplimiento defectuoso de la sentencia de 20 de agosto de 2010 dictada dentro del proceso No. 08301-2010-0968.

3. Disponer que el Ministerio de Gobierno, cancele a favor de los beneficiarios del accionante, la correspondiente reparación económica que será establecida por la jurisdicción contenciosa administrativa, de acuerdo con lo establecido en los párrafos 37 y 38 *supra*. Para el efecto, en aplicación de los principios de concentración y celeridad, y con el fin de evitar dilaciones innecesarias, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá copias certificadas de este expediente al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo podrá solicitar los documentos que considere pertinentes para establecer el valor de la reparación.

4. Disponer que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo informe a la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas sobre la determinación del monto de reparación económica y su pago.

5. Disponer que, en el término de cinco días contados desde que el Tribunal Contencioso Administrativo determine el monto correspondiente a la reparación económica, el juez de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas, informe documentadamente a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento del pago de la reparación económica a favor del accionante.

43. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
09:45:47 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



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

**CASO Nro. 0048-18-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 57-18-IS/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

**CASO No. 57-18-IS**

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

**SENTENCIA No. 57-18-IS/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por Ramón Ambrosio Pincay Anchundia, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia de 29 de julio de 2011 dictada por el juez del entonces Juzgado Noveno de lo Civil del Guayas. La Corte resuelve que si bien en la sentencia de 29 de julio de 2011 no se ordenó de manera expresa el pago de los haberes dejados de percibir por el tiempo que el accionante fue separado de la Armada del Ecuador, esta es una medida implícita conforme las reglas de precedente contenidas en la sentencia No. 109-11-IS/20, y declara el incumplimiento parcial de la sentencia constitucional de 29 de julio de 2011, disponiendo que la Armada del Ecuador pague las remuneraciones dejadas de percibir a favor del accionante.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 16 de mayo de 2011, Ramón Ambrosio Pincay Anchundia presentó una acción de protección en contra de la Armada del Ecuador<sup>1</sup>.
2. Mediante sentencia dictada el 29 de julio de 2011, el juez del entonces Juzgado Noveno de lo Civil del Guayas<sup>2</sup> aceptó la acción de protección, dispuso que, de forma inmediata, la Armada del Ecuador reintegre a Ramón Ambrosio Pincay Anchundia con sus derechos y antigüedad que le corresponden, y dejó sin efecto el oficio que dio de baja del servicio activo al accionante. Inconforme con dicha decisión, la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia dictada el 26 de octubre de 2011, los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas<sup>3</sup> rechazaron el recurso de apelación y confirmaron la sentencia en todas sus partes.

<sup>1</sup> En su demanda, el accionante alegó la vulneración de derechos por haber sido separado de la Armada del Ecuador. El accionante sostuvo que, dentro del procedimiento administrativo, se afectó su reputación y buen nombre por cuanto fue involucrado injustificadamente en un hecho delictivo; lo cual incluso, condujo a que la Armada le prive de su libertad por tres meses y quince días.

<sup>2</sup> En primera instancia, el proceso fue signado con el número 09309-2011-0408.

<sup>3</sup> En segunda instancia, el proceso fue signado con el número 09121-2011-0579.

4. El 15 de mayo de 2018, Ramón Ambrosio Pincay Anchundia (en adelante, “el accionante”) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 29 de julio de 2011 en contra del comandante general y del director general de recursos humanos de la Armada del Ecuador así como del procurador general del Estado.

### **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

5. El 8 de agosto de 2018, la acción de incumplimiento No. 57-18-IS fue sorteada para conocimiento de la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. El 24 de julio de 2018, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil remitió un informe respecto al alegado incumplimiento.
7. En virtud del nuevo sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 9 de julio de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de esta el 2 de julio de 2021 y dispuso que, en el término de 5 días, la Armada del Ecuador y el Ministerio de Defensa informen sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de 29 de julio de 2011.

## **2. Competencia**

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

## **3. Fundamentos de las partes**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

9. El accionante alega que, en cumplimiento de la sentencia constitucional, la Dirección General de la Armada publicó la Orden General No. 182 de 19 de septiembre de 2011, en la cual dejó sin efecto la baja del accionante producida el 16 de julio de 2004, y, en consecuencia, se dispuso su *“reincorporación al servicio activo de la Armada con fecha 16 de julio de 2004”*.
10. A criterio del accionante, este fue reincorporado *“al servicio activo con fecha 16 de julio del 2004, es decir soy reincorporado el mismo día de haber sido dado de baja, y en consecuencia recupero como años de servicio activo y efectivo el periodo comprendido del 16 de julio del 2004 al 19 de septiembre de 2011”*.

11. Señala el accionante que a pesar de haber recuperado como tiempo activo y efectivo el periodo en el que fue separado de la institución, *“no ha recibido las remuneraciones dejadas de percibir por el periodo comprendido del 16 de julio del 2004 al 19 de septiembre del 2011”*, pues *“hasta la presente fecha [la Armada del Ecuador] no ha cancelado los sueldos y beneficios sociales que dejó de percibir mientras estuvo separado inconstitucionalmente de la institución naval”*.
12. En escrito de 19 de febrero de 2020, el accionante alega que, en su demanda inicial de acción de protección, solicitó que *“la Armada del Ecuador cancele todos los sueldos y demás beneficios sociales que ha dejado de percibir, la cual fue aceptada por el juez de instancia al declarar con lugar la acción de protección”*.
13. La pretensión del accionante es que se disponga a la Armada del Ecuador el pago inmediato de sueldos y beneficios sociales dejados de percibir con sus respectivos intereses por el tiempo que estuvo separado de la institución naval.

### **3.2. Fundamentos de la Armada del Ecuador**

14. Mediante escrito de 9 de julio de 2021, el comandante general de la Armada del Ecuador sostiene que la institución que representa cumplió con lo dispuesto en la sentencia dictada en primera instancia pues reintegró al accionante mediante orden general No. 182 de 19 de septiembre de 2011.
15. El comandante general de la Armada del Ecuador alega que el accionante indicó que no se le ha pagado por el tiempo que estuvo fuera de la institución, y que frente a ello debe considerarse que el accionante fue puesto en disponibilidad y dado de baja conforme la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. Señala además que el reintegro del accionante

*fue sustentado judicialmente y dispuesto por otra situación legal, contemplada en el Art. 88 de la Ley de Personal de Fuerzas, que en su parte pertinente indica: ‘Si se dictare sentencia absolutoria o pena privativa de libertad de noventa días o menos, se dejará insubsistente la baja del militar y volverá al servicio activo recuperando todos los derechos que le hayan correspondido. El tiempo que haya durado la pena privativa de la libertad, no será tomado en cuenta para determinar su antigüedad y ascenso’.*

16. Por lo expuesto, a criterio del representante de la entidad accionada, la sentencia de primera instancia sólo dispuso como medida de reparación el reintegro y

*si en la sentencia hubieren dispuesto alguna reparación económica, el mismo juez de instancia hubiere dispuesto que se aplique lo establecido en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; esto es, remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, situación de reparación económica que no fue dispuesta en ninguna parte de la sentencia, por lo tanto no existe dicha reparación procesalmente.*

### 3.3. Fundamentos de la judicatura de origen

17. Mediante escrito de 24 de julio de 2018, el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil sostiene que, en la sentencia de primera instancia, no se ordenó “*que deba pagarse valor alguno al accionante, por tanto mal podría el juez de ejecución obligar a cumplir lo que no ha sido ordenado en sentencia, como pide el accionante*”.
18. Menciona el juez que la Armada del Ecuador “*ha cumplido con reintegrar a su puesto de trabajo [al accionante] desde el 14 de septiembre del 2011, reincorporado con fecha 16 de julio del 2004*”.

### 4. Análisis constitucional

19. Previo a resolver a la presente acción de incumplimiento, esta Corte observa que el accionante en su demanda, no cuestiona el cumplimiento de las medidas que se dispusieron de forma expresa en la sentencia del 29 de julio de 2011, a saber: (i) reintegrar de manera inmediata al accionante a la Fuerza Naval con sus derechos y antigüedad que le corresponden; y (ii) dejar sin efecto los actos a través de los cuales se ordenó la baja del accionante. Conforme se describe en los párrafos 9-13 *ut supra*, el accionante alega que, si bien fue reintegrado a la Armada del Ecuador, no se habría cumplido con el pago de los valores que dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo en dicha institución.
20. Por lo expuesto, corresponde analizar si, en el presente caso, además de ser restituido a su puesto de trabajo, el accionante debía recibir las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que estuvo separado de la Armada.
21. En la sentencia constitucional en cuestión, la judicatura de primera instancia resolvió que la Armada del Ecuador

*... reintegre en forma inmediata al accionante [...] a la Fuerza Naval, con sus derechos y antigüedad que le corresponden, dejando sin efecto el oficio No. COSTRI-SEC.300.C de 2 de diciembre de 2003 del Consejo de Personal de Tripulación en que se le hace conocer la resolución No. COSTRI 175-03; y, también se deja sin efecto la Orden General No. 001 de la Dirección General del Personal de la Armada del Ecuador, de 1 de enero de 2005, SGOS-IN RAMÓN AMBROSIO PINCAY ANCHUNDIA, que contiene la baja del servicio activo de la Fuerza Naval, con fecha 1 de enero de 2005, bajo las prevenciones de aplicarse el Art. 86, numeral 4 de la Constitución.*

22. Al respecto, esta Corte observa que la decisión judicial referida no dispuso de forma expresa el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, y se limitó a disponer el reintegro y dejar sin efecto los actos vulneratorios de derechos. En general, este Organismo ha considerado que, a través de una acción de incumplimiento, no se puede ordenar medidas distintas a las dispuestas en la sentencia respecto de la cual se alega

el incumplimiento. La Corte ha determinado que “no tiene la potestad -mediante este tipo de acciones- de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales”<sup>4</sup>.

23. Ahora bien, esta Corte también ha señalado que es procedente el pago de las remuneraciones dejadas de percibir ante la separación de un puesto de trabajo, pese a que la sentencia cuyo cumplimiento se reclama no haya ordenado expresamente cumplir con ese pago, si se cumplen los siguientes presupuestos:

*Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, ii) formulando como una de sus pretensiones la de que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, se debe entender que implícitamente ordenó el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica]<sup>5</sup>.*

24. De lo expuesto en los párrafos anteriores se tiene que si bien por regla general en el marco de esta acción no se puede ordenar medidas distintas a las que están contenidas en la sentencia constitucional cuyo cumplimiento se alega, excepcionalmente, cuando se pretende el pago de haberes dejados de percibir, incluso si estos no hubieran sido expresamente ordenados en la sentencia constitucional supuestamente incumplida, resulta necesario verificar las pretensiones y solicitudes realizadas por la o el accionante en su demanda de origen, así como la especificidad de las medidas ordenadas en la sentencia constitucional con base en dichas pretensiones o solicitudes.
25. Conviene resaltar que, si bien la regla recogida en la sentencia No. 109-11-IS/20 ha sido aplicada mayoritariamente en acciones de incumplimiento provenientes de acciones de amparo, dentro de la sentencia no. 55-13-IS/19 -que deviene de una acción de protección, esta Corte analizó la pretensión de las accionantes en la demanda de acción de protección y lo ordenado en las sentencias de primera y segunda instancia. De manera tal que la Corte aplicó la regla antes mencionada sin citarla expresamente. Este Organismo considera que la regla en cuestión es aplicable también a las acciones de protección ya que, si esta es aplicable a las acciones de amparo, en las que, por regla general, la declaración de vulneración de derechos constitucionales no implicaba automáticamente la reparación del daño, más aún lo debería ser en las acciones de protección, en las que expresamente se prevé el deber de reparar<sup>6</sup>.
26. De la revisión de la demanda de acción de protección, se encuentra que el accionante: (i) impugnó los actos administrativos por los cuales fue separado de las filas de la Armada, (ii) formuló como una de sus pretensiones que, como medida reparación, se ordene a la Armada que “cancele todos los sueldos y demás beneficios sociales que ha dejado de percibir desde su ilegítima baja hasta su reintegro al servicio activo”, (iii) la acción

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 25. Sentencia No. No. 65-10-IS/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 40.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 28.

<sup>6</sup> Artículo 18 de la LOGJCC.- “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenar la reparación integral por el da o material e inmaterial”.

de protección fue concedida aunque (iv) no se incluyó la orden expresa de que se paguen dichos haberes.

- 27.** Por lo que, si bien en la sentencia de 29 de julio de 2011, el juez de primera instancia no ordenó de manera expresa el pago de los haberes dejados de percibir, a criterio de esta Corte, esta es una medida que se entiende implícita en la sentencia constitucional conforme las pretensiones del accionante y la falta de respuesta expresa de la judicatura en cuestión a dichas pretensiones. Además resulta relevante enfatizar que la Corte Constitucional ha reconocido que *“podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida”*<sup>7</sup>. Por consiguiente, en el presente caso, este Organismo considera que el pago de las remuneraciones dejadas de percibir es un acto conducente para garantizar la restitución del accionante al estado anterior a la vulneración de derechos<sup>8</sup>.
- 28.** Adicionalmente, conforme se indicó en el párrafo anterior, en este caso existió una omisión del juez de primera instancia de pronunciarse sobre la pretensión de los accionantes de percibir los haberes dejados de percibir, motivo por el cual resulta procedente el pago de los montos no ordenados de manera expresa. Al respecto, esta Corte recuerda a los jueces constitucionales que tienen la obligación de pronunciarse de manera motivada sobre las medidas solicitadas por los accionantes.
- 29.** Respecto al cumplimiento de esta medida, la Corte observa que la Armada del Ecuador alegó que no ha cumplido con dicha obligación al no estar ordenada de manera expresa. Así, de conformidad con las alegaciones del accionante y de los accionados, hasta la presente fecha, la Armada del Ecuador no ha cancelado al accionante los haberes dejados de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo. En consecuencia, la sentencia de 29 de julio de 2011 ha sido cumplida solo de manera parcial, estando pendiente el pago de los valores previamente referidos.
- 30.** Por lo expuesto, la Corte dispone que la Armada del Ecuador pague al accionante las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que fue separado de la institución hasta su efectiva reincorporación, las cuales serán determinadas ante la jurisdicción contencioso administrativa conforme el artículo 19 de la LOGJCC y las reglas jurisprudenciales de las sentencias No. 11-16-SIS-CC, No. 40-15-IS/20 y 011-16-SIS-CC. Cabe señalar que, en este caso, la Corte considera que no procede el pago de intereses puesto que no se ha demostrado la retención ilegítima de recursos por parte de la Armada del Ecuador<sup>9</sup>, toda vez que dicha institución no canceló las remuneraciones dejadas de percibir puesto que la sentencia constitucional no lo dispuso de forma expresa.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y costas), párr. 26.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 34.

## 5. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento planteada por Ramón Ambrosio Pincay Anchundia.
2. **Declarar** el incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 29 de julio de 2011 por el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, específicamente en lo relativo al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el accionante desde que fue separado de las filas de la Armada Nacional (16 de julio de 2004) hasta que fue efectivamente reincorporado (19 de septiembre de 2011).
3. **Disponer** que la Armada del Ecuador, pague a favor del accionante, la correspondiente reparación económica que será establecida por la jurisdicción contenciosa administrativa conforme lo señalado en el párrafo 30 *ut supra*. Para el efecto, en aplicación de los principios de concentración y celeridad, y con el fin de evitar dilaciones innecesarias, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá copias certificadas de este expediente al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo podrá solicitar los documentos que considere pertinentes para establecer el valor de la reparación.
4. Disponer que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo informe a la Unidad Judicial Civil de Guayaquil sobre la determinación del monto de reparación económica y su pago.
5. Disponer que, en el término de quince días, contados desde que el Tribunal Contencioso Administrativo determine el monto correspondiente a la reparación económica, el juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, informe documentadamente a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento del pago de la reparación económica a favor del accionante.
6. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

32. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
09:46:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 0057-18-IS**



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 710-17-EP/21**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

**CASO No. 710-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA E en contra de un auto que declaró improcedente el recurso de hecho en un proceso penal. La Corte encuentra que el auto impugnado no es objeto de la acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 28 de junio de 2016, la Unidad Judicial Penal, con sede en el cantón Tulcán de la provincia del Carchi (“Juez Penal”), conoció el proceso penal que la Fiscalía del Carchi inició por delito de receptación aduanera.<sup>1</sup>
2. El 13 de julio de 2016, se realizó la audiencia de formulación de cargos y se resolvió dar inicio a la instrucción fiscal por el delito de receptación aduanera.
3. El 8 de septiembre de 2016, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (“SENAE”) presentó una acusación particular.<sup>2</sup>
4. El 9 de noviembre de 2016, se realizó la audiencia evaluatoria y preparatoria de juicio y el Juez Penal resolvió dictar auto de llamamiento a juicio.
5. El 25 de noviembre de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán (“Tribunal Penal”) avocó conocimiento de la causa penal.
6. El 23 de enero de 2017, inició la audiencia de juicio.<sup>3</sup> El Tribunal Penal declaró abandonada la acusación particular<sup>4</sup> y ratificó la inocencia del acusado. La Fiscalía del Carchi y el SENA E presentaron recurso de apelación.

<sup>1</sup> Código Orgánico Integral Penal, artículo 300: “La adquisición a título oneroso o gratuito, recepción en prenda o consignación y tenencia o almacenamiento de mercancías extranjeras, cuya cuantía sea superior a ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general, sin que el tenedor de las mismas acredite su legal importación o legítima adquisición en el país, dentro de las setenta y dos horas siguientes al requerimiento de la autoridad aduanera competente, será sancionada con una pena privativa de libertad de uno a tres años y multa del duplo del valor en aduana de la mercancía.”

<sup>2</sup> En esta misma fecha se realizó el reconocimiento ante el Juez de la acusación particular.

<sup>3</sup> La audiencia de juicio concluyó el 31 de enero de 2017.

<sup>4</sup> El abandono se declaró con base en el artículo 612 del COIP, en virtud de que el abogado de la SENA E no exhibió procuración judicial.

7. El 15 de febrero de 2017, el Tribunal Penal declaró improcedente el recurso de apelación presentado por SENAE, y concedió el recurso de apelación presentado por la Fiscalía del Carchi.<sup>5</sup>
8. El 16 de febrero de 2017, el SENAE presentó recurso de hecho sobre la declaración de improcedencia del recurso de apelación declarado por el Tribunal Penal. El 20 de febrero de 2017, El Tribunal Penal negó el recurso por improcedente.<sup>6</sup>
9. El 17 de marzo de 2017, el SENAE interpuso acción extraordinaria de protección contra el auto de 20 de febrero de 2017.
10. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
11. El 22 de abril de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a los jueces del Tribunal Penal. El 12 de mayo de 2021, el Tribunal Penal presentó el informe requerido.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>7</sup>

## III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

13. El auto impugnado, emitido el 20 de febrero de 2017, que declaró improcedente el recurso de hecho, señala: “*Este Tribunal con fundamento en la precitada norma [653 COIP] y en lo dispuesto en inciso segundo del Art. 612 ibídem declaró abandonada la acusación particular presentada por el señor representante legal de la SENAE (sic) por no haber comparecido personalmente ni a través de un procurador judicial, a la audiencia de juicio, por lo tanto al dejar de ser parte procesal, pierde el derecho de persecución y ya no puede interponer recurso alguno.*”<sup>8</sup>

14. El SENAE señala que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el derecho a la defensa en sus garantías de no ser privado del derecho a la defensa, contar con el tiempo y medios adecuados para su defensa, ser escuchado, presentar argumentos, ser juzgado por juez o jueza independiente, imparcial

---

<sup>5</sup> El Tribunal Penal manifestó que “*no es procedente por cuanto en la Audiencia de juicio se declaró Abandonada la Acusación Particular dentro de la presente causa*”.

<sup>6</sup> Tribunal Penal, causa No. 04281-2016-00641, foja 344: El Tribunal Penal motivó su decisión en los artículos 612 y 653 del COIP.

<sup>7</sup> Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

<sup>8</sup> Tribunal Penal, causa No. 04281-2016-00641, foja 344.

y competente y debida motivación.<sup>9</sup> Solicitó que se declare la vulneración de sus derechos y una reparación integral.

**15.** Alega que el documento habilitante para acreditar la comparecencia en calidad de acusador particular, a nombre del SENA E, es la acción de personal, y que el día de la audiencia de juicio se presentó este documento por parte del abogado correspondiente, sin embargo se declaró el abandono de la acusación particular.

**16.** El Tribunal Penal indica que el acusador particular puede estar representado a través de su defensora o defensor público o patrocinador o procurador judicial a las audiencias previstas en el COIP; que en la audiencia de juicio deberá estar presente, caso contrario se declarará abandonada la acusación particular; que, cuando esto suceda, la o el fiscal continuará con el impulso del proceso;<sup>10</sup> que en el presente caso el acusador particular no asistió a la audiencia de juicio, por lo que se declaró el abandono de la acusación y que la Fiscalía del Carchi continuó impulsando el proceso.<sup>11</sup>

**17.** Afirma el Tribunal Penal que en la audiencia de juicio se requirió al abogado, que decía representar al SENA E, la procuración judicial pero que no lo hizo, razón por lo que se dictó el abandono de la acusación particular.

#### **IV. Análisis constitucional**

**18.** 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.<sup>12</sup>

**19.** La Corte Constitucional ha establecido que si en la etapa de sustanciación de la acción extraordinaria de protección se identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.<sup>13</sup>

**20.** Un auto es definitivo si pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: (1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material; y, (2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. Si no es definitivo, excepcionalmente, procederá la acción, (3) si este causa un gravamen irreparable.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Constitución, artículos 75, 82, 76 (1) y 76 (7: a, b, c, h, k y l).

<sup>10</sup> COIP, artículo 433.

<sup>11</sup> El proceso concluyó con sentencia ratificatoria de la inocencia del procesado en la Corte Provincial del Carchi.

<sup>12</sup> Constitución, artículo 94.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019.

21. El auto impugnado no puso fin al proceso porque no resolvió el fondo ni las pretensiones del proceso penal. De la revisión del proceso en el sistema SATJE de la Función Judicial<sup>15</sup>, y por lo dicho en su contestación a la Corte por el Tribunal Penal, el proceso continuó hasta segunda instancia donde se resolvieron los asuntos de fondo del caso y se ratificó la inocencia del procesado. Por lo que no se cumplen con los supuestos del punto (1)

22. El auto que declaró improcedente el recurso de hecho presentado no impide la continuación de un proceso penal por el delito de receptación aduanera. La ley establece que, cuando se declara el abandono de la acusación particular, “*la o el fiscal continuará con el impulso del proceso.*”<sup>16</sup> En cuanto a la facultad de intervenir en audiencias y reclamar la reparación integral, si fuere el caso, la ley faculta la participación de la víctima “*incluso cuando no presente acusación particular.*”<sup>17</sup> Por lo que no se cumplen con los supuestos del punto (2).

23. Tampoco se aprecia que los efectos del auto impugnado puedan provocar gravamen irreparable, ya que la acción penal es pública y la misma fue ejercida debidamente por la Fiscalía del Carchi, que es la titular de la acción penal<sup>18</sup>, descartándose el supuesto (3).

24. Toda vez que el auto impugnado no cumple con los requisitos de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, la Corte no se pronuncia sobre el mérito del caso y rechaza la demanda por improcedente.

## V. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
09:48:23 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>15</sup> Consejo de la Judicatura, eSATJE, causa No. 04281-2016-00641.

<sup>16</sup> COIP, artículo 436 (6).

<sup>17</sup> COIP, artículo 432 (1).

<sup>18</sup> Constitución, artículo 195: *La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal;* COIP, artículo 409. La acción penal es pública y es ejercida por la Fiscalía.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS



Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 0710-17-EP**



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1960-17-EP/21**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

**CASO No. 1960-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión dictado por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en una demanda contenciosa tributaria), por supuestas vulneraciones del derecho a la motivación.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. Saúl Enrique Castillo Baldeón, gerente general de Extecomexsa Cia. Ltda., presentó una demanda de impugnación en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (actual Servicio Nacional de Aduana del Ecuador “SENAE”),<sup>1</sup> mediante la cual requirió que se deje sin efecto la sanción impuesta por falta reglamentaria.<sup>2</sup>
2. El 23 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“Tribunal Distrital”) aceptó parcialmente la demanda.<sup>3</sup> El SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 28 de junio de 2017, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“Sala de la Corte Nacional”) inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 26 de julio de 2017, el SENAE presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del 28 de junio de 2017.
5. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda del SENAE.

<sup>1</sup> Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17502-2009-26647. La cuantía de la demanda fue de USD 1.900.

<sup>2</sup> Resolución No. GGN-GAJ-DRR-PV- 0231, del 25 de febrero de 2009, mediante el cual se rechazó el recurso de revisión presentado en contra de las resoluciones 07-055-SEGQ-08303/055-2007-33-000472-0 (218-2007) y GDQ-DAJQ-RE-0006 (248-2007) y providencias dictadas por el gerente distrital de Quito, por supuesta falta reglamentaria.

<sup>3</sup> El Tribunal Distrital resolvió “*aceptamos parcialmente la demanda presentada...declaramos la ilegitimidad de las resoluciones No. GGN-GAJ-DRR-PV- 0231, del 25 de febrero de 2009 por el gerente general...; nro. 07-055-SEGQ-08303/055-2007-33-000472-0 (218-2007) y GDQ-DAJQ-RE-0006 (248-2007) dictadas por el gerente distrital de Aduanas Quito; la nulidad de las providencias nro. 263, 270...; y la legitimidad de la providencia nro. 389...*”.

6. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. El 2 de julio de 2021 avocó conocimiento del caso y solicitó el informe motivado a la Sala de la Corte Nacional. El 13 de julio de 2021, la Sala de la Corte Nacional remitió el informe.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>4</sup>

## III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

8. La decisión impugnada fue expedida por la Sala de la Corte Nacional el 28 de junio de 2017, en la que se resolvió inadmitir el recurso por “...no contener fundamentación idónea que permita un análisis por parte de la sala de casación...”.<sup>5</sup>

9. El SENA E sostiene que con la decisión impugnada se vulneraron los derechos a la tutela judicial, a la defensa, motivación y a la seguridad jurídica.<sup>6</sup> Solicitó que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos y ordene la reparación correspondiente.

10. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante señaló que “la administración aduanera ha quedado en total indefensión, ya que no se dio paso al análisis del recurso de casación... por la falta de motivación del Auto de Inadmisión, el cual es demasiado general y no analiza los Fundamentos en que se apoya el Recurso...”.<sup>7</sup>

11. Sobre el derecho a la defensa indicó que “el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA E, examinado sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en la que se pronuncia sobre la procedencia del mismo, transgredió el derecho a la defensa...”.<sup>8</sup>

12. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, el accionante manifestó que la Sala de la Corte Nacional no argumentó su decisión, que el recurso de casación que presentó cumple con los parámetros establecidos por los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, y que se extralimitó en sus funciones al valorar la fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisibilidad.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2009-26647, fojas 5 y 6.

<sup>6</sup> Constitución, artículos 75, 76. 7 (a) (I) y 82.

<sup>7</sup> Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2009-26647, foja 25v.

<sup>8</sup> Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2009-26647, foja 24.

<sup>9</sup> “del auto de inadmisión de 28 de junio de 2017...se observa que el Conjuez NO motiva su decisión...solo de la simple revisión del recurso de casación interpuesto, cumple con lo establecido en el Art. 7 de la Ley de Casación ...y reúne los requisitos determinados en el Art. 6 de la Ley de Casación...El conjuez al

13. La Sala de la Corte Nacional señaló que emitió el auto de manera fundamentada, citó disposiciones legales vigentes, y que el recurso de casación incumplió con los parámetros establecidos por la ley para su procedencia.<sup>10</sup>

#### IV. Análisis constitucional

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>11</sup>

15. En la demanda, el SENA E afirma que la sentencia vulneró varios derechos constitucionales. Con relación a los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica, el accionante no ha ofrecido argumentos claros ni completos que permitan a la Corte pronunciarse.<sup>12</sup> A pesar del esfuerzo razonable, la Corte no puede analizar las mismas. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, indica que la Sala de la Corte Nacional no señaló los argumentos por la cuales inadmitió el recurso de casación interpuesto. La Corte considera que existen elementos para analizar la supuesta vulneración al derecho a la motivación.

16. La Constitución determina que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”<sup>13</sup> La Corte ha establecido que los supuestos que componen este derecho, al menos, son: (i) enunciación de normativa o principios y (ii) explicación de la pertinencia entre las normas enunciadas y los hechos.<sup>14</sup>

17. Al respecto de la enunciación de normas, el auto dictado por la Sala de la Corte Nacional menciona las normas relacionadas con las garantías jurisdiccionales, la ley aplicable para el conocimiento de la causa, la competencia para conocer y establecer la admisibilidad del recurso de casación, la procedencia del recurso de casación, el término para la interposición del recurso, requisitos formales, calificación del recurso, la

---

*inadmitir el Recurso de Casación, se extralimitó en sus funciones al valorar la fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisión a trámite del mismo y no al tiempo de dictar sentencia...”. Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2009-26647, foja 24.*

<sup>10</sup> El 13 de julio de 2021, Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionicio Suing Nagua, Gilda Rosana Morales Ordoñez, jueces de Sala Especializa de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, remitieron el informe motivado respecto del auto de inadmisión dictado por Darío Velástegui Enríquez, conjuer nacional.

<sup>11</sup> Constitución, artículo 94.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 18. La Corte señala que un argumento mínimamente completo reúne, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

<sup>13</sup> Constitución, artículo 76. 7 (l).

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 382-13-EP/20, párr. 23 y sentencia No. 1795-13-EP/20, párr. 13.

admisibilidad y la legitimación para interponer el recurso de casación.<sup>15</sup> Por lo señalado, se verifica que el auto cumple con el supuesto (i).

**18.** Respecto al supuesto (ii), en el auto se explica que la Sala de la Corte Nacional analizó cada uno de los cargos formulados. Inadmitió el recurso de casación argumentando que el accionante no fundamentó *“las causales invocadas de manera correcta... el escrito contentivo del recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia y por tanto debe ser planteado como una acción autónoma y autosuficiente; es decir, el vicio debe ser expuesto de manera que sea comprendido por la Sala de Casación sin necesidad de recurrir a pieza procesal alguna que no sea la sentencia, a efectos de corroborar los vicios alegados por la causal invocada sobre las normas señaladas como infringidas y no para suplir las omisiones en que incurre el impugnante...”*.<sup>16</sup>

**19.** Además, la Sala de la Corte Nacional manifestó que el accionante *“si bien especifica las causales no señala las normas infringidas ni los vicios por los que procede cada una de ellas; la Ley de Casación en el art. 6 establece: ...En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: ...2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido...”; requisito que debió ser verificado por parte del Tribunal a quo, para aceptar o rechazar el recurso de casación interpuesto por el recurrente, en consecuencia al no cumplir con los requisitos mínimos para su aceptación este no procede”*.<sup>17</sup> Determinó que, si bien existe un marco normativo garantista, el ejercicio de estas garantías está sujeto al cumplimiento de las normas que regulan el acceso a la justicia y al debido proceso, regulados por la Ley de Casación.<sup>18</sup> De lo expuesto, se verifica que el auto cumple con el supuesto (ii).

**20.** La Sala de la Corte Nacional analizó cada uno de los cargos presentados por el SENAE, estableció que las mismas no cumplieron con los parámetros establecidos por la Ley de Casación e inadmitió el recurso de casación interpuesto.

**21.** La mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal

---

<sup>15</sup> En el auto, la Sala de la Corte Nacional de Justicia enunció el artículo 86 (3) de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional relacionados con las disposiciones comunes de las garantías jurisdiccionales; artículo 184 (1) de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 201 (2) del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 1 (e) y 8 de la Ley de Casación, y las resoluciones 042-2015, 060-2015 y 06-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura, relacionados con la competencia; artículos 2, 5, 6, 7 y 8 sobre la procedencia del recurso de casación, el término para la interposición del recurso de casación, requisitos formales del recurso de casación, calificación del recurso, la admisibilidad del recurso y la legitimación para interponer.

<sup>16</sup> Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17502-2009-26647, foja 5v.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.<sup>19</sup>

**22.** Por lo expuesto, el auto impugnado no vulneró el derecho a la motivación.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
09:51:04 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.



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

**CASO Nro. 1960-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 29-18-IS/21**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 29-18-IS**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte analiza la acción de incumplimiento de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC, relacionada con las tarifas de las tasas por la ocupación de espacio público en el cantón Manta, y la acepta parcialmente. Para el efecto, se verifica que la regulación de las nuevas tarifas se realizó fuera de un plazo razonable.

### **I. Antecedentes**

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

1. El 16 de octubre de 2014 se aprobó la ordenanza N.º GADMC-MANTA-003, reformatoria a la Ordenanza que Regula la Utilización, Aprovechamiento, y Explotación del Espacio Público en el cantón Manta para la Instalación de Postes, Tendido y Despliegues de Redes de Servicios Aéreos y Soterradas, Construcción e Instalación de Infraestructuras Necesarias para la Prestación de Servicios Eléctricos y Telecomunicaciones. La ordenanza reformatoria se publicó en la edición especial del registro oficial N.º 214, de 27 de noviembre de 2014, y su artículo 6 sustituyó el artículo 18 de la ordenanza original, relativo a los costos por utilización de postes y tendidos aéreos.
2. Mediante sentencia N.º 28-15-SIN-CC, de 29 de julio de 2015, la Corte resolvió “*Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003*”.
3. El 7 de mayo de 2018, OTECEL S.A. planteó una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC.
4. En virtud del sorteo realizado el 16 de mayo de 2018, la sustanciación del caso correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza quien, el 4 de junio del mismo año, avocó conocimiento de la causa y concedió un término de cinco días para que el Municipio de Manta emita un informe sobre el fundamento de la acción, informe que se presentó el 13 de junio de 2018.
5. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional

Alí Lozada Prado, quien, el 9 de abril de 2021, avocó conocimiento de la misma y solicitó un nuevo informe al Municipio, el que se presentó el 19 de abril de 2021.

## **B. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda**

6. La sentencia N.° 28-15-SIN-CC, textualmente dispuso lo siguiente:

*1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.*

*2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.° GADMC-MANTA-003 [sic] reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 214 del 27 de noviembre de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.*

*3. Se conmina a la municipalidad del cantón Manta a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.° 007-15-SIN-CC y N.° 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.° 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC emitidas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.*

## **C. Las pretensiones y sus fundamentos**

7. La compañía accionante formuló las siguientes pretensiones: (i) que se ordene al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta (Municipio de Manta) que adecúe las normas de la ordenanza vigente, o que la deroguen íntegramente, y la sustituyan por un régimen que cumpla con lo dispuesto en la sentencia N.° 28-15-SIN-CC y las restantes de la Corte Constitucional sobre la materia (menciona las sentencias N.° 007-15-SIN-CC, 008-15-SIN-CC y 001-17-SIN-CC); (ii) que se ordene al referido municipio que se abstenga de dictar otra ordenanza con contenido similar a la declarada como inconstitucional o que contradiga las referidas sentencias constitucionales; (iii) que se ordene la destitución del alcalde y de todos los integrantes del Concejo Municipal de Manta; y, (iv) que se recurra, de ser necesario, a mecanismos compulsivos de cumplimiento.

8. Como fundamentos de sus pretensiones, la compañía accionante manifestó que:

**8.1.** El Municipio de Manta omitió reformar la ordenanza, lo que implicó la vigencia de disposiciones legales expedidas en “*ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo)*”.

**8.2.** Los correspondientes órganos del Municipio de Manta “*no han ajustado ni ha [sic] adecuado, en un plazo razonable, las normas de la Ordenanza Inconstitucional a los criterios y lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional*”.

**9.** La compañía, además, afirmó lo siguiente:

*[...] OTECEL y las restantes operadoras afectadas por la Ordenanza Inconstitucional han debido enfrentar procesos coactivos derivados de la aplicación de las normas inconstitucionales con las afectaciones patrimoniales consecuentes. Se ha producido una situación de grave afectación a los derechos de los sujetos sobre los que ha recaído la aplicación de la Ordenanza Inconstitucional y la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras solo cesará cuando la Municipalidad cumpla fehacientemente lo dispuesto en la Sentencia Constitucional.*

#### **D. Contestación del Municipio de Manta**

**10.** El 13 de junio de 2018, el alcalde del Municipio de Manta señaló las actuaciones realizadas para modificar la correspondiente ordenanza, específicamente mencionó la presentación de un proyecto que no fue aprobado por el Concejo el 18 de enero de 2016, y se refirió a una convocatoria a sesión del Concejo para el 8 de junio de 2018, que no se llevó a cabo por falta de quórum. Con estos antecedentes, afirmó “*que esta Administración tiene como objetivo principal dar cumplimiento a la Sentencia No. 028-15-SIN-CC; y, que [...] por razones ajenas a nuestra voluntad no se ha podido tratar el Proyecto de Ordenanza correspondiente en la Sesión de Concejo*”.

**11.** El 19 de abril de 2021, la procuradora síndica del Municipio informó que el 18 de febrero de 2019 se aprobó la ordenanza reformativa, con lo que se habría cumplido la sentencia, afirmó que el parámetro de plazo razonable es indeterminado y señaló:

*[...] la sentencia por sí misma constituye una medida de reparación, y el artículo 18 de la mentada ordenanza, ya no tenía [sic] vigencia ni efectos por la declaratoria de inconstitucionalidad, demostrándose que no ha existido daño alguno, pues el GAD-MANTA desde la declaratoria de inconstitucionalidad, no ha cobrado las tasas por el uso del espacio aéreo municipal como en efecto mal lo contemplaba la Ordenanza 003-2014 en su artículo 18 declarado inconstitucional.*

## **II. Competencia**

**12.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, correspondiente a una acción de incumplimiento de una sentencia constitucional, de conformidad con 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.

### III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. Como se transcribió en el párr. 6 *supra*, la parte dispositiva de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC declaró la inconstitucionalidad de una disposición contenida en una ordenanza municipal sobre las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público y conminó a la Municipalidad de Manta a que adecúe, en un plazo razonable, las referidas tarifas.

14. En relación con la alegación contenida en el párrafo 8.2 *supra*, relacionada con la supuesta omisión del Municipio de Manta de reformar la ordenanza declarada inconstitucional, se advierte que toda declaratoria de inconstitucionalidad surte inmediatamente el efecto de invalidar la norma contraria a la Constitución, sin necesidad de adecuaciones adicionales, por lo que, respecto de la vigencia de la ordenanza declarada inconstitucional, no cabe examinar incumplimiento alguno<sup>1</sup>.

15. Además, en la edición especial del registro oficial N.º 830, de 22 de marzo de 2019, se publicó la ordenanza N.º GADMC-MANTA N.º 058 que, entre otros aspectos, sustituyó la disposición que fue declarada inconstitucional por la sentencia N.º 28-15-SIN-CC. Por lo tanto, tampoco cabe examinar un presunto incumplimiento por falta de regulación.

16. En atención a las alegaciones contenidas en los párrafos 8.2 y 9 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se incumplió la sentencia N.º 28-15-SIN-CC por la época en que se emitió la ordenanza N.º GADMC-MANTA N.º 058 y la forma en que se regularon las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público?**

17. Sobre el *primer asunto*, la sentencia constitucional se emitió el 29 de julio de 2015 y la ordenanza sustitutiva el 18 de febrero de 2019, es decir, aproximadamente luego de 3 años y medio. Al respecto, se debe considerar que la sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso que la nueva regulación se emita en un plazo razonable.

18. Esta Corte no encuentra razón alguna que justifique el tiempo transcurrido para emitir la nueva disposición ni pueden cumplir tal función los hechos mencionados por el alcalde de Manta en el párrafo 10 *supra* porque estos son imputables a la propia Municipalidad. Por lo tanto, se concluye que el tiempo empleado fue mayor que el razonable y, por ende, corresponde declarar el cumplimiento defectuoso de la disposición en análisis<sup>2</sup>.

19. Sin embargo, la Corte no identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de este cumplimiento tardío<sup>3</sup>, por lo siguiente:

**19.1.** La nueva regulación debía sustituir una disposición que perdió vigencia con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad, es decir, la omisión no implicó que

---

<sup>1</sup> En el mismo sentido, véase la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, párrs. 19 y 21.

<sup>2</sup> *Ibid.* Párr. 34.

<sup>3</sup> *Ibid.* Párr. 35.

se aplicara una norma inconstitucional, como lo ratificó el Municipio en el párr. 11 *supra*.

**19.2.** La compañía accionante se refiere a los procedimientos coactivos realizados con ocasión de la norma declarada como inconstitucional (párr. 9 *supra*) pero no se advierte cómo la nueva regulación de las tarifas podía afectar dicha situación considerando, además, la afirmación del Municipio relativa a que desde la declaratoria de inconstitucionalidad no se cobraron las respectivas tasas (ver párr. 11 *supra*).

**19.3.** Tampoco “*la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras*” a la que se refiere la compañía accionante (párr. 9 *supra*) permite establecer un daño cierto y determinado.

**20.** Esta ausencia de efectos dañosos impide que esta Corte adopte medidas por el cumplimiento tardío de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional debe llamar la atención al Municipio de Manta por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

**21.** Sobre el *segundo asunto*, este se relaciona con la otra posibilidad de incumplimiento, que podría originarse en el contenido de la nueva regulación. Al respecto cabe recordar que la sentencia N.º 28-15-SIN-CC dispuso que la nueva regulación sea armónica con los principios constitucionales sobre la tributación y con 4 sentencias de la Corte (párr. 6 *supra*). Ahora bien, el análisis del contenido de la nueva regulación en una acción de incumplimiento tiene ciertos límites. Así, tal análisis no puede implicar un examen de la constitucionalidad de la regla porque ello es propio de otro tipo de proceso, específicamente de una nueva acción de inconstitucionalidad<sup>4</sup>. El determinar la compatibilidad de la nueva regulación con los referidos principios y sentencias constitucionales implicaría, precisamente, un control de constitucionalidad de la referida norma. Por lo tanto, el análisis del contenido en esta acción de incumplimiento debe limitarse a verificar que la nueva regulación no tenga un significado similar al de la disposición cuya inconstitucionalidad se declaró.

**22.** La disposición que se declaró como inconstitucional establecía lo siguiente:

*Art. 18.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjeras, todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, derecho de paso por el poste y el soporte, en el Cantón MANTA; tasas que se cancelarán por los siguiente conceptos:*

*1. Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran [sic] el 20% de la Remuneración Básica Unificada, RBU, diaria; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.*

---

<sup>4</sup> Ibid. Párr. 27.

2. *Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 10% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.*

3. *Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.*

4. *Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.*

5. *Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: Pagarán el equivalente a \$USD0.30 [sic] de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.*

6. *Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de dos centavos (USD 0.02) de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido aéreo de poste a poste, a edificación, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, sea municipal o privado.*

*En zonas del cantón sujetas a regeneración, los prestadores de servicio obligatoriamente deberán iniciar un proceso de soterramiento de las líneas de tendido aéreo de poste a poste o de poste a edificación sea municipal o privado; y, durante el tiempo que duren estos trabajos, cancelarán quince centavos (USD 0.15) de dólar de los Estados Unidos de América anuales por metro lineal. Las empresas privadas prestadoras de servicios que no se sometan a los procesos de regeneración, pagarán el valor aquí estipulado, más la multa correspondiente. Estas empresas que cumplan esta disposición, cancelarán ocho centavos (USD 0.08) de dólar de los Estados Unidos de América anuales por metro lineal de tendido soterrado por aprovechamiento del espacio público del subsuelo.*

7. *Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de tres dólares con sesenta centavos (USD3.60) de los Estados Unidos de Norteamérica anuales por cada poste instalado, por la ocupación del espacio público o vía pública.*

**23.** La nueva regulación es la siguiente:

**“VALORACIÓN DE LA TASA”.-** *La tasa por la emisión del permiso de instalación o construcción de infraestructura para la prestación de Servicios de Telecomunicaciones o implantación de infraestructura fija para Estaciones base celular para la prestación del servicio móvil avanzado y Audio y Video por Suscripción y por cada estación base celular fija en el cantón Manta será de 10 Salarios Básicos Unificados -SBU- por una sola vez mientras la infraestructura se encuentre instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios básicos unificados -SBU-. [sic] previo informe, [sic] técnico estructural y económico que determine el costo expedido por la Dirección Municipal de Obras Públicas o informe de autoridad competente que así lo certifique, pagarán por una sola vez hasta 2 salarios básicos unificados – SBU, al tenor de la disposición expresa del Acuerdo Ministerial No. 041-2015 expedido por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.*

**24.** De la lectura de ambas disposiciones se verifica que estas no tienen un contenido distinto, así, la anterior se refería a una tasa por la implantación o instalación de postes, tendidos de redes y estructuras y por la utilización u ocupación del espacio aéreo y la nueva a una tasa por la emisión de un permiso. Por lo tanto, no se puede establecer incumplimiento alguno en función del contenido de la nueva regulación.

#### IV. Decisión

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

- 1. Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento N.º 29-18-IS.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta, en los términos establecidos en el párrafo 18 *supra*.
- 3. Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia N.º 28-15-SIN-CC.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Fecha: 2021.08.23 09:45:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
 Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



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

**CASO Nro. 0029-18-IS**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 484-15-EP/21**  
**Juez ponente: Ali Lozada Prado**

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 484-15-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En la presente sentencia, se rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada en contra de un auto de mandamiento de ejecución por no constituir objeto de la referida acción.

#### **I. Antecedentes**

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

1. El 2 de mayo de 2003, Agustín Bolívar Salcedo Montesdeoca, por sus propios derechos y en representación de su hija Victoria Denisse Salcedo Portocarrero, presentó una demanda contencioso administrativa en contra del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) y la Empresa Eléctrica del Ecuador (EMELEC INC), en la que solicitó el pago de una indemnización de daños y perjuicios por una mala prestación del servicio eléctrico. En la demanda, el señor Salcedo Montesdeoca alegó que el 11 de noviembre del 2001 su hija habría recibido una descarga eléctrica por un cable de alta tensión ubicado a poca distancia del tercer piso de su propiedad.

2. El 17 de mayo de 2006, dentro del proceso judicial N.º 114-03-3, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil emitió sentencia en la que negó la demanda por considerar que se había extinguido la acción contencioso administrativa. De esta decisión, Agustín Bolívar Salcedo Montesdeoca presentó recurso de casación, sede en la que el proceso se identificó con el N.º 447-2006.

3. El 11 de julio de 2008, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la entonces Corte Suprema de Justicia emitió sentencia en la que aceptó parcialmente el recurso, casó la sentencia recurrida, condenó solidariamente a EMELEC INC y a CONELEC al pago de una indemnización a favor de Victoria Denisse Salcedo Portocarrero, dispuso que se constituya un fideicomiso a su favor<sup>1</sup> y desechó la pretensión de pago de una indemnización a favor de Agustín Bolívar Salcedo Montesdeoca.

<sup>1</sup> Textualmente, la sentencia previó las siguientes medidas para el cumplimiento de su decisión: “a) En el plazo de quince días desde la fecha de notificación con la presente sentencia, EMELEC y CONELEC a su costa, deberán constituir un fideicomiso mercantil [...]; b) El patrimonio autónomo estará conformado por el valor total de las indemnizaciones a las que han sido condenados los demandados; c) El único beneficiario del fideicomiso será Victoria Denisse Salcedo Portocarrero; [...] EMELEC y CONELEC y sus sucesores, si se produjere o se hubiera producido cambio de esas entidades o de su nombre, estarán en la obligación de cubrir todos los costos y gastos que supongan el sostenimiento del fideicomiso mercantil, en

4. El 15 de mayo de 2009, dentro de la fase de ejecución de la sentencia de casación, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil emitió un auto de mandamiento de ejecución en el que, principalmente, dispuso lo siguiente:

*La sentencia en referencia al haber adquirido la calidad de cosa juzgada una de sus características fundamentales es su ejecución, pues solamente de esa manera se logra la efectividad de la tutela jurisdiccional consagrada en el texto Constitucional, brindando de esta manera una real y efectiva tutela a quienes como el actor han iniciado el proceso contencioso administrativo, cumplimiento de hacer que debe darse con, sin o contra la voluntad de los obligados siendo deber de este Tribunal hacer ejecutar lo juzgado. Sin otras consideraciones, este Tribunal dispone que los señores Director Ejecutivo de CONELEC y Administrador Temporal de la Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil paguen a favor de la menor Victoria Denisse salcedo [sic] Portocarrero la suma de TRESCIENTOS CINCO MIL SETECIENTOS SEIS 12/100 dólares de los Estados Unidos de América por concepto de los daños materiales por ella sufridos, a esos valores deberán adicionársele OCHENTA MIL dólares totalizando la indemnización por daños materiales y reparación por daños morales la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SEIS 12/100 dólares de los Estados Unidos de América. Dicho pago será de manera solidaria entre las dos instituciones demandadas y se cumplirá de la manera siguiente: 2.1.- Dentro del plazo de quince días las demandadas a su costa deberán constituir un fideicomiso mercantil en cualquiera de las instituciones fiduciarias que operan legalmente en el territorio ecuatoriano. 2.1.2.- Su patrimonio estará constituido por el valor total de las indemnizaciones. 2.1.3.- La única persona beneficiaria de dicho fideicomiso será Victoria Denisse salcedo Portocarrero. 2.1.4.- Tanto el CONELEC como la Corporación Temporal Eléctrica de Guayaquil utilizando los medios legales previstos en el ordenamiento jurídico nacional deberán asegurarse que las instrucciones a la fiduciaria que contenga el contrato de fideicomiso sean las siguientes [...] y finalmente: tanto el CONELEC como la Corporación Temporal Eléctrica de Guayaquil y sus sucesores si se produjeren o se hubiera producido cambio de estas como en efecto ha sucedido en el caso de EMELEC estarán obligados a cubrir todo los costos y demás gastos que supongan el sostenimiento del fideicomiso mercantil en los términos ya establecidos*

5. El 27 de mayo de 2009, la Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil (CATEG) solicitó la revocatoria del auto referido en el párrafo anterior, señalando que, conforme al decreto ejecutivo que constituyó la referida Corporación, esta no asumió los pasivos de EMELEC INC<sup>2</sup>.

---

*los términos establecidos en esta sentencia, hasta que Victoria Salcedo Portocarrero cumpla la mayoría de edad. El Tribunal de Instancia, en la etapa de ejecución, verificará el cumplimiento exacto de esta obligación de hacer a la que se condena a EMELEC y CONELEC, en el plazo otorgado para el efecto”.*

<sup>2</sup> CATEG señaló que: “[...] dentro de la presente acción de la que jamás fuimos parte procesal [...] conociendo recién de los hechos que han sido pronunciados por su Tribunal, quienes de manera errática y sin mediar análisis jurídico alguno, decidieron por libre arbitrio, MODIFICAR UNA SENTENCIA EJECUTORIADA DE ÚLTIMA INSTANCIA Y PASADA POR AUTORIDAD DE COSA JUZGADA, pretendiéndose ahora, de un momento a otro, sobre un proceso concluido tan solo a espera de su ejecución, incluir inefablemente de manera solidaria a la CATEG al pago de valores señalados en una Sentencia, con el peregrino criterio de que la CATEG ha asumido obligaciones de la Demandada EMELEC Inc. [...]. El Decreto Ejecutivo 712, publicado en el Registro Oficial 149, del 18 de Agosto del 2003, en ninguna de sus partes indica que mi representada la CORPORACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN TEMPORAL ELÉCTRICA DE GUAYAQUIL tenga que asumir o suceder en los pasivos, ni siquiera laborales de la

6. En auto del 1 de julio de 2009, el Tribunal Distrital rechazó la solicitud por considerar que CATEG subrogó a EMELEC INC en sus obligaciones y, por tanto, era quien solidariamente debía cumplir lo dispuesto en la sentencia de casación. De esta decisión, la Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil –ex CATEG<sup>3</sup>–, solicitó su ampliación, misma que fue negada en auto de 20 de septiembre de 2010.

7. El 18 de octubre de 2010, la Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil (también, “Eléctrica de Guayaquil” o “entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de mandamiento de ejecución de 15 de mayo de 2009 (también, “auto impugnado”).

8. Mediante razón sentada el 12 de febrero de 2015 por el secretario relator del Tribunal Distrital se indicó que: “[...] *de la revisión del expediente, pude constatar, que se encuentra agregado al proceso un escrito presentado en el año 2010, por el demandado, donde interpone Acción Extraordinaria de Protección, la misma que no ha sido atendida por los anteriores magistrados, lo que pongo a su despacho para los fines pertinentes*”. En tal virtud, el 13 de febrero de 2015, el Tribunal Distrital dispuso remitir el proceso a la Corte Constitucional.

9. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 24 de julio de 2015, admitió a trámite la demanda presentada.

10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 20 de noviembre de 2020, en la que, además, requirió el correspondiente informe de descargo.

11. En providencia del 11 de marzo de 2021, el juez sustanciador solicitó información a la Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil, y a Agustín Bolívar Salcedo Mostesdeoca, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de casación, concediéndoles el término de cinco días.

12. El 20 de julio de 2021, el juez sustanciador emitió providencia en la que requirió a la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, que informe sobre el cumplimiento de la sentencia de casación. En la misma providencia se insistió a Agustín Bolívar Salcedo Mostesdeoca para que remita información sobre el cumplimiento de la referida sentencia.

---

*EMPRESA ELÉCTRICA DEL ECUADOR INC. [...] Por las razones y consideraciones jurídicas antes expuestas, muy comedidamente, SOLICITO A USTEDES, [...] se REVOQUE DE manera inmediata el referido auto, en la parte que hace mención a mi representada”.*

<sup>3</sup> Mediante decreto ejecutivo N.º 1786 de fecha 18 de junio del 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 625 del 2 de Julio del 2009, la CATEG se convirtió en Eléctrica de Guayaquil.

## B. Las pretensiones y sus fundamentos

13. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto el auto impugnado y se ordene a EMELEC INC que cumpla con la sentencia de casación.

14. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

14.1. El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso, previsto en el artículo 76 de la Constitución, porque se habría equivocado al disponer que CATEG debía cumplir –en forma solidaria– con el pago dispuesto en la sentencia de casación. La entidad accionante considera que la CATEG no se subrogó en las obligaciones de EMELEC INC –conforme el decreto ejecutivo N.º 712, de su constitución– y que dicha empresa continuaba existiendo.

14.2. El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, previsto en el artículo 76.7 de la Constitución, porque habría dispuesto que la CATEG cumpla la sentencia de un proceso del que no habría sido parte, ya que no se subrogó en las obligaciones de EMELEC INC.

14.3. El auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, porque habría reformado una sentencia ejecutoriada, al incluir a una entidad ajena al proceso como parte obligada al cumplimiento de la sentencia.

14.4. El auto impugnado habría vulnerado las disposiciones contenidas en los artículos 11 (numerales 3, 4, 5, 8 y 9), 76.7 (literales b, c, h, l y m), 169, 172, 424, 426, 427 y 428 de la Constitución, por las mismas razones mencionadas en los párrafos anteriores.

## C. Informes requeridos

15. El 30 de noviembre de 2020, Jorge Luis Guevara Carrillo, en su calidad de juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil informó a la Corte, lo siguiente:

*1. Mediante razón de 12 de febrero de 2015, el señor secretario Ab. Jorge Luis Flores Lema (+), puso en conocimiento del Tribunal conformado por los doctores: Jorge Luis Guevara Carrillo, Juez Ponente, Ángel Ponce Sigchay y Luis Romero Abad, la causa No. 09801-2003-0114, esto es en virtud de la reasignación realizada el lunes seis de octubre del dos mil catorce y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 reformado de la Resolución N° 173-14 de cinco de Septiembre [sic] de dos mil catorce, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura.*

2. *Mediante auto de 12 de febrero de 2015, el Tribunal avocó conocimiento y despachó el escrito de 18 de octubre del 2010 presentado por el demandado, mediante el cual interponía Acción Extraordinaria de Protección [...]*

3. *Mediante oficio No. 828 -TDCAG-114-2003-KC, de 31 de Marzo [sic] del 2015, el Ab. Jorge Flores Lema (+) cumplió con remitir a la Corte Constitucional el expediente completo [...]*

**16.** Posteriormente, en escrito del 20 de abril de 2021, Jorge Luis Guevara Carrillo señaló que no podía presentar otra información adicional respecto del cumplimiento de la sentencia.

**17.** El 26 de abril de 2021, Raúl Antonio Canelos Salazar, en calidad de gerente encargado de la Unidad de Negocio Transelec y apoderado especial del gerente general de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador informó que:

*2.1. Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 887, de 4 de octubre de 2011, la Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil (Eléctrica de Guayaquil) se convirtió en la Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil EP.*

*2.2. Mediante sesión celebrada el 17 de septiembre de 2014, el Directorio de CNEL EP resolvió aprobar la fusión por absorción de la Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil EP, hacia la Empresa Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP.*

*2.3. Mediante Resolución Nro. GG-RE-407-2014 de 23 de septiembre de 2014, el Gerente General de CNEL EP resolvió crear la Unidad de Negocio denominada CNEL EP- Unidad de Negocio Guayaquil [...]*

*En atención a lo anteriormente expuesto, solicito a su Autoridad considerar lo expuesto para los efectos de las notificaciones que no corresponden a la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, dentro de la causa No . 484-15- EP.*

**18.** La información requerida a la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP y a Agustín Bolívar Salcedo Montesdeoca (ver párrafos 11 y 12 *supra*), no ha sido remitida hasta la presente fecha.

## **II. Competencia**

**19.** 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. Cuestión previa**

**20.** De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales

en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

**21.** En la sentencia N.º 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

**22.** En la sentencia N.º 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia últimamente referida se señaló que: “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*”.

**23.** A criterio de esta Corte, “*las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos de la acción*”<sup>4</sup>, específicamente aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida. La importancia de cumplir estos requisitos radica en que si la Corte se pronuncia sobre demandas que no cumplen los presupuestos para que se configure la acción, la Corte estaría desnaturalizando el objeto de la acción extraordinaria de protección.

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

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

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

**25.** Sistematizando esta jurisprudencia, en la sentencia N.º 1502-14-EP/19, párrafo 16, la Corte Constitucional señaló que:

*[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones*

---

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional No. 154-12-EP/19, párrafo 53.

*con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.*

**26.** En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra del auto que contiene el mandamiento de ejecución de una sentencia de casación. Por lo tanto, corresponde analizar si esta providencia constituye una decisión judicial que puede ser objeto de esta garantía jurisdiccional.

**27.** El auto impugnado, no se pronunció sobre la materialidad de las pretensiones del juicio de origen (elemento 1.1) pues, las mismas fueron resueltas mediante sentencia de casación emitida el 11 de julio de 2008 (ver párrafo 3 *supra*). Además, esta decisión no impidió la continuación del juicio (elemento 1.2), puesto que el mismo había ya concluido con la emisión de la referida sentencia. Además, una vez dictado el mandamiento de ejecución, las partes estaban obligadas a dar cumplimiento del mismo, y, en caso de no hacerlo, se podía continuar con su ejecución forzosa. Por tanto, el auto impugnado no puso fin al proceso (1).

**28.** El auto tampoco podía ocasionar un gravamen irreparable (elemento 2) pues una eventual violación de derechos constitucionales podía repararse a través de otro mecanismo procesal, específicamente, mediante una solicitud de revocatoria. De hecho, la entidad accionante formuló una petición en este sentido (ver párrafo 5 *supra*), la cual fue resuelta el 1 de julio de 2009 (ver párrafo 6 *supra*), esto es, antes de presentar la demanda de acción extraordinaria de protección. En dicha petición, se expusieron las alegaciones que fundamentaron la presente acción (ver nota al pie de página N.º 2 *supra*).

**29.** También, del expediente no se identifica algún elemento que permita concluir que la providencia impugnada pueda generar un gravamen irreparable a los derechos de la entidad accionante, y tampoco ha sido remitida a esta Corte la información adicional requerida, de la que, eventualmente, podría apreciarse dicho gravamen.

**30.** Finalmente, cabe recordar que la sentencia que estableció la excepción a la regla jurisprudencial de la preclusión por falta de objeto, la citada sentencia N.º 154-12-EP/19, se refería, precisamente, a un mandamiento de ejecución<sup>5</sup>.

**31.** En definitiva, el auto impugnado no era ni podía ser tratado como definitivo y, por lo tanto, no es susceptible de acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte Constitucional debe rechazar la demanda por improcedente.

**32.** Por último, como se especificó en los párrafos 7 y 8 *supra*, la acción extraordinaria de protección se presentó el 18 de octubre de 2010 y, luego de aproximadamente cuatro años y cuatro meses, el 13 de febrero de 2015, el Tribunal Distrital dispuso remitir el proceso a la Corte Constitucional. De allí que, esta Corte debe llamar la atención al

---

<sup>5</sup> En el mismo sentido, véase la sentencia N.º 1707-15-EP/21, párrafos del 23 al 25.

Tribunal Distrital por la falta de prolijidad y celeridad en la remisión del proceso a la Corte Constitucional.

#### 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 por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 484-15-EP.
2. Llamar la atención al Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de remitir el proceso a la Corte Constitucional.
3. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Fecha: 2021.08.23 09:47:53 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
 Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



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

**CASO Nro. 0484-15-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 1808-15-EP/21**  
**Juez ponente: Alí Lozada Prado**

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 1808-15-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte desestima la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y los derechos de las partes en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para el efecto, se verifica que el auto impugnado no se pronunció sobre el fondo del recurso y que su sola inadmisión no implicó una negativa de acceso a la justicia.

### **I. Antecedentes**

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

1. El 13 de octubre de 2004, la compañía REYBANPAC REY BANANO DEL PACÍFICO C.A. (también, “la compañía”), presentó una demanda contencioso tributaria en contra de la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral del Sur (también, “SRI”), en la que se impugnó la resolución N.° 109012004DIV1299, de 13 de septiembre de 2004, mediante la cual se concedió parcialmente la devolución del IVA por el mes de abril de 2004<sup>1</sup>. En la demanda, se alegó que la resolución habría contravenido lo previsto en los artículos 130 y 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno y el artículo 145.2.b de su Reglamento, relativos al crédito tributario por la producción de bienes para exportación, así como el deber de motivación de los actos administrativos.

2. El 27 de agosto de 2015, dentro del proceso judicial N.° 09501-2004-5682, el Tribunal Distrital N.° 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió una sentencia en la que declaró sin lugar la demanda presentada. Mediante auto de 4 de septiembre de 2015, se rechazó el recurso de ampliación presentado por la compañía.

3. El 11 de septiembre de 2015, la compañía dedujo recurso de casación. El 7 de octubre de 2015, la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional inadmitió el recurso de casación.

4. El 6 de noviembre de 2015, la compañía REYBANPAC REY BANANO DEL PACÍFICO C.A. presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.

<sup>1</sup> La resolución concedió la devolución de USD 5.521,36, de USD 183.558,80 solicitados por la compañía accionante.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 17 de mayo de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 30 de junio de 2020, en la que requirió el correspondiente informe de descargo.

### **B. La pretensión y sus fundamentos**

7. La compañía accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

8. Como fundamento de sus pretensiones, la compañía accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

**8.1.** Que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, en su dimensión de acceso a la justicia, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, excediendo las atribuciones correspondientes a la fase de admisión.

**8.2.** Que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia por cuanto con la inadmisión de su recurso de casación se impidió que el problema de fondo (la presunta afectación al derecho a la igualdad por parte del tribunal distrital al haber desestimado sus pretensiones cuando, en un caso similar, estas sí se aceptaron) sea resuelto por un tribunal de casación.

### **C. Informe de descargo**

9. El 22 de julio de 2020, Fernando Cohn, en su calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó la imposibilidad de remitir el informe de descargo requerido por cuanto la conjueza nacional que expidió el auto de inadmisión, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, había cesado en funciones.

## **II. Competencia**

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

### III. Planteamiento de los problemas jurídicos

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

12. En relación al cargo contenido en el párrafo 8.1 *supra*, la compañía accionante afirma que el auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, específicamente, su dimensión de acceso a la justicia, por cuanto se inadmitió su recurso mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, excediendo su competencia relativa a la admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, si bien la compañía accionante ha señalado como derecho vulnerado la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, en aplicación del principio *iura novit curia*, se analizará el cargo en virtud del derecho al debido proceso –el que constituye un componente de la tutela judicial efectiva, como se expone en el párr. 21 *infra*– en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por cuanto el auto cuestionado habría inobservado una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía REYBANPAC REY DEL BANANO DEL PACÍFICO C.A. por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

13. Acerca del cargo sintetizado en el párrafo 8.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía REYBANPAC REY DEL BANANO DEL PACÍFICO C.A. porque habría impedido que un tribunal de casación realice un análisis sobre el fondo de su recurso?

### IV. Resolución de los problemas jurídicos

**D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía REYBANPAC REY DEL BANANO DEL PACÍFICO C.A. por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?**

14. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al establecer que: “*Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”.

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

27. [...] *el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho*

*al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original].*

**16.** El cargo de la compañía accionante cuestiona el auto que inadmitió su recurso de casación por cuanto habría examinado el fondo de sus alegaciones, inobservando una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso de casación.

**17.** Al respecto, para determinar la procedencia o no del cargo, conviene establecer lo siguiente:

**17.1.** En el recurso de casación, la compañía accionante alegó, bajo la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, que la sentencia recurrida no estaba motivada. Asimismo, bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegó que no se habían aplicado precedentes jurisprudenciales, que se vulneró su derecho a la igualdad, que se cometió una infracción en relación al art. 69-A de la Ley de Régimen Tributario Interno y que se interpretó incorrectamente el art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial.

**17.2.** El auto impugnado resolvió inadmitir el recurso de casación, considerando lo siguiente:

*6.1 Causal quinta.- [...]*

*6.1.4 En casación, la diferencia entre falta de motivación del acto administrativo y falta de motivación de la sentencia es medular. En la especie, la recurrente antes que sustentar su impugnación en una falta de motivación de la sentencia misma, lo que termina sosteniendo es la falta de motivación del acto administrativo impugnado, y siendo así, la causal quinta es improcedente, pues, la ley se refiere claramente a los requisitos de la sentencia.*

*Debe considerarse que una hipotética falta de pronunciamiento del tribunal de instancia respecto a la motivación del acto administrativo, tendría que ser impugnada al amparo de la causal primera, por una presunta falta de aplicación del derecho sustantivo [...]*

*6.1.5 Es preciso dejar en claro que si la accionante consideró que el tribunal de instancia no estableció correctamente el objeto de la litis y por ende, omitió pronunciarse sobre una de las pretensiones de su demanda, no existe falta de motivación sino, una sentencia citra petita o ex silentio, la causal idónea para el efecto, es la cuarta del art. 3 de la Ley de Casación.*

*6.1.6 Por lo expuesto, el cargo, al no contener elementos objetivos para su análisis, no haberse formulado al amparo de la causal correspondiente, y, en su caso, por no reunir los requisitos previstos en la ley, deviene en inadmisibile.*

6.2 *Causal primera.*- [...]

6.2.1.2 *Para la empresa accionante, el tribunal de instancia no ha aplicado el principio stare decisis, pues, según explica, en otro juicio similar, en aplicación del principio dispositivo realizó control constitucional.*

*En la legislación ecuatoriana, no se aplica el principio stare decisis, de raigambre anglosajona [...]*

6.2.1.3 [...]

*Esto implica que para invocarlos es menester contar con una resolución del pleno de la Corte Nacional de Justicia, respecto del tema.*

*Así, el criterio expuesto por esta sala en un fallo, no constituye, de modo alguno, un precedente jurisprudencial obligatorio, sino, un precedente que puede servir de referencia pero no como sustento del recurso de casación, al amparo de la causal primera [...]*

6.2.1.4 [...]

*Si lo que se alega es un trato desigual, la parte recurrente debió evidenciar que en casos exactamente iguales, la posición del tribunal ha sido distinta, para lo cual se debe acreditar similitud de casuística, que no se logra con la sola transcripción de una parte de la sentencia [...]*

*Así, la alusión al art. 11, número 2 de la Constitución, respecto del cual el recurrente no ha determinado el vicio que le atribuye a la sentencia, queda en mera aseveración.*

6.2.1.5 *Por la causal primera, en la exposición se alude al art. 69-A de la Ley de Régimen Tributario Interno, pero la casacionista se limita a indicar: “El trato desigual (...) ha repercutido en el ordenamiento legal aplicable para nuestra pretensión, esto es el art. 69-A, de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente a la causación del tributo”, afirmación que no constituye fundamentación del cargo, pues no determina de modo alguno la infracción que alega haberse cometido.*

6.2.1.6 *Interpretación incorrecta del art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial.-*

6.2.1.6.1 *Al amparo de la causal primera, como se ha señalado insistentemente, cabe únicamente la impugnación de normas sustantivas El art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, es una norma de carácter procesal, por lo que su invocación al amparo de esta causal es impertinente.*

**18.** De la cita antes expuesta, esta Corte verifica que el auto impugnado realizó un análisis de admisibilidad y no uno de fondo. Así, sobre la alegación de la causal quinta, no concluyó que la sentencia estaba motivada, sino que el recurrente alegó la falta de motivación de la resolución administrativa en lugar de la sentencia impugnada. Asimismo, el auto no llegó a establecer si se aplicó o no un precedente jurisprudencial obligatorio, sino que el cargo de casación no se refirió a uno de estos precedentes y que,

en su lugar, mencionó una sentencia no vinculante. Además, tampoco estableció si se vulneró o no el derecho a la igualdad, sino que el recurrente no expuso de forma completa las situaciones cuya comparación proponía el cargo de casación. Luego, el auto impugnado estableció que el cargo relativo al art. 69-A de la Ley de Régimen Tributario Interno no habría especificado si dicha disposición, no se habría aplicado, se habría aplicado indebidamente o habría sido erróneamente interpretada. Finalmente, el auto sostuvo que se alegó la transgresión de normas sustantivas, pero con la mención de normas procesales; de allí que, se concluyó que el recurso incumplió con la carga argumentativa requerida por las causales invocadas (primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación). Consecuentemente, se constata que el auto en cuestión actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad de un recurso de casación, sin extralimitarse.

19. Por lo dicho, esta Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía accionante.

**E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía REYBANPAC REY DEL BANANO DEL PACÍFICO C.A. porque habría impedido que un tribunal de casación realice un análisis sobre el fondo de su recurso?**

20. El artículo 75 de la Constitución de la República respecto de la tutela judicial efectiva prescribe que:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

21. Además, en varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.

22. La compañía accionante controvierte el auto de inadmisión de casación porque le habría privado de una decisión sobre el fondo de su recurso. De esta forma, el cargo cuestiona el primero de los momentos del derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, el acceso a la justicia (ya que la inadmisión de su recurso le habría impedido acceder a un juicio sobre el fondo del mismo).

23. Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación en la que, según la Ley de Casación, únicamente es posible examinarlo formalmente<sup>2</sup> (y, conforme se evidenció en el problema jurídico anterior, el auto impugnado, no efectuó un examen sobre el fondo de las alegaciones del recurso).

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1281-13-EP/19, párr. 34.

Por lo tanto, únicamente el recurso de casación que supere esta fase permite valorar sus pretensiones y alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas, sin que esto, por sí mismo, implique una afectación al acceso a la justicia. Así pues, este diseño procesal del recurso de casación no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva porque, si así fuese, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima<sup>3</sup>.

**24.** En virtud de lo expuesto, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial de la compañía accionante.

### V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1808-15-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
09:50:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente  
por CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

<sup>3</sup> Ibíd, sentencia N.º 660-16-EP/21, del 17 de marzo de 2021, párrafo 23.



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

**CASO Nro. 1808-15-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 69-17-EP/21**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 69-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta decisión se analiza si la sentencia de mayoría emitida por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que resuelve el recurso de casación presentado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, y el derecho a la seguridad jurídica del ahora accionante. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección, una vez examinadas sus alegaciones.

#### **I. Antecedentes**

1. El señor Chen Naiqiao, por sus propios derechos, impugnó la Resolución No. SENAE-DNJ-2015-0106-RE de 26 de febrero de 2015, suscrita por la Directora Nacional Jurídico Aduanero del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE); fijando la cuantía de su demanda en USD \$ 126.527,47 correspondiente al valor determinado en la Rectificación de Tributos<sup>1</sup>.

2. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil, dentro del juicio signado con el N° 09503-2015-00035, en sentencia dictada el 27 de abril de 2016, declaró con lugar la demanda presentada y por ende, la nulidad de la resolución impugnada y de la rectificación de tributos que fue su antecedente<sup>2</sup>. La entidad

<sup>1</sup> La Resolución impugnada declaró sin lugar el reclamo administrativo No. 181-2014 presentado respecto de la Rectificación de Tributos No. DNI-DRII-RECT-2014-0171 emitida en relación a las importaciones realizadas por el actor. La parte actora sostiene que la Administración Aduanera no tomó en consideración que presentó la documentación suficiente que sustentaba la aplicación del primer método de valoración, no obstante se aplicó el tercer método de valoración.

<sup>2</sup> El Tribunal consideró "(...) para la aplicación del tercer método de valoración LAS MERCANCÍAS SIMILARES cuyo valor se aplica a las mercancías objeto de rectificación de tributos, debían haber sido valoradas con el método de valor de transacción, vendidas al mismo nivel comercial y sustancialmente en las mismas cantidades, pues si no son similares esas condiciones, deben practicarse ajustes para establecer el valor referencial a aplicar, considerando además el elemento tiempo, esto es, que las mercancías similares hayan sido exportadas en el mismo momento o en un momento aproximado al de la importación de las mercancías objeto de rectificación en su valor (...) la falta de información de la administración aduanera respecto de la importación (o importaciones) de las que se han obtenido los valores referenciales, constituyen falta de motivación de la resolución respecto al ajuste realizado, pues no sustenta que se hayan

demandada solicitó la aclaración de esta sentencia; petición que fue negada con auto de 10 de mayo de 2016 emitido por el Tribunal Distrital.

3. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 27 de abril de 2016 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Guayaquil, recurso que fue concedido con auto de 07 de junio de 2016 dictado por el referido Tribunal. Mediante auto de 18 de julio de 2016, el congreso de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, resolvió la admisibilidad parcial del recurso interpuesto<sup>3</sup>.

4. En sentencia de mayoría de 29 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia recurrida; y, ratificar la validez de la resolución impugnada, y de la rectificación de tributos.

5. El 09 de enero de 2017, el señor Chen Naiqiao, por sus propios derechos, en adelante el accionante, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de diciembre de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Con auto de 16 de marzo de 2017 se admitió a trámite la acción planteada N° 69-17-EP<sup>4</sup>, correspondiéndole su sustanciación a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.

6. El 05 de febrero de 2019, los actuales Jueces de la Corte Constitucional se posesionaron en sus cargos; y, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó el caso No. 69-17-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 08 de julio de 2021, avocó conocimiento, requirió el informe motivado y dispuso su notificación a los involucrados.

7. En el expediente consta el oficio de 12 de julio de 2021 remitido por los doctores Gustavo Durango Vela, Gilda Morales Ordoñez y José Suing Nagua, actuales jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

---

*cumplido los requisitos establecidos en el Reglamento a la Decisión 571 respecto del tercer método de valoración. La resolución impugnada al confirmar la rectificación de tributos, se sustenta en la conclusión de que en el proceso de control posterior se “procedió con el correcto ajuste de valor”.*

<sup>3</sup> Se resolvió la admisibilidad por “(...) falta de aplicación del art. 63 de la Resolución No. 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571- Valor en Aduana de las Mercancías Importadas” de la Comunidad Andina de Naciones y del art. 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art. VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración OMC), al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación”.

<sup>4</sup> La Sala de Admisión no emitió pronunciamiento alguno sobre el pedido del accionante de que se disponga la suspensión de los efectos jurídicos del acto impugnado hasta que se resuelva la causa. Al respecto, es preciso indicar que de conformidad con lo previsto en el artículo 27, inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tampoco procedía lo solicitado.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Del accionante

9. El accionante manifiesta que la decisión impugnada vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento, y como consecuencia de ello, alega además la vulneración del derecho a la seguridad jurídica; derechos contemplados en los artículos 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

10. Sobre la presunta vulneración de lo previsto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, el accionante sostiene que *“(...) la sala habría desnaturalizado el recurso de casación, al haber entrado a calificar los hechos de instancia y argumentos expuestos por la autoridad demandada en instancia, realizando una valoración probatoria al determinar que en su fallo ‘el vicio de Falta de aplicación del Art. 63 de la Resolución No. 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571- Valor en Aduana de las Mercancías Importadas” de la Comunidad Andina de Naciones y del Art. 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art. VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración OMC)’. Eso significa que para haber concluido la falta de análisis de este hecho, el tribunal de casación analizó las constancias procesales del expediente e inobservó partir de los reales hechos probados establecidos en los numerales CUARTO, QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO y OCTAVO de la sentencia de instancia (...)”*; para lo cual, el accionante cita textualmente dichos acápites de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital.

11. Señala además que *“(...) el tribunal de casación debió haber resuelto conforme a la naturaleza de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación (sic), que tiene como limitante la revaloración de las pruebas y debe ser planteada a partir de los hechos probados en la sentencia (...) los jueces nacionales debieron partir por los hechos probados que resolvían el fondo del asunto, esto es, que se encuentra probado que el primer método de valoración en este caso es plenamente aplicable y eso demostró que era improcedente la aplicación del tercer método de valoración realizado por la aduana”*.

12. Considera que el actuar de los jueces nacionales desborda los límites de sus competencias al haberse inobservado el procedimiento de la causal esgrimida por el casacionista. Agrega que al haberse vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del juzgamiento a una persona ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento, directamente se vulnera la seguridad jurídica, puesto que la sustanciación de un proceso en la forma prevista en la normativa pertinente asegura el respeto a estos dos derechos.

**13.** Así también, para sustentar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, menciona que “(...) *la Sala de Casación no aplicó la jurisprudencia obligatoria emitida por la corte Constitucional (sic) en las sentencias No. 008-13-SEP-CC, 020-13-SEP-CC, 034-13-SEP-CC, 067-13-SEP-CC, 072-13-SEP-CC, 084-13-SEP-CC, 028-14-SEP-CC, 077-14-SEP-CC, 129-14-SEP-CC, 002-15-SEP-CC, 0153-14-SEP-CC, 100-15-SEP-CC, 278-15-SEP-CC, 071-16-SEP-CC, decisiones que se ubican al mismo nivel que la Constitución de la República y que prevalecen sobre cualquier fuente normativa infraconstitucionales (sic) que sea contraria a estas decisiones de carácter vinculante, transgrediendo lo estatuido en los numerales 1 y 6 del Art. 436 de la Constitución de la República, ya que los criterios expedidos de este máximo organismo constitucional son de cumplimiento obligatorio por parte de los operadores de justicia*”.

**14.** Concluye indicando que “*La caracterización del recurso de casación como extraordinario ha sido un criterio uniforme de la Corte Constitucional dentro de su jurisprudencia. En varias de sus decisiones, la Corte además se ha reiterado la importancia de que los jueces nacionales conserven la esencia del recurso, observando el ámbito de análisis que éste presenta, el cual se contrae al análisis de legalidad de la sentencia en relación con los fundamentos aportados por las partes y resolver observando las formalidades de las causales de casación esgrimidas*”.

**15.** Su pretensión es que se acepte la acción planteada, a fin de que se declare la vulneración de los derechos alegados y se deje sin efecto la sentencia impugnada, para que un nuevo tribunal conozca y resuelva el fondo del recurso de casación propuesto.

### **3.2. De los accionados**

**16.** En el expediente constitucional, consta el oficio remitido por los doctores Gustavo Durango Vela, Gilda Morales Ordoñez y José Suing Nagua, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quienes señalan que los jueces que emitieron la decisión impugnada actualmente no forman parte de la Corte Nacional de Justicia; y, mencionan además que la Sala actuante “*ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un fallo) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción*”.

## **IV. Análisis del caso**

**17.** Tomando en consideración las alegaciones propuestas por el accionante, se formula el siguiente problema jurídico para abordar el análisis constitucional del presente caso: ¿La sentencia de 29 de diciembre de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, y del derecho a la seguridad

jurídica, según lo previsto en los artículos 76, numeral 3 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente? En este sentido, se efectúa el siguiente examen:

***Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento***

**18.** En cuanto a esta garantía, el artículo 76, en su numeral 3 de la Constitución de la República menciona que: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...) 3. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (...)”*, lo que conlleva a que toda autoridad jurisdiccional debe actuar conforme a la competencia constitucional y legal para conocer y resolver determinados asuntos<sup>5</sup>, observando el respectivo trámite previsto para cada procedimiento.

**19.** El accionante por su parte, acusa la vulneración de esta garantía pues a su criterio la Sala accionada habría desnaturalizado el recurso de casación al entrar a analizar las constancias procesales del expediente y no partir de los hechos probados por el tribunal de instancia, realizando una valoración probatoria que no correspondía; así, señala que su actuar desbordó los límites de su competencia, pues se inobservó el procedimiento de la causal esgrimida por el casacionista, la cual tiene como limitante la revaloración de pruebas. A fin de verificar si proceden las alegaciones vertidas por el accionante, se efectúa el siguiente análisis de la sentencia impugnada.

**20.** La Sala de Casación para analizar el recurso de casación interpuesto por el SENAE formuló un problema jurídico, con base en la alegada causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación: *“(...) Cargo único.- Falta de aplicación del Art. 63 de la Resolución No. 1684 Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571- Valor en Aduana de las Mercancías Importadas de la Comunidad Andina de Naciones y del Art. 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art. VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración OMC)”(...)*”.

**21.** A fin de abordar el problema jurídico planteado, la Sala cita las normas acusadas como infringidas y señala que el cuestionamiento que formula la Administración Aduanera es que en la sentencia recurrida, el Tribunal Distrital establece que para aplicar el método de valoración, esta entidad debía determinar las importaciones que se tomaron de referencia en la base de valor (nombres de importadores, clases de mercancías, nivel comercial, si era de productos con marca, calidad, cantidades importadas, etc.), cuando para el SENAE la información de las Bases de Datos es reservada, de acuerdo a lo previsto en las normas alegadas como infringidas bajo el cargo de falta de aplicación.

**22.** Seguidamente, la Sala de Casación, en relación a la sentencia de instancia, establece la siguiente referencia a dicho fallo: *“(...) en la Rectificación de Tributos DNIDRII- RECT-2014-0171, el SENAE descartó el primer método de valoración, toda vez que el importador no presentó la totalidad de la documentación que se le había solicitado, que luego del descarte del*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1598-13-EP/19, párrafo 17.

*primer método de valoración, Valor de Transacción de las mercancías, se buscó dentro de la Base del Valor del SENA, los registros de valores de mercancías idénticas y similares a las declaradas encontrando precios de mercancías similares que se encuentran superiores a los declarados en estos refrendos; por lo que, al no hallar mercancías idénticas en la Base de Valor, se procedió a descartar el Segundo Método: Valor de mercancías idénticas, y en aplicación del artículo 37 de la Resolución 846 de la Comunidad Andina se aplicó el Tercer Método: Valor de Transacción de Mercancías Similares. De lo cual, el Tribunal de instancia llega a la conclusión de que la falta de identificación de la importación contenida en la base de datos aplicada a las 18 declaraciones rectificadas, impide establecer si la importación referencial corresponde efectivamente a mercancías similares y que justamente por la falta de información de la administración aduanera respecto de las importaciones de las que se obtuvo los valores referenciales, por todo lo cual, tanto la Resolución como la Rectificación de Tributos carecen de motivación, para finalmente declarar con lugar la demanda y declarar la nulidad de la Resolución y la respectiva Rectificación de Tributos” (el énfasis es agregado).*

**23.** Al respecto, la Sala concluye que “(...) **los datos almacenados en una base de datos sobre valoración deberán tratarse de conformidad con las disposiciones sobre confidencialidad que son de aplicación(...)**”, siendo a su criterio pertinentes y aplicables las disposiciones constantes en las normas cuya falta de aplicación se acusó; reitera respecto de estas normas que su “(...) **contenido refiere el hecho de que la información empleada para evaluar los riesgos potenciales con respecto a la veracidad o exactitud del valor en aduana declarado por las mercancías importadas, es de carácter confidencial, por lo que los funcionarios de la Administración Aduanera autorizados para la obtención de la información, análisis y uso de la herramienta de perfiles de riesgo deberán guardar absoluta reserva y confidencialidad en razón del ejercicio de sus funciones; por lo que a criterio de este Tribunal Especializado es indudable que en el proceso de control posterior, como parte de la facultad determinadora de la Administración Aduanera, se determinó un perfil de riesgo para el importador, mismo que dio origen a la verificación y la posterior rectificación de tributos en las importaciones de mercancías realizadas por el importador (...)** En definitiva, **lo que estas normas de derecho resguardan es el carácter de confidencial o protegida de la información contenida en las bases de datos del SENA (...)**” (el énfasis es agregado).

**24.** La Sala resolvió que se configuró el vicio alegado por el SENA, considerando que el Tribunal Distrital dejó de aplicar las normas propuestas en el recurso de casación y que eran las llamadas a resolver el caso en cuestión; consecuentemente, casó la sentencia y ratificó la validez de la resolución impugnada y de la rectificación de tributos.

**25.** De lo expuesto previamente, se advierte que la Sala al analizar la causal admitida a trámite, esto es, la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>6</sup>, no se extralimitó en sus funciones realizando una nueva valoración de prueba, ni se observa, por tanto, que se haya desnaturalizado el recurso de casación, como lo afirma el accionante; de hecho, se colige que la Sala para determinar que se configuró el vicio de falta de aplicación, basó su análisis en el carácter de confidencialidad que a su criterio tiene la información contenida en las bases de datos del SENA y respecto de las cuales esta entidad realizó la valoración y rectificación de tributos de las mercancías importadas.

---

<sup>6</sup> Ley de Casación, artículo 3: “Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva”.

**26.** En este punto, es importante acotar que considerando la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, el control que realiza este Organismo se limita a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, de tal forma que está restringido de emitir un pronunciamiento sobre las argumentaciones vertidas por el accionante respecto a qué método de valoración debía aplicarse a las mercaderías importadas<sup>7</sup>, pues no le corresponde pronunciarse sobre el mérito del proceso original; y, tampoco el proceso es originario de una garantía jurisdiccional, en cuyo caso por excepción se podría habilitar el examen de mérito del caso.<sup>8</sup>

**27.** Más allá de lo expuesto, se observa que los jueces accionados actuaron en el marco de sus competencias, de acuerdo a lo previsto en los artículos 184 y 185, segunda parte, número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación que establecen la competencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia para conocer los recursos de casación, en este caso, en materia aduanera; por lo tanto, se descarta el cargo del accionante y la presunta vulneración de la garantía a ser juzgado por un juez competente y de acuerdo al trámite propio de cada procedimiento.

### ***Análisis del derecho a la seguridad jurídica***

**28.** Conforme a lo previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República el derecho a la seguridad jurídica “ (...) *se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”; este Organismo por su parte, ha sostenido que la persona debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>9</sup>.

**29.** El accionante refiere que la Sala accionada no aplicó la jurisprudencia obligatoria emitida por la Corte Constitucional y cita para ellos varios fallos que han sido mencionados en el párrafo 13 *ut supra*; y, nuevamente cuestiona que se alteró la naturaleza jurídica del recurso de casación “ (...) *el cual se contrae al análisis de legalidad de la sentencia en relación con los fundamentos aportados por las partes y resolver observando las formalidades de las causales de casación esgrimidas (...)*”.

**30.** En cuanto al argumento vertido respecto de la falta de aplicación de jurisprudencia obligatoria emitida por la Corte Constitucional, en sentencia 1943-15-EP/21, este Organismo sostuvo que al alegarse la vulneración de derechos constitucionales en una acción extraordinaria de protección con base en la inobservancia de un precedente constitucional, el argumento del accionante para que sea considerado claro, debe incluir

<sup>7</sup> Así también lo manifestó este Organismo en sentencia No. 2209-16-EP/21, párrafo 16.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 176-14-EP/19, párrafo 55.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párrafo 20.

dentro de la justificación jurídica, al menos los siguientes elementos: “i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”<sup>10</sup>; sin embargo, el accionante se limita a citar sentencias de la Corte Constitucional, sin argumentar, ni explicar de forma clara y completa cómo estas decisiones se relacionan con el caso en análisis y por qué debían ser aplicadas, lo que imposibilita que se entre a analizar esta presunta inobservancia de precedentes e impide que este Organismo emita un pronunciamiento al respecto.

**31.** Más allá de ello, en efecto como afirma el accionante y conforme ha sido reiterado por este Organismo “(...) los jueces de la Corte Nacional de Justicia se encuentran impedidos de pronunciarse sobre el fondo de un asunto concreto, de valorar la prueba, o de entrar a valorar, calificar y juzgar los hechos que originaron un caso determinado, puesto que aquello atentaría contra la independencia interna de los órganos de justicia (...)”<sup>11</sup>.

**32.** En este orden de ideas, se observa que en la decisión impugnada se aplicaron las normas jurídicas previas, claras y públicas que los jueces consideraron pertinentes; es así que, de acuerdo a la alegada causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, determinaron que se configuró la falta de aplicación de los artículos 63 de la Resolución No. 1684 "Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 - Valor en Aduana de las Mercancías Importadas" de la Comunidad Andina de Naciones; y, 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración de la OMC)", disposiciones con base en las cuales sustentaron su decisión de casar la sentencia recurrida; se garantizó asimismo, un ordenamiento jurídico previsible y determinado, en el que se respetó la naturaleza del recurso de casación, de manera que las autoridades judiciales actuaron dentro de las competencias que la ley de la materia les reconoce, pues como se mencionó no se extralimitaron realizando una nueva valoración de prueba, observando los límites de la causal alegada por la entidad recurrente.

**33.** Finalmente, vale reiterar que al resolver presuntas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde a este Organismo pronunciarse respecto de la apreciación de elementos probatorios o sobre la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de derechos constitucionales<sup>12</sup>.

**34.** Por todo lo expuesto, no se observa una vulneración del derecho a la seguridad jurídica de acuerdo a los cargos alegados por el accionante.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia de mayoría No. 1943-15-EP/21, párrafo 42.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 100-15-SEP-CC, Caso 0452-13-EP.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 2017-16-EP/21, párrafo 28.

## 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
09:47:11 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 0069-17-EP**



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 975-17-EP/21**  
**Jueza ponente: Carmen Corral Ponce**

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 975-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** En esta sentencia se analiza si un auto dictado por el conjuerz de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica. Una vez analizadas las alegaciones del accionante, se resuelve desestimar la acción.

#### **I. Antecedentes**

1. El 08 de agosto de 2016, el señor Henry Luis Contreras Minchala, por sus propios derechos, presentó una demanda de impugnación en contra de la Rectificación de Tributos No. JRPE-2015-0221-D001 de 31 de mayo de 2016<sup>1</sup>. El actor fijó la cuantía de su demanda en USD \$23.162,44.

2. Dentro del proceso signado con el No. 01501-2016-00082, el Tribunal de lo Contencioso Tributario, con sede en Cuenca, con sentencia de 08 de febrero de 2017 aceptó la demanda propuesta y dejó sin efecto por falta de motivación la rectificación de tributos<sup>2</sup>. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada dentro del proceso.

<sup>1</sup> La determinación tributaria rectificó los valores declarados en las importaciones de mercancías, consistentes en TELAS, conforme constan de las declaraciones aduaneras números 091-2013-10-00536577 y 028-2014-10-00051380, que corresponden, en su orden, a las realizadas en fechas 23 de agosto de 2013 y 22 de enero de 2014. La entidad aduanera encontró insuficiencia e inconsistencia en los documentos probatorios presentados por el actor, lo que no permitió comprobar el valor declarado de las mercancías a efectos de la aplicación del Primer Método de Valoración, por lo que se procedió a hacer el recálculo (aplicando el Tercer Método de Valoración), y a la vez una Rectificación de Tributos, exigiendo al importador el pago de USD \$23.162,44.

<sup>2</sup> El Tribunal señaló que "(...) no basta que se diga que se ha contado con los registros de valor de mercancías similares en la Base de Valor del SENA E en un momento aproximado a la fecha de importación de las mercancías por parte de la hoy accionante; sino que se establezcan con claridad los aspectos indicados en la normativa supranacional, y ellos se reflejen en la rectificación de tributos; lo que no sucede en este caso provocando la falta de motivación de la misma (...) no contiene explicación suficiente ni detallada, sobre la mercancía que fue considerada como similar a la importada por la actora, fechas de importación, país, cantidades y demás circunstancia que ha sido debidamente explicada en esta sentencia (...) La administración ha pretendido justificar lo escueto de su razonamiento para establecer la rectificación de tributos, en los presupuestos establecidos en el artículo 225 del Código Orgánico de la

3. El doctor Darío Velástegui Enríquez, en calidad de conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con auto de 03 de abril de 2017 inadmitió el recurso de casación interpuesto. El 25 de abril de 2017 la abogada Inés Johanna Villavicencio López, quien compareció en calidad de procuradora judicial del economista Miguel Fabricio Ruíz Martínez, director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en adelante la entidad accionante, presentó acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión.
4. Con auto de 23 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción planteada N° 975-17-EP, correspondiéndole su sustanciación a la anterior jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
5. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 28 de junio de 2021, avocó conocimiento del caso, requirió al conjuez nacional que remita un informe motivado; y, dispuso su notificación a los involucrados.
6. En el expediente consta el oficio de 01 de julio de 2021, remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

## II. Competencia

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

---

*Producción Comercio e Inversiones; en la Resolución 1684 del Reglamento Comunitario de la decisión 571, artículo 63 y en el acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que se refieren a (sic) la información confidencial de las Bases de Datos de la Administraciones Aduaneras. La Sala considera que esa normativa no puede constituir elemento para determinar obligaciones tributarias sin sustento debido, puesto que la privacidad de la información no impide que la administración motive adecuadamente sus decisiones (...) la motivación no exige como pretende la autoridad demandada justificando el arbitrio de su actuación determinadora, que se señale el nombre del Agente de comercio exterior o el número del refrendo que corresponde a la mercancía que ha servido de referencia para establecer la diferencia de precios, sino que se explique adecuadamente el porqué del establecimiento del valor en la rectificación, sustentado, sobre elementos fácticos fehacientes que demuestren claramente que el ajuste es razonable y corresponde al real valor en aduana de la mercancía”.*

### III. Alegaciones de las partes

#### 3.1. De la entidad accionante

8. La entidad accionante sostiene que el auto de inadmisión del recurso de casación vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7, literal 1) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente; su pretensión es que declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se dispongan las reparaciones que fueren del caso.

9. Menciona que *“(...) se ha señalado de manera clara en el recurso de casación las normas de derecho infringidas, así como se ha fundamentado señalando la forma en que se debieron interpretar dichas normas por parte del Tribunal (...)”*; en este sentido, afirma que la inadmisión de su recurso *“(...) ha derivado en una violación a mi derecho a la seguridad jurídica, pues ante el señalamiento certero de normas que se debían considerar en el proceso y no se consideraron, el no haber sido corregidas por parte del tribunal de casación sobre las mismas genera inseguridad jurídica por cuanto ahora tenemos normas de derecho vigentes que en teoría deben ser obligatoriamente aplicadas por los jueces, sin embargo al parecer ellos tienen la facultad de decidir si la aplican o no, cosa contradictoria al principio constitucional de la seguridad jurídica”*.

10. Por otro lado, sostiene que la decisión impugnada carece de motivación por cuanto *“(...) en ésta solamente se cita los requisitos que debe contener el recurso, para finalmente concluir que en (sic) el escrito de casación no contiene la lógica jurídica necesaria para sustentar el cargo de errónea interpretación de cada una de las normas señaladas como infringidas, cuando de la revisión del recurso de casación interpuesto se puede evidenciar que no solo se ha citado las normas de derechos violadas en la sentencia de instancia, sino que también se señala la forma o por qué se encuentran erróneamente interpretadas por el tribunal señalando también el cómo es que se debieron aplicar dichas normas jurídicas inobservadas o violadas, es decir se encuentra debidamente fundamentado el recurso de casación (...)”*.

#### 3.2. Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

11. En el expediente constitucional consta el oficio remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica que el conjuez que emitió el auto impugnado, actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; señala además que el conjuez actuante *“(...) ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”*.

#### IV. Análisis del caso

12. A fin de realizar el análisis constitucional del caso y tomando en consideración las alegaciones de la entidad accionante, este Organismo considera pertinente formular el siguiente problema jurídico: ¿el auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 04 de abril de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en artículo 76, número 7, literal l) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

##### *Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación*

13. La garantía básica de la motivación se encuentra contemplada en el artículo 76 número 7, literal l) de nuestra Constitución; esta disposición prevé que: *“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”*.

14. De esta forma, lo que le corresponde a este Organismo al analizar si una decisión está motivada es determinar si ésta cumple, entre otros elementos, con enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>3</sup>, de tal manera que el justiciable pueda conocer las razones por las cuales la autoridad jurisdiccional ha llegado a determinada conclusión<sup>4</sup>. Por lo dicho, a través de esta acción no le corresponde a la Corte Constitucional analizar lo correcto o incorrecto de la decisión impugnada, ni valorar si el recurso de casación interpuesto por la entidad aduanera cumplió o no con los requisitos formales, pues ello es competencia exclusiva del conjuer nacional en fase de admisibilidad; hacerlo implicaría una superposición o reemplazo de las competencias de la justicia ordinaria y ocasionaría el desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional que ha sido establecida por la misma Constitución<sup>5</sup>.

15. Ahora bien, de la revisión del auto impugnado, se observa que el conjuer nacional estableció su competencia para pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso<sup>6</sup>; determinó la procedencia del recurso de casación respecto de la sentencia recurrida al tratarse de un proceso de conocimiento; analizó que el recurso fue interpuesto por quien recibió agravio de la sentencia y de forma oportuna, es decir, dentro del término constante en el inciso tercero del artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1184-12-EP/19, párrafo 19.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 394-14-EP/20, párrafo 24.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1706-13-EP/19, párrafo 22.

<sup>6</sup> Para ello enuncia el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución, numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, inciso primero del artículo 269 y artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos; Resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura No. 042-2015 de 17 de marzo de 2015 y No. 060-2015 de 1 de abril de 2015; y, Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia No. 06-2015 de 25 de mayo de 2015.

Seguidamente, enunció las normas que el recurrente estimó infringidas y la causal invocada -caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos-.

16. En el apartado séptimo, consta el análisis de la fundamentación del recurso, para lo cual, el congreso señala los presupuestos que se deben considerar para viabilizar el recurso respecto de la causal invocada; así menciona que se deberá: “*a. Especificar el modo de infracción; b. Individualizar la ‘norma de derecho o los precedentes jurisprudenciales obligatorios’ infringidos; c. Fundamentar el cargo en relación al modo de infracción; y, d. Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia*”.

17. Sobre el cargo de errónea interpretación de los artículos 76 numeral 1 y 226 de la Constitución, señala que “*[s]u invocación dentro del recurso de casación es viable cuando se lo ha asociado en apoyo a una norma legal. Concomitantemente de lo referido en el párrafo anterior, Robert Alexy (sic) manifiesta que, ‘Los principios de aplicación de los derechos son de carácter general y con intervención directa para todos y cada uno de los derechos’*” (el énfasis es agregado); con este razonamiento, el congreso sostuvo que el cargo no procede.

18. En cuanto a la errónea interpretación de los artículos 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 62 de la Resolución 846 de la Comunidad Andina de Naciones vigente a la fecha de la aceptación de las declaraciones aduaneras y que actualmente se encuentra recogida en el artículo 63 de la Resolución No. 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571-Valor en Aduana de las Mercancías Importadas” de la Comunidad Andina de Naciones y artículo 10 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el congreso concluyó de igual forma que el cargo no procede, con sustento en el siguiente análisis:

*“(...) el recurrente no lo ha fundamentado, por cuanto su escrito **no contiene la lógica jurídica necesaria para sustentar el cargo de errónea interpretación por cada una de las normas señaladas como infringidas**; se debe tomar en cuenta que el escrito contentivo del recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia y por tanto, debe ser planteado como una acción autónoma y autosuficiente; es decir, el vicio debe (sic) ser expuesto de manera que sea comprendido por la Sala de Casación sin necesidad de recurrir a pieza procesal alguna que no sea la sentencia, a efectos de corroborar los vicios alegados y no para suplir las omisiones en que incurre el impugnante; **por lo que en la especie el recurrente no demuestra el error de interpretación del juez respecto a la norma aplicada, ni cuál es el sentido o alcance correcto de la norma para tampoco expresar la incidencia o transcendencia del vicio en la decisión del juzgador**”.* (el énfasis es agregado)

19. Entonces, el órgano jurisdiccional argumentó que el casacionista al alegar la errónea interpretación de las disposiciones constitucionales - 76 numeral 1 y 226 - su invocación es viable si se asocia a una norma legal; y respecto, de las otras normas que el recurrente estimó infringidas, precisó que no logró demostrar el error de interpretación del juez aquo, el alcance correcto de las normas, ni justificó el carácter determinante del vicio alegado -

incidencia o trascendencia- en la sentencia recurrida. En tal virtud, el conjuetz declaró la inadmisibilidad del recurso de casación por no contener una fundamentación idónea que permita su análisis por parte de la Sala de Casación, con base en lo dispuesto en el artículo 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial e inciso primero del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos<sup>7</sup>.

**20.** De acuerdo al análisis que antecede, se observa que en la decisión impugnada el órgano jurisdiccional enunció la normativa y doctrina en que se basa la inadmisibilidad del recurso de casación (disposiciones del COGEP sobre fase de admisibilidad del recurso de casación) y explicó su pertinencia a los cargos planteados; es así que, el conjuetz se pronunció respecto de la causal y normas que consideró infringidas; examinó el cumplimiento de los requisitos formales que debe reunir el recurso de casación, y determinó que el mismo no cumplió con los requisitos formales, explicando de manera específica los motivos por los que el cargo no estaba debidamente fundamentado, conforme se ha sintetizado en el párrafo 19 *ut supra*. Es necesario mencionar que, en la fase de admisibilidad del recurso de casación, el análisis de la autoridad judicial se limita al cargo del casacionista con la causal invocada, mas no al análisis entre el cargo y la sentencia impugnada<sup>8</sup>, tal como lo ha realizado el conjuetz en el presente caso. De esta manera se observa que el auto impugnado se encuentra motivado de acuerdo a los parámetros previstos en el artículo 76, numeral 7), letra l) de la Constitución, cumpliendo así con el estándar mínimo de motivación establecido por este Organismo.

### ***Análisis del derecho a la seguridad jurídica***

**21.** Para sustentar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante menciona que el recurso de casación interpuesto señala las normas de derecho infringidas y que éste fue fundamentado mencionando la forma en que se debieron interpretar dichas normas; alega por tanto que, la inadmisión del recurso genera inseguridad jurídica, a pesar del señalamiento certero de normas que se debían considerar, las cuales a su criterio no fueron corregidas por parte de la autoridad jurisdiccional.

**22.** El artículo 82 de la Constitución de la República establece que “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”; así, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el justiciable debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por

---

<sup>7</sup> Código Orgánico General de Procesos, Artículo 270 (Suplemento Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.- “*Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuetz de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará si el recurso cumple con los requisitos formales previstos en este Código y si lo admite o no (...)*”. (Disposición vigente a la fecha de presentación del recurso)

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia N° 1657-14-EP/20, párrafo 29.

procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>9</sup>.

**23.** En este contexto, al analizar este derecho, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que considere aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales<sup>10</sup>; en el caso en concreto, lo que le corresponde a este Organismo es verificar si al emitir el auto impugnado se observó la normativa pertinente durante la fase de admisibilidad; y, si se resolvió sobre la base de normas claras, previas y públicas vigentes a la época.

**24.** Como se desprende del análisis que antecede, se observa que el conjuerz actuante al efectuar el examen de admisibilidad, verificó si el recurso cumplía con los requisitos y condiciones previstas en los artículos 266, 267, 268, 270 y 277 del Código Orgánico General de Procesos, de conformidad con la causal alegada por el recurrente y a los elementos que deben ser observados para viabilizar dicha causal; en tal virtud, adecuó sus actuaciones a lo establecido en el ordenamiento jurídico, al realizar el examen que le correspondía, en observancia de normas previas, claras y públicas aplicables al caso.

**25.** En este punto, vale reiterar que como se indicó previamente, no le corresponde a este Organismo realizar una nueva verificación del cumplimiento de los requisitos formales del recurso de casación, ni al analizar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica puede pronunciarse sobre la aplicación o interpretación de normas infraconstitucionales como pretende el accionante, pues para que la presunta inobservancia normativa conlleve una vulneración constitucional a la seguridad jurídica, es necesario que ésta tenga una trascendencia constitucional en la transgresión de preceptos constitucionales<sup>11</sup>.

**26.** Por todo lo expuesto, no se evidencia la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

## 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia N° 989-11-EP/19, párrafo 20.

<sup>10</sup> *Ibid.* párrafo 21.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 2696-16-EP/21, párrafo 53.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.08.23 09:49:09 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



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

**CASO Nro. 0975-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 18-18-IS/21**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 18-18-IS**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte verifica el cumplimiento de la sentencia de acción extraordinaria de protección No. 081-16-SEP-CC, emitida en el marco de un proceso de indemnización por error judicial. Tras constatar que fue integralmente cumplida, se desestima la acción.

#### **I. Antecedentes**

##### **Proceso de acción extraordinaria de protección**

1. El 02 de diciembre de 2009, Carlos Julio Emanuel Morán presentó una demanda de indemnización por error judicial en contra del presidente del Consejo de la Judicatura, con una cuantía de \$ 8'000.000,00<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 904-2009-2<sup>2</sup>.
2. Mediante auto de 17 de diciembre de 2009, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil ("**Tribunal Distrital**") se inhibió de conocer la causa, por considerar que la "*acción por error judicial está atribuida [...] en forma exclusiva y excluyente a las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial*".
3. De esta decisión, Carlos Julio Emanuel Morán solicitó revocatoria, misma que fue negada por el Tribunal Distrital el 20 de enero de 2010.
4. El 22 de febrero de 2010, Carlos Julio Emanuel Morán interpuso acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 17 de diciembre de 2009 y 20

<sup>1</sup> El alegado error judicial se refería al proceso en el que Carlos Julio Emanuel Morán, siendo Ministro de Economía y Finanzas, fue acusado como presunto encubridor del delito de falsificación de documentos, tipificado en el artículo 338 del Código Penal. Alegó que el 20 de diciembre de 2002, el presidente de la Corte Suprema de Justicia dictó auto de llamamiento a juicio en su contra, a pesar de que la Fiscalía General del Estado se había abstenido de acusarlo. En tal virtud, en sentencia de 18 de septiembre de 2008, la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, lo absolvió. En su demanda, señaló la casilla judicial No. 36 del Palacio de Justicia de Guayaquil y nombró como abogados defensores a José Alvear Icaza y Fernando Acosta Coloma (fs. 286 del expediente de instancia).

<sup>2</sup> La causa fue posteriormente signada con el No. 09801-2009-0904.

de enero de 2010, emitidos por el Tribunal Distrital. La causa fue identificada con el No. 540-10-EP.

5. El 16 de marzo de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional, en sentencia No. 081-16-SEP-CC, aceptó la acción extraordinaria de protección, dispuso dejar sin efecto los autos impugnados y “[r]etrotraer el proceso hasta antes de la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva; en consecuencia, devuélvase el proceso original al Tribunal Distrital [...] para que continúe la sustanciación del juicio propuesto por el doctor Carlos Julio Emanuel Morán”.
6. El 19 de abril de 2016, el Tribunal Distrital avocó conocimiento de la causa y dispuso que el accionante aclare su demanda en el término de cinco días, indicando “con claridad y precisión quien o quienes (sic) son los demandados, conforme lo determina (sic) los artículos 30 y 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”<sup>3</sup>.
7. El 02 de mayo de 2016, el Tribunal Distrital dispuso el archivo de la causa en virtud de que el accionante no completó la demanda en el término establecido.
8. El 23 de junio y 15 de julio de 2016, el accionante informó al Tribunal Distrital que no tuvo conocimiento del auto de 19 de abril de 2016 debido a que su abogado y propietario de la casilla judicial No. 36 había fallecido<sup>4</sup>. El 27 de julio de 2016, el accionante solicitó la revocatoria de oficio del auto de 02 de mayo de 2016.
9. En auto de 16 de enero de 2018, el Tribunal Distrital señaló que “[d]e la revisión del expediente se destaca que en (sic) el accionante estuvo patrocinado por dos profesionales del derecho, que señaló casilla constitucional en la ciudad de Quito, donde se le notificó lo resuelto por la Corte Constitucional; por tanto, al haber fallecido uno de sus dos abogados dos años antes de que la Corte Constitucional emita su fallo, fue su obligación oportunamente señalar una nueva casilla judicial o correo electrónico”. Asimismo, rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria, toda vez que fue presentada fuera del término de tres días previsto en los artículos 281 y 289 del Código de Procedimiento Civil.

### Proceso de incumplimiento de sentencia

10. El 04 de abril de 2018, Carlos Julio Emanuel Morán (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento de sentencia, solicitando que el Tribunal Distrital cumpla con la sentencia dictada por la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2016.
11. En virtud del sorteo realizado el 11 de abril de 2018, la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.

---

<sup>3</sup> Según la razón sentada ese día, el auto fue notificado al accionante en la casilla judicial No. 36 (fs. 356 del expediente de instancia).

<sup>4</sup> Del certificado de defunción que se adjuntó al escrito de 23 de junio de 2016, se desprende que el abogado José Enrique Alvear Icaza falleció el 14 de enero de 2014 (fs. 361 del expediente de instancia).

12. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
13. El 11 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe respecto del cumplimiento de la sentencia demandada.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### Fundamentos y pretensión de la acción

15. El accionante manifiesta que, el 19 de abril de 2016, los jueces del Tribunal Distrital, *“al momento de avocar conocimiento de la causa sub judice, omiten en (sic) continuar con la sustanciación de la causa en los términos dispuestos por la Corte Constitucional y, en su lugar -insisten- en obstaculizar el desarrollo del proceso en mención”* al disponer que el accionante complete su demanda en lo referente a quién o quiénes conforman la parte demandada.
16. Explica que, en su sentencia, la Corte Constitucional hace referencia al auto de 17 de diciembre de 2009, en el cual el Tribunal Distrital expresamente señaló: *“Carlos Julio Emanuel Morán [...] concurre a este órgano de la administración de justicia para demandar al señor Presidente del Consejo de la Judicatura y pedir que se cite al Procurador General del Estado”*. De modo que, a su juicio, *“la Corte Constitucional ya reconoce que la demanda es contra los funcionarios antes señalados, por lo que la ‘exigencia’ del Tribunal Distrital [...] que se complete la demanda [...] constituye a todas luces una clara inobservancia de lo asumido y analizado por la Corte Constitucional”*.
17. Añade que, a la fecha de notificación del auto de 19 de abril de 2016, su abogado defensor *“había fallecido y, por ende, no tuv[o] conocimiento de dicho auto”*.
18. Alega que le correspondía al Tribunal Distrital *“no sólo retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, sino que además se encontraba ‘obligado’ continuar (sic) con la sustanciación del juicio [...], sin que para el efecto tengan potestad de exigir ningún requisito que ya fuere analizado por la Corte Constitucional, como es el nombre de los demandados”*.

19. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que ordene al Tribunal Distrital que cumpla integralmente la sentencia No. 081-16-SEP-CC; que deje sin efecto los autos de 19 de abril y 02 de mayo de 2016 y de 16 de enero de 2018, así como todo lo actuado a partir de aquellos; que retrotraiga el proceso hasta antes de la emisión de estas providencias; y, que prohíba que el Tribunal Distrital “exija formalismos procedimentales que ya han sido conocidos por esta Corte Constitucional”.

#### **Argumentos del Tribunal Distrital**

20. En su escrito de 15 de junio de 2021, los jueces del Tribunal Distrital manifiestan que, habiéndose emitido la sentencia de la Corte Constitucional, el 19 de abril de 2016 avocaron conocimiento de la causa y resolvieron:

*“retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, es decir al auto con los cuales (sic) los jueces que actuaban en aquella época, se inhibieron de conocer la causa, correspondía calificar la demanda; no obstante de aquello, éste Tribunal al revisar el libelo, encontró que no era claro; por lo tanto, conforme el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispuso que el actor en el término de cinco días, aclare su demanda, auto que fue notificado a la casilla judicial que indicó el accionante en el libelo inicial de su demanda”.*

21. Aducen que “en atención a que el accionante no completó la demanda en el término concedido (cinco días) con auto de 2 de mayo del 2016, se dispuso el archivo de la causa, conforme lo establecido en el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. Por tanto, sostienen que el Tribunal Distrital sí cumplió con lo ordenado en la sentencia de la Corte Constitucional.
22. Sostienen que también declararon improcedente la alegación de caso fortuito con respecto al fallecimiento de uno de los abogados defensores toda vez que “no reunía las características determinadas en el artículo 30 del Código Civil, por cuanto no es algo imprevisto al que no es posible resistir, sino que se debió, a la negligencia del demandante al no señalar como era su obligación, nueva casilla judicial”.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

23. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
24. Correspondiendo verificar el cumplimiento integral de la sentencia No. 081-16-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2016, este Organismo realiza el siguiente análisis:
25. La sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso expresamente:

*“3.1 Dejar sin efecto los autos del 17 de diciembre de 2009 y 20 de enero del 2010, emitidos por los jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dentro del juicio de indemnización por error judicial N.º 904-2009-2.*

*3.2 Retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva; en consecuencia, devuélvase el proceso original al Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil para que continúe la sustanciación del juicio propuesto por el doctor Carlos Julio Emanuel Morán”.*

- 26.** En este orden de ideas, la sentencia de la Corte Constitucional ordenó las siguientes medidas: **(i)** dejar sin efecto los autos de 17 de diciembre de 2009 y 20 de enero de 2010; y, **(ii)** retrotraer el proceso hasta antes de la emisión del auto de inhibición de 17 de diciembre de 2009, y que el Tribunal Distrital continúe su sustanciación.
- 27.** Con respecto a la medida **(i)**, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de medidas se ejecutan de forma directa e inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional<sup>5</sup>, sin que sean necesarias actuaciones particulares por parte de la autoridad judicial. Así, los autos de 17 de diciembre de 2009 y 20 de enero de 2010, emitidos por el Tribunal Distrital, quedaron sin efecto a partir de la notificación de la sentencia No. 081-16-SEP-CC, dictada el 16 de marzo de 2016 por la Corte Constitucional. Por lo que se debe considerar que dicha medida fue ejecutada de forma integral.
- 28.** En cuanto a la medida **(ii)**, de la revisión del expediente de instancia, se verifica que la demanda de indemnización por error judicial no había sido calificada al momento en el que se emitió el auto de inhibición y, por ende, el demandado no había sido citado. En tal virtud, lo que procesalmente correspondía en la sustanciación del proceso era la calificación de la demanda y su citación<sup>6</sup>. En este sentido, se observa que el 19 de abril de 2016, el Tribunal Distrital analizó la demanda y consideró que esta debía ser aclarada con respecto a *“quien o quienes (sic) son los demandados”*, para lo cual otorgó al accionante el término de cinco días<sup>7</sup>.
- 29.** Así las cosas, fue sólo al verificar que el accionante no cumplió con tal disposición, que el Tribunal Distrital archivó la causa con fundamento en el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>. Por tanto, mal podría decirse que el

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 35-15-IS/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 27, 35-12-IS/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 15, y 3-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 30.

<sup>6</sup> El artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, vigente a la época, disponía: *“Presentada la demanda, el Magistrado de Sustanciación dispondrá que se cite al funcionario representante de la dependencia administrativa, de la que haya emanado (sic) el acto o resolución que motiva la demanda, y se le entregue la copia de ésta. [...]”*.

<sup>7</sup> Fs. 356 del expediente de instancia.

<sup>8</sup> *“Art. 32.- Si la demanda fuere oscura, irregular o incompleta, el Magistrado de Sustanciación (sic) ordenará que el actor la aclare, corrija, concrete o complete, en el término de cinco días; y si el actor no lo hiciere, rechazará la demanda. El decreto respectivo será notificado al interesado y a las autoridades demandadas.*

*El actor podrá pedir una prórroga prudencial del término, que no excederá de ocho días, salvo que por circunstancias especiales que se invoquen proceda a conceder una mayor”.*

Tribunal Distrital no continuó con la sustanciación del proceso, ya que la falta de aclaración de la demanda no podría imputarse a la autoridad judicial.

30. Al respecto, cabe precisar que las medidas de reparación tendientes a que se continúe con la sustanciación de un caso no implican una obligación de que los jueces fallen de una u otra manera, pues aquello implica una desnaturalización del objeto de la acción<sup>9</sup>. En consecuencia, este Organismo observa que la medida (ii) también fue ejecutada.
31. Finalmente, se debe resaltar que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>10</sup>. Por lo anterior, los argumentos del accionante relativos a: (i) la supuesta falta de potestad por parte del Tribunal Distrital de verificar que la demanda cumpla con los requisitos legales, y (ii) el motivo por el cual no aclaró la demanda dentro del término previsto para el efecto, conforme los párrafos 16, 17 y 18 *supra*, no pueden ser revisados mediante esta acción, pues implicaría su desnaturalización<sup>11</sup>.
32. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional verifica que la sentencia signada con el No. 081-16-SEP-CC se encuentra cumplida de manera integral.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el N°. 18-18-IS.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.08.25 11:30:14 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 39-14-IS/20 de 06 de febrero de 2020, 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021 y 43-17-IS/21 de 19 de mayo de 2021.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencias Nos. 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 24 y 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 28.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS



Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 0018-18-IS**



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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Dictamen No. 8-09-IC /21

Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

**CASO No. 8-09-IC****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN**

**Tema:** Este dictamen se pronuncia sobre la acción de interpretación constitucional formulada por el señor Manuel Alfonso Martínez González, en calidad de director general del Instituto de la Niñez y la Familia INFA, con respecto a si el segundo inciso del artículo 68 de la Constitución excluye la posibilidad de que una persona sola (familia monoparental) pueda adoptar. La Corte Constitucional rechaza la solicitud por improcedente.

**I. Antecedentes**

1. El señor Manuel Alfonso Martínez González, en calidad de director general del Instituto de la Niñez y la Familia (en adelante “*el INFA*”)<sup>1</sup>, mediante petición presentada el 07 de mayo de 2009, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 429 literal i) y 436 numeral 1 de la Constitución de la República, solicitó a la Corte Constitucional del Ecuador la interpretación de si el contenido del segundo inciso del 68 de la Constitución excluye la posibilidad de que una persona sola, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, pueda adoptar.
2. Como alcance a este pedido de interpretación, los ciudadanos Marcelo Palacios Dávila, Blanca Lucila Chiluisa Ochoa, Samantha Torres Díaz, Rosario Moreno, Gladys Calvopiña Herrera y otros, concurren a la Corte Constitucional a fin de adherirse al pedido de interpretación efectuado por el Instituto de la Niñez y la Familia.<sup>2</sup>
3. La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, entonces vigente, certificó el 01 de junio de 2009, que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

<sup>1</sup> Mediante Decreto Ejecutivo No. 1356, publicado el 12 de noviembre de 2012, se integró el Instituto de la Niñez y la Familia - INFA y el Programa de Protección Social - PPS a la estructura del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES.

<sup>2</sup> Fojas 11 a 18 del expediente constitucional.

4. Con fecha 20 de agosto de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el Período de Transición<sup>3</sup>, avocó conocimiento de la presente acción de interpretación constitucional, correspondiente a la causa N° 8-09-IC, y la admitió a trámite. Desde entonces, han avocado conocimiento de la presente causa diversos tribunales. Así, el 31 de agosto de 2009, la Primera Sala de la Corte Constitucional<sup>4</sup> avocó conocimiento de la causa, correspondiendo la sustanciación a Patricio Pazmiño Freire.
5. Luego, el 15 de enero del 2013, la Tercera Sala de Sustanciación<sup>5</sup>, avocó conocimiento de la causa, correspondiendo a Antonio Gagliardo Loor la sustanciación. Posteriormente, el 11 de mayo del 2016, pasaron a conocer la causa los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, recayendo en este último la sustanciación. No se observa alguna otra actuación ni resolución de la presente causa desde que fue admitida en el año 2009 por parte de los entonces jueces y jueza constitucionales.
6. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, el 05 de febrero del 2019, la causa No. 0008-09-IC fue sorteada en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 12 de febrero del 2019, recayendo su conocimiento a la Tercera Sala de Sustanciación (causas tramitadas con las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición), conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Hernán Salgado Pesantes y Teresa Nuques Martínez, correspondiendo a esta última su sustanciación.
7. La prenombrada Tercera Sala de Sustanciación (Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición), avocó conocimiento de la causa No. 0008-09-IC, mediante providencia dictada el 14 de febrero del 2019. El 25 de junio de 2021 se aprobó por unanimidad de la Tercera Sala de Sustanciación, el proyecto de sentencia objeto del presente pronunciamiento, mediante el Acta N.º 002-O-CCE-2021-RPT-3S.

## II. Competencia y legitimación

8. El artículo 429 de la Constitución consagra a la Corte Constitucional como el máximo órgano de interpretación constitucional, siendo su primera atribución, conforme el artículo 436.1 *ibidem*, la interpretación de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado a través de sus sentencias y dictámenes.

---

<sup>3</sup> Conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Édgar Zárate Zárate y Roberto Bhrunis Lemarie.

<sup>4</sup> Conformada por los entonces jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Diego Pazmiño Holguín (juez alterno) y Patricio Pazmiño Freire.

<sup>5</sup> Conformada por los jueces Antonio Gagliardo Loor, Alfredo Ruiz Guzmán y María del Carmen Maldonado.

9. El artículo 19 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición (“*Reglas de Procedimiento*”), normativa vigente al momento de presentación de la solicitud interpretativa, establecía que la Corte Constitucional, a petición de parte, realizará la interpretación de las normas constitucionales o de los tratados internacionales de derechos humanos, tal como dispone el Art. 436 numeral 1 de la Constitución.
10. De acuerdo con la normativa mencionada en los párrafos que anteceden, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción de interpretación constitucional. En lo atinente a la legitimación<sup>6</sup>, se observa que la entidad peticionaria, esto es el Instituto de la Niñez y la Familia INFA, constituye una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES, la cual compareció a través del señor Manuel Alfonso Martínez González, director general a la fecha de presentación de la petición interpretativa del 07 de mayo de 2009, tal como consta de la documentación obrante en el proceso. Por lo tanto, la entidad peticionaria ha justificado debidamente su representación y su calidad de legitimada en atención a las *Reglas de Procedimiento para el periodo de transición*.

### III. Argumentos y pedido de interpretación

#### Razones del solicitante para pedir interpretación y su opinión al respecto

11. El peticionario solicita que se interprete si el segundo inciso del artículo 68 de la Constitución<sup>7</sup> excluye a que “personas solas” puedan adoptar. Para el efecto, señaló que la Constitución de la República establece en sus artículos 44 y 45 la política de protección especial y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas normas recogen de manera general los principios que rigen la tutela de los derechos de este grupo de atención prioritaria y particularmente el artículo 45 recoge la importancia del derecho de aquéllos a tener una familia, al señalar que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica, a su identidad, nombre y ciudadanía, a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria.

---

<sup>6</sup> En este sentido, esta Corte observa que -respecto a la regulación sobre la legitimación activa para solicitudes de interpretación constitucional- las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, como norma entonces vigente, en su artículo 19 indicaba que “ (...) **a petición de parte**, [La Corte] realizará la interpretación de las normas constitucionales o de los tratados internacionales de derechos humanos, tal como lo dispone el Art. 436, numeral 1 de la Constitución.”; a diferencia de la LOGJCC -norma vigente actualmente- que en su artículo 155 circunscribe a los legitimados para solicitar interpretación de norma constitucional a “1. La Presidenta o Presidente de la República. 2. La Asamblea Nacional, por acuerdo del Pleno. 3. La Función de Transparencia y Control Social a través de su órgano rector. 4. La Función Electoral a través de su órgano rector. 5. La Función Judicial a través de su órgano rector. 6. Las personas que cuenten con el respaldo del cero punto veinticinco por ciento del registro electoral nacional.”

<sup>7</sup> El segundo inciso del artículo 68 de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008, señala: “La adopción corresponderá sólo a parejas de distinto sexo”.

12. Explicó el solicitante que tanto la Asamblea Constituyente, como en su oportunidad el Congreso Nacional, han recogido los principios universales del Derecho de Niñez y Adolescencia, como son la doctrina de la protección integral de niñas, niños y adolescentes, entre cuyos derechos fundamentales se encuentra tener una familia.
13. Añadió que de acuerdo al artículo 68 de la Constitución de la República, la unión debe ser estable y monogámica entre personas libres de vínculo matrimonial, por el lapso y condiciones que establece la ley.
14. Respecto a que la Asamblea Constituyente incorporó el inciso segundo del artículo 68 de la Constitución, manifestó: *“Esta restricción, en nuestra opinión, no tiende a establecer una prohibición para que personas solas puedan adoptar, sino evitar la adopción por parte de parejas no heterosexuales”*. Así, con base en lo expresado, concluye el legitimado activo: *“tomando todas las normas jurídicas antes indicadas, entendemos que el segundo inciso del artículo 68 de la actual Constitución, contempla el primer inciso de dicha norma, siendo aplicable solo a las adopciones por parte de uniones de hecho”*.
15. Con las consideraciones expuestas, el Instituto del Niño y la Familia requiere que la Corte Constitucional defina de manera clara y precisa si el inciso segundo del artículo 68 excluye la posibilidad de que una persona sola, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales respectivos, pueda adoptar, como lo reconocen los principios del derecho universal de niñez y adolescencia.<sup>8</sup>

#### IV. Consideraciones y fundamentos

16. De acuerdo a la solicitud de interpretación, el INFA solicitó la interpretación del contenido del segundo inciso del artículo 68 de la Constitución para que se defina, de manera clara y precisa, si excluye la posibilidad de que una persona sola, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, pueda adoptar, entendiéndose para el efecto, por personas solas, a las y los solteros o célibes, viudos, viudas, divorciados y divorciadas.

---

<sup>8</sup> Por su parte, un grupo de ciudadanos, sin identificar la calidad en la que comparecen ante este Organismo, el 07 de julio de 2009, solicitaron a la Corte Constitucional la interpretación del artículo 68 de la Constitución de la República, al expresar su deseo de conocer si dicha norma excluye la posibilidad de que una persona sola pueda adoptar a un niño, una niña o un adolescente, a pesar de cumplir con los requisitos establecidos en la ley para el efecto. De igual manera, consta del expediente constitucional el pedido de interpretación constitucional formulado por el ciudadano Marcelo Palacios Dávila, quien por sus propios derechos manifiesta, en su opinión es factible la adopción monoparental y señala también lo siguiente: *“La Prohibición del segundo inciso, por la forma como se encuentra redactada, dentro de un artículo que se refiere específicamente al reconocimiento de las uniones de hecho por personas de igual o distinto género, aparentemente también excluye el derecho de adopción que tienen las personas célibes, viudas o divorciadas, causando graves perjuicios al interés superior de muchos niños, niñas y adolescentes, quienes legítimamente aspiran ser adoptados por personas adultas solas (...)”*.

17. Para resolver el presente caso, se estima necesario abordar (i) el contexto actual de la adopción en el derecho ecuatoriano, y, sobre esta base, (ii) analizar la solicitud de interpretación que nos ocupa en la presente causa.

**a. La adopción en el Ecuador: contexto actual**

18. Esta Corte observa que, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, los derechos de los niños, niñas y adolescentes (“NNA”) en el contexto del proceso de adopción, se encuentran regulados tanto por disposiciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, como por normativa de orden legal e infralegal. Es así que, bajo esas consideraciones se observará la forma en la que se han desarrollado dichos derechos en torno al proceso de adopción en el Ecuador.

19. Al respecto, la Constitución en su artículo 11 numeral 2 establece la igualdad y no discriminación con base en la etnia, edad, condición socio-económica, estado de salud, discapacidad, diferencia física, entre otros, como principio de aplicación de los derechos de las personas, marco bajo el cual, todos los NNA deben poder acceder a procesos de adopción para garantizar su derecho su derecho a la protección familiar, entre otros. En tal sentido, el artículo 44 *ibídem*<sup>9</sup> reconoce que el Estado deberá promover, de forma prioritaria el desarrollo integral de las NNA atendiendo el principio de su interés superior<sup>10</sup> y velando por que sus derechos prevalezcan sobre los de las demás personas.

20. Asimismo, el artículo 45 de la Constitución reconoce a los NNA el derecho a tener una familia y a disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria. Por otro lado, el numeral 6 del artículo 69 de norma citada establece que “*Las hijas e hijos tendrán los mismos derechos sin considerar antecedentes de filiación o adopción*”.

---

<sup>9</sup> CRE: “Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.”

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2691-18-EP/21. Párr. 34. “En este sentido, en su Observación General No. 1416, el Comité de los Derechos del Niño interpretó que el interés superior del niño abarca tres conceptos: a) Como derecho sustantivo, el niño tiene derecho a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño. b) Como principio jurídico interpretativo fundamental, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. c) Como norma de procedimiento, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, el proceso deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) que puede tener para el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales.”

21. Por otro lado, atendiendo el artículo 426 de la Constitución<sup>11</sup>, en el ámbito regional, el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José -la cual el Estado ecuatoriano ratificó sin reserva alguna- establece que: *“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.
22. A nivel global, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado ecuatoriano en 1990, que también forma parte del bloque de constitucionalidad, desde el Preámbulo -en su marco axiológico- indica que los Estados parte de la Convención se manifestaron como *“Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad, (...)”*. Y reconocieron además que: *“el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, (...)”*. Por su parte, el artículo 20.1 establece que es obligación del Estado parte, garantizar la protección y cuidado de los niños que por cualquier razón hayan sido privados, temporal o definitivamente de su medio familiar, en el mismo sentido, el artículo 21 prescribe que: *“Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial (...)”*.
23. Adicionalmente a las disposiciones citadas y en atención a las competencias para regular y desarrollar el ejercicio de los derechos constitucionales, mediante normas de orden legal e infraconstitucional en nuestro ordenamiento interno<sup>12</sup> -sin perjuicio de las facultades que la Constitución<sup>13</sup> y la LOGJCC<sup>14</sup> le confieren a esta Corte para

---

<sup>11</sup> CRE: *“Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. (...) Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.”*

<sup>12</sup> La Constitución de la República reconoce en su articulado, entre otras, las siguientes disposiciones respecto a la regulación normativa de nuestro ordenamiento jurídico: *“Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobar a como leyes las normas generales de interés común, atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales...”*

*“Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (...)”*

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

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

<sup>13</sup> CRE, artículo 436.

realizar el control de constitucionalidad con el fin de verificar la compatibilidad de dichas normas con la Constitución- esta Corte observa que el Código de la Niñez y Adolescencia (“CONA”) en el artículo 22, reconoce el derecho de los NNA a vivir y desarrollarse en su familia biológica y, establece el deber del Estado, la sociedad y la familia de adoptar prioritariamente medidas apropiadas que permitan su permanencia en dicha familia, y señala que:

*“Excepcionalmente, cuando aquello sea imposible o contrario a su interés superior, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a otra familia, de conformidad con la ley. En todos los casos, la familia debe proporcionarles un clima de afecto y comprensión que permita el respeto de sus derechos y su desarrollo integral (...)”.*

24. Respecto de la normativa analizada, esta Corte estima pertinente señalar que el Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de tutelar el derecho de todo NNA a vivir en el seno de su familia nuclear o ampliada. Esto genera obligaciones para el Estado, de brindar todo el apoyo a la familia que posibilite la reinserción familiar del NNA. Asimismo, se observa que se preferirá siempre el acogimiento familiar por sobre el acogimiento institucional. Si no fuese posible la reinserción familiar, entonces se recurrirá a la adopción. En ese sentido, siempre se preferirá la adopción a la institucionalización del NNA (si es a largo plazo), por los efectos nocivos que puede causar en su desarrollo y bienestar.
25. Asimismo, de conformidad con el artículo 151 del CONA, la adopción tiene como finalidad *“(...) garantizar una familia idónea, permanente y definitiva al niño, niña o adolescente que se encuentren en aptitud social y legal para ser adoptado”*; en ese sentido, el artículo 153 reconoce los principios que rigen la adopción y establece, entre otros, que *“2. Se priorizará la adopción nacional sobre la internacional. La adopción internacional será excepcional; 3. Se priorizará la adopción por parte de parejas heterosexuales constituidas legalmente, sobre la adopción por parte de personas solas; 4. Se preferirá como adoptantes a los miembros de la familia de origen del niño, niña o adolescente, hasta el cuarto grado de consanguinidad (...)”*, por lo expuesto esta Corte observa que, de acuerdo con el artículo citado, el CONA establece ciertos criterios de priorización a la hora de adoptar, sin descartar o desconocer la posibilidad de que exista adopción internacional. En este sentido es claro que personas solas pueden adoptar y que, en ese marco pueden incurrir en alguna condición que los priorice como adoptantes, por ejemplo, los NNA pueden ser adoptados de forma prioritaria por personas solas que sean miembros de la familia de origen hasta cuarto grado de consanguinidad.
26. De ese modo, para llevar a cabo el proceso de adopción, se establece en el artículo 165 *ibídem*, que *“Todo proceso judicial de adopción estará precedido de una fase*

---

<sup>14</sup> LOGJCC *“Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”*

*administrativa que tiene por objeto: 1. Estudiar e informar sobre la situación física, psicológica, legal, familiar y social de la persona que va a adoptarse; 2. Declarar la idoneidad de los candidatos a adoptantes; 3. Asignar mediante resolución administrativa, una familia a un niño, niña o adolescente. Esta facultad es privativa del Comité de Asignación Familiar correspondiente*". A su vez, se observa que, de acuerdo al artículo 167 ibídem, dicha fase administrativa está a cargo de las Unidades Técnicas de Adopciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social; y, de los Comités de Asignación Familiar. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 195 de la norma citada, corresponde al Ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social, definir la política nacional de adopciones y vigilar su cumplimiento.

27. En el mismo sentido, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, en concordancia con el contenido del artículo 153 del CONA, el Acuerdo Ministerial No. 135 publicado el 15 de noviembre del año 2019<sup>15</sup> del Ministerio de Inclusión Económica y Social que contiene el Manual de Procesos de la Gestión de Adopciones Nacionales, desarrolla los procesos y subprocesos necesarios para adoptar en el Ecuador<sup>16</sup> y reconoce -en atención a los artículos 67 y 68 de la CRE- dentro de la denominación de "Familia solicitante" de adopción a "*la familia heterosexual, nuclear y de hecho (matrimonio y unión de hecho) y familia monoparental (persona sola), que se encuentran en el proceso de adopción en calidad de solicitante*".<sup>17</sup>
28. Con base en las consideraciones expuestas y en razón de la existencia de las normas previamente citadas, esta Corte evidencia -a partir de los reportes mensuales que ha venido realizando el Ministerio de Inclusión Económica y Social desde junio de 2018<sup>18</sup> hasta abril del presente año respecto a los procesos de adopción nacionales- que, para junio de 2018<sup>19</sup>, existían alrededor de 2.552 NNA institucionalizados<sup>20</sup> de

---

<sup>15</sup> Manual de Procesos de la Gestión de Adopciones Nacionales, dictado mediante Acuerdo Ministerial No. 135, Ministerio de Inclusión Económica y Social. Registro Oficial edición especial 123 del 15 de noviembre de 2019. Mediante este Acuerdo se reformó y actualizó el Manual de Procesos de la Gestión de Adopciones Nacionales que fue expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 0049 de 4 de diciembre de 2018.

<sup>16</sup> Se establecen los subprocesos que atienden a la normativa relativa a (i) el Estudio de Situación, Condiciones y Necesidades de las Niñas, Niños o Adolescentes -su aptitud para ser adoptados; (ii) la Declaración de Idoneidad de Familias Solicitantes de Adopción: (a) Formación Continua para la Adopción. (b) Estudio de Hogar de Familias Solicitantes de Adopción; (iii) Asignación de Familia para la NNA (iv) Apego y Vinculación Afectiva (Emparentamiento). (v) Seguimiento de la Fase Judicial. (vi) Seguimiento post-adoptivo.

<sup>17</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. Acuerdo Ministerial No. 135. Publicado en el Registro Oficial el 15 de noviembre del año 2019. Manual de Procesos de la Gestión de Adopciones Nacionales. Pág. 22

<sup>18</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. Informe situación actual de adopciones. Obtenidos de <https://www.inclusion.gob.ec/ninas-ninos-y-adolescentes-en-proceso-de-adopcion/>

<sup>19</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. Informe situación actual de adopciones. Niños, niñas y adolescentes en proceso de adopción. Junio de 2018. Obtenido de <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2018/07/Informe-situaci%C3%B3n-adopcionesfinal.pdf>

los cuales 348 se encontraban en procesos que podrían terminar en adopción, lo que correspondía al 14% de esa población, de esta cifra, 239 NNA contaban con declaratoria de adoptabilidad, lo que significa que en ese momento el 9% de los NNA institucionalizados estarían listos para ser adoptados. Por otro lado, dicho reporte se refiere también a la caracterización de los solicitantes interesados en el proceso de adopción, donde se verifica que “*A junio de 2018, 60 parejas y 12 personas solas han culminado los círculos de formación de adopción dados en el 2018*”, asimismo, dicho informe reportó que, del universo de solicitantes, 63 parejas y 15 personas solas habrían sido calificadas como familias idóneas y se encontraban en espera en el Comité de Asignación Familiar (“CAF”). Cifras similares se observaban en los informes posteriores, así por ejemplo, para diciembre de 2019<sup>21</sup> se reportaron 148 NNA con declaratoria de adoptabilidad concedida y 68 familias idóneas en espera en el CAF, de ellas, 17 familias monoparentales y 47 parejas. Del mismo modo, para diciembre de 2020<sup>22</sup>, se reportaron 265 NNA con declaratoria de adoptabilidad concedida y 73 familias idóneas en espera en el CAF, de ellas, 18 familias monoparentales y 55 parejas. Asimismo, el último informe que se reporta al mes de abril de 2021<sup>23</sup>, se observa que 308 NNA cuentan con la declaratoria de adoptabilidad concedida y 77 familias idóneas -de las cuales, 12 son familias monoparentales y 65 parejas- se encuentran en espera en el CAF.

---

<sup>20</sup> La Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la Colocación en Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional, señala, en su artículo 3, que: “*todos los Estados deben, como primera prioridad, propender a que el niño sea cuidado por sus propios padres. Cuando los propios padres del niño no puedan ocuparse de él sus cuidados sean inapropiados, debe considerarse la posibilidad de que el cuidado quede a cargo de otros familiares de los padres del niño, otra familia sustitutiva -adoptiva o de guarda - o en caso necesario, una institución apropiada*”. En ese sentido, las alternativas para los NNA, se dan en el siguiente orden de prelación (i) propios padres; (ii) familiares; (iii) familias adoptivas o de guarda (acogimiento familiar); (iv) Institucionalización. Únicamente en aquellos casos en los que se haya determinado mediante una resolución judicial que dichas NNA se encuentran en aptitud legal para ser adoptados, se inician los procesos destinados a buscarles una familia de acuerdo a sus necesidades, a fin de que puedan ser adoptados. Esta declaratoria de adoptabilidad, procede en los siguientes casos: 1. Orfandad respecto de ambos progenitores, 2. Imposibilidad de determinar quiénes son sus progenitores o sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, 3. Privación de la patria potestad a ambos progenitores, 4. Consentimiento del padre, la madre, o de ambos progenitores, según corresponda que no hubieren sido privados de la patria potestad. Así, la declaratoria de adoptabilidad de la niña, niño o adolescente se dará cuando éstos carezcan de otros parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, o éstos se encuentren imposibilitados para asumir de manera permanente y estable su cuidado y protección. Artículo 158 del CONA.

<sup>21</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. Informe situación actual de adopciones. Niños, niñas y adolescentes en proceso de adopción. Diciembre de 2019. Obtenido de [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/informe-adopciones- diciembre\\_2019-1-revisadops.pdf](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/informe-adopciones- diciembre_2019-1-revisadops.pdf)

<sup>22</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. Informe situación actual de adopciones. Niños, niñas y adolescentes en proceso de adopción. Diciembre de 2020. Obtenido de [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/01/informe-adopciones- diciembre\\_2020.pdf](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/01/informe-adopciones- diciembre_2020.pdf)

<sup>23</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social. Informe situación actual de adopciones. Niños, niñas y adolescentes en proceso de adopción. Abril de 2021. Obtenido de [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Informe-Adopciones-abril-2021\\_compressed.pdf](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Informe-Adopciones-abril-2021_compressed.pdf)

29. A partir de lo manifestado, esta Corte verifica que -en atención a las disposiciones normativas constitucionales, internacionales en materia de derechos humanos de los NNA, legales e infraconstitucionales; y, a los informes periódicos realizados por la autoridad competente- de acuerdo a lo señalado en el párrafo 25 *ut supra*, es claro que las personas solas pueden adoptar, en ese sentido, se observa que actualmente los procesos de adopción pueden ser solicitados por personas solas como familias monoparentales y por parejas, siempre que éstas cumplan con los requisitos legales que para el efecto establezcan las autoridades pertinentes<sup>24</sup>.

#### **b. Sobre la interpretación solicitada**

30. Esta Corte Constitucional observa que la presente causa, se inició luego de la vigencia de la Constitución del 2008 y fue admitida a trámite el 20 de agosto de 2009 con base en las *Reglas de Procedimiento para el periodo de transición*<sup>25</sup>. Es así que, debido a que la acción bajo análisis fue ingresada y admitida previo a la entrada en

---

<sup>24</sup> CONA: “Art. 159.-Requisitos de los adoptantes.-Los candidatos a adoptantes deben cumplir los siguientes requisitos: 1. Estar domiciliados en el Ecuador o en uno de los estados con los cuales el Ecuador haya suscrito convenios de adopción; 2. Ser legalmente capaces; 3. Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos; 4. Ser mayores de veinticinco años. 5. Tener una diferencia de edad no menor de catorce ni mayor de cuarenta y cinco años con el adoptado. La diferencia mínima se reducirá a diez años cuando se trate de adoptar al hijo del cónyuge o conviviente, en los casos de unión de hecho que cumpla con los requisitos legales. Estas limitaciones de edad no se aplicarán a los casos de adopciones entre parientes. Tratándose de parejas, los límites de edad se aplicarán al cónyuge, o conviviente más joven; 6. En los casos de pareja de adoptantes, ésta debe ser heterosexual y estar unida por más de tres años, en matrimonio o unión de hecho que cumpla los requisitos legales; 7. Gozar de salud física y mental adecuada para cumplir con las responsabilidades parentales; 8. Disponer de recursos económicos indispensables para garantizar al adoptado la satisfacción de sus necesidades básicas; y, 9. No registrar antecedentes penales por delitos sancionados con penas de reclusión.

<sup>25</sup> En el artículo 1 de las Reglas de Procedimiento se señala: “Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación. Estas reglas de procedimiento se expiden para hacer operativos el control y la justicia constitucional en el Ecuador durante el período de transición, hasta que se expida la correspondiente Ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad” ;y, en la disposición transitoria primera señala: “DISPOSICIONES TRANSITORIAS Primera.- Las presentes reglas de procedimiento rigen para la Corte Constitucional durante el período de transición, hasta que se expida la Ley que regule el funcionamiento de la primera Corte Constitucional y los Procedimientos de Control de Constitucionalidad”. Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), señala: “Disposición Transitoria Segunda.- Las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, expedidas en uso de sus atribuciones por el Pleno de la Corte, publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 466 de 13 de noviembre de 2008 , tienen validez jurídica para las causas constitucionales ingresadas hasta antes de la vigencia de esta Ley, sin perjuicio de aplicar los trámites y términos de esta ley en lo que resultaren más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales. Los procesos de control abstracto de constitucionalidad que se hubieren presentado para conocimiento de la Corte Constitucional para el período de transición y en los cuales no exista auto de admisión, se regirán por las normas de procedimiento establecidas en esta Ley”. Como se observa, en los procesos constitucionales ingresados en el periodo de transición existen dos posibilidades: 1) La aplicación de las Reglas de Procedimiento para las causas ingresadas antes de la vigencia de la LOGJCC; 2) La posibilidad “de aplicar los trámites y términos de esta ley [de la LOGJCC] en lo que resultaren más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales”.

vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se analizará a la luz de las *Reglas de Procedimiento* referidas<sup>26</sup>.

31. En razón de lo expuesto, resulta oportuno verificar si la solicitud de interpretación que nos ocupa cumple con los requisitos de procedibilidad. Para el efecto, se constatará si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 20 de las Reglas de Procedimiento para el periodo de transición, que señala:

*“El ejercicio de esta competencia tiene por objeto **establecer el alcance de la norma o normas de la Constitución o Tratado (s) Internacional (s) de Derechos Humanos que pudieran ser obscuras, ininteligibles, contradictorias, dudosas o contener vacíos que impidan su efectiva aplicación**”. (énfasis añadido).*

32. El objeto de la petición ingresada por el INFA es dilucidar si el contenido del inciso segundo del artículo 68 de la Constitución, excluye la posibilidad de que una persona sola (familias monoparentales) pueda adoptar, entendiéndose para el efecto, por personas solas, a las y los solteros o célibes, viudos, viudas, divorciados y divorciadas. Sin embargo, no solo que la norma en cuestión no excluye a que personas solas puedan adoptar sino que además, la propia entidad peticionaria y otros comparecientes observan que dicha norma no excluye la posibilidad de que una persona sola o familia monoparental pueda adoptar.
33. Es más, como se aprecia de la lectura de los párrafos 23-28 ut *supra* que existen normas de orden legal e infraconstitucional que de forma clara se contempla la posibilidad de que las personas solas (familias monoparentales) que cumplan los requisitos legales, puedan adoptar; y que, de hecho, según los informes estadísticos del propio MIES, varias personas solas (familias monoparentales) han iniciado y culminado procesos de adopción.
34. Al respecto, como se señaló en el acápite anterior, se observa que incluso el mismo Código de la Niñez y Adolescencia prevé la posibilidad de que personas solas (familias monoparentales) adopten a un niño, niña y adolescente siempre que se cumplan los requisitos legales; y, por su parte, el “*Manual de Procesos de la Gestión de Adopciones Nacionales*”<sup>27</sup> detalla los procesos necesarios para adoptar en el

---

<sup>26</sup> Esta Corte observa que, pese a que la presente causa se resuelve al amparo de las normas contenidas en las Reglas de Procedimiento para el periodo de transición, es pertinente aclarar que la norma actualmente vigente, esto es, la LOGJCC, en su artículo 154 contempla que la interpretación de la norma constitucional procede sobre las normas de la parte orgánica de la Constitución y siempre que no exista una ley que desarrolle la cuestión objeto de interpretación. En ese sentido, se aclara que la norma que se solicita interpretar en la presente causa no cumple con ser de la parte orgánica de la Constitución. Asimismo, en la segunda parte del artículo 154 de la LOGJCC se establece que se podrá presentar la solicitud de interpretación constitucional siempre que no exista una ley que desarrolle la cuestión objeto de interpretación, lo cual tampoco ocurre en el presente caso ya que se ha detallado en el acápite a) de la sección IV las normas legales que ya desarrollan la adopción monoparental.

<sup>27</sup> Manual de Procesos de la Gestión de Adopciones Nacionales, dictado mediante Acuerdo Ministerial No. 135, Ministerio de Inclusión Económica y Social. Registro Oficial edición especial 123 del 15 de noviembre de 2019. Mediante este Acuerdo se reformó y actualizó el Manual de Procesos de la Gestión

Ecuador y contempla dentro de la denominación “*Familia solicitante de adopción*” a la familia monoparental (persona sola) junto a la familia nuclear y de hecho (matrimonio y unión de hecho).

35. Por otra parte, aún cuando existen otros tipos de familia, existe la posibilidad de que familias monoparentales adopten (art. 153. 3 CONA) y se prioricen como adoptante sobre otros posibles candidatos, sea porque son miembros de la familia de origen (art. 153.4 CONA), porque ello es conducente con la opinión del niño, niña o adolescente (Art. 153. 5 CONA) o porque su cultura se identifica con la de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas (art. 153.9 CONA), entre otros.
36. En esta línea, esta Corte observa que la solicitud de la entidad peticionaria no pretendía que se interprete propiamente el artículo 68 de la Constitución. En ese sentido se advierte que, el objeto de una solicitud de interpretación constitucional, no es prevenir la eventual inaplicación de una norma infraconstitucional o -en su defecto- buscar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas infraconstitucionales, que, en el caso en concreto, regulan el régimen de adopción en el Ecuador y permiten la adopción de familias monoparentales. En tal sentido, este Organismo advierte que aquella pretensión desnaturaliza la atribución que ejerce la Corte Constitucional cuando responde consultas sobre la interpretación de la Constitución de la República y la transforma en un mecanismo para impedir un eventual control constitucional de las disposiciones que componen el ordenamiento jurídico, que tienen una vía o acción concreta (acción pública de inconstitucionalidad)<sup>28</sup>.

---

de Adopciones Nacionales que fue expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 0049 de 4 de diciembre de 2018.

<sup>28</sup> Constitución. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”. Por su parte, las Reglas de procedimiento señalan: “ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD. Art. 26.- Contenido de la demanda.- En las acciones públicas de inconstitucionalidad, las demandas se presentarán por escrito, en original y tres copias y deberán contener:

a) La designación de la jueza o juez ante quien se interpone;

b) Los nombres y apellidos de la legitimada o legitimado activo, cuando sea persona natural y, del representante legal y de su representada, cuando fuere persona jurídica de derecho público o privado.

Si la demanda fuere presentada por un colectivo de ciudadanos, éstos además de suscribir la demanda o estampar su huella digital en ella, deberán designar un procurador común que los represente.

Si la demanda fuere presentada por comunidades, pueblos o nacionalidades, ésta deberá ser interpuesta por el representante legal, quien acreditará su calidad con el nombramiento respectivo.

Cuando la demanda fuere presentada por los representantes de las funciones del Estado, éstos adjuntarán su nombramiento debidamente certificado;

c) La determinación de la autoridad u órgano que expidió o sancionó la norma impugnada y del lugar donde debe notificársele con la demanda;

d) La especificación clara y precisa del acto normativo impugnado;

e) El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren violadas;

37. Es por ello que este Organismo estima necesario precisar que, efectuar la interpretación solicitada en la forma en la que ha sido planteada por la entidad peticionaria, configuraría un obstáculo para el correcto ejercicio de las atribuciones de esta Corte pues (i) la misma se vería obligada a subvertir la presunción de constitucionalidad<sup>29</sup> de las normas jurídicas al analizar normas infraconstitucionales confrontadas con la Constitución, a pesar de que el solicitante no ha presentado ningún cargo<sup>30</sup> en contra de ellas y más bien ha solicitado la interpretación para justificar su existencia; (ii) un pronunciamiento de la Corte al respecto, podría involucrar un adelanto de criterio sobre disposiciones normativas que -a futuro- podrían llegar a conocimiento de este Organismo en busca de un control de constitucionalidad<sup>31</sup>; y, (iii) finalmente, como se ha desarrollado en el presente pronunciamiento, las normas del CONA han operado sin que ninguno de los sujetos

f) Los argumentos jurídicos que sustentan la solicitud de inconstitucionalidad;

g) La petición concreta que se declare la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado;

h) Los textos de las normas jurídicas impugnadas;

i) La designación de la casilla constitucional, judicial o del lugar para recibir notificaciones; y,

j) La firma o huella digital del o de las legitimados o legitimadas activos; en este último caso, la huella digital deberá ser estampada en presencia del Secretario General”.

<sup>29</sup> Reglas de Procedimiento. “Art. 28.- Sentencia.- La Corte Constitucional en su sentencia de inconstitucionalidad, deberá comparar las normas presuntamente inconstitucionales con la totalidad de la Constitución, pudiendo fundar la declaración de inconstitucionalidad en la vulneración de cualquier norma constitucional o los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, aunque no se hubieren invocado en la demanda.”. Hoy, en la LOGJCC: “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: (...) 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.”

<sup>30</sup> Las Reglas de procedimiento señalan: “ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD. Art. 26.- Contenido de la demanda.- En las acciones públicas de inconstitucionalidad, las demandas se presentarán por escrito, en original y tres copias y deberán contener: (...) d) La especificación clara y precisa del acto normativo impugnado; e) El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren violadas; f) Los argumentos jurídicos que sustentan la solicitud de inconstitucionalidad; g) La petición concreta que se declare la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado; (...)”. Por su parte, hoy la LOGJCC: “Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: (...) 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”

<sup>31</sup> Reglas de Procedimiento. “Art. 28.- Sentencia.- La Corte Constitucional en su sentencia de inconstitucionalidad, deberá comparar las normas presuntamente inconstitucionales con la totalidad de la Constitución, pudiendo fundar la declaración de inconstitucionalidad en la vulneración de cualquier norma constitucional o los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, aunque no se hubieren invocado en la demanda. Por su parte, la LOGJCC “Art. 74.- Finalidad. - El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”

llamados a aplicarlas haya considerado que existe una incompatibilidad normativa<sup>32</sup>, es por ello que la Corte mal podría resolver un conflicto que en la realidad no existe, conforme lo indicado en el párrafo 36 *ut supra* ni tampoco podría desnaturalizar las acciones constitucionales ni avalar incorrecciones de vía ya que ello atentaría a la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución y el debido proceso, principalmente la garantía establecida en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución. En ese sentido, esta Corte advierte que el presente pronunciamiento no involucra una validación o examen de constitucionalidad<sup>33</sup> sobre las normas infraconstitucionales referidas, para las cuales queda a salvo el control de constitucionalidad mediante las acciones correspondientes.

38. Por otro lado, sin perjuicio de la decisión en el presente caso, esta Corte Constitucional considera oportuno recordar que los procesos de adopción tienen como finalidad principal la realización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes previstos en los artículos 44 y 45 de la Constitución,<sup>34</sup> que consagran como uno de sus derechos el de gozar de un entorno familiar para su desarrollo integral, el de tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria. Estos artículos reconocen a la familia como una institución pilar para el aseguramiento, tanto del desarrollo integral como del ejercicio pleno de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>32</sup> Esta Corte observa que incluso, hasta la fecha no existe presentada demanda de inconstitucionalidad o consulta de constitucionalidad en contra de dichas normas o su aplicación a casos concretos.

<sup>33</sup> LOGJCC: “**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: (...) 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.”

<sup>34</sup> Constitución de la República del Ecuador: “**Art. 44.-** El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.”; y, “**Art. 45.-** Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas”.

## 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 expide el siguiente:

1. RECHAZAR por improcedente la acción de interpretación solicitada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.-

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.24  
12:48:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**DICTAMEN No. 8-09-IC****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En esta sentencia, con ponencia de la jueza Teresa Nuques Martínez estoy de acuerdo con la mayoría de los argumentos del Dictamen pero no concuerdo con la decisión.
2. El caso trata sobre si el segundo inciso del 68 de la Constitución, que establece que “[l]a adopción corresponderá sólo a parejas de distinto sexo”, excluye la posibilidad de que una persona sola, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, pueda adoptar.
3. El dictamen comienza su análisis con el contexto normativo y social de la adopción en el Ecuador.
4. El contexto normativo hace alusión a las normas del sistema jurídico nacional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Establece, como regla general, que la adopción es un derecho de los niños y niñas y que la familia es un espacio privilegiado para proporcionar cuidado, afecto y propiciar el desarrollo integral de los niños y niñas. La excepción es que la adopción no procede cuando atenta con el interés superior de los niños y podría violar sus derechos. De ahí que, como contrapartida, el Estado tiene la obligación de tutelar este derecho en el seno de una familia.
5. En el contexto social, el dictamen recoge algunas cifras: la existencia de 2.552 niños y niñas institucionalizadas, de esas personas 348 en procesos de adopción (14%), 239 con declaratoria de adoptabilidad (9%) y que 15 personas solas habrían sido calificadas como familias idóneas. Estas cifras, con pequeñas variaciones, se reiteran otros años. De estas cifras se establecen dos consecuencias que llaman la atención: la adopción es excepcional y la regla es la institucionalización. De ahí que vale la pena promover que la adopción sea una alternativa válida para personas que no tienen acceso al ejercicio del derecho a la familia. La otra consecuencia es que las familias monoparentales sí adoptan en el Ecuador.
6. La Corte concluye que *“es claro que las personas solas pueden adoptar...siempre que éstas cumplan con los requisitos legales que para el efecto establezcan las autoridades pertinentes.”*<sup>1</sup>
7. El dictamen afirma que *“la norma en cuestión no excluye a que personas solas puedan adoptar sino que además, la propia entidad peticionaria y otros*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Dictamen 38-09-IC, párrafo 24.

*comparecientes observan que dicha norma no excluye la posibilidad de que una persona sola o familia monoparental pueda adoptar.*<sup>2</sup> Este párrafo, precisamente, constituye la decisión de la causa. Si en lugar de “rechazar” se ponía este párrafo, entonces la sentencia resolvía de forma adecuada la demanda.

8. Sin embargo, la Corte asumió que *“la solicitud de la entidad peticionaria no pretendía que se interprete propiamente el artículo 68 de la Constitución [sino] buscar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas infraconstitucionales, que, en el caso en concreto, regulan el régimen de adopción en el Ecuador y permiten la adopción de familias monoparentales...”* Y que esto implica *“subvertir la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas al analizar normas infraconstitucionales”*, adelantar criterio y realizar una interpretación no solicitada por ninguno de los sujetos llamados a aplicar las normas.<sup>3</sup>
9. Me parece que de la demanda no se desprenden elementos para que la Corte asuma lo anteriormente dicho y que no es una razón suficiente para rechazar la demanda.
10. La Corte, en su párrafo final, afirma y recuerda que *“los procesos de adopción tienen como finalidad principal la realización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes previstos en los artículos 44 y 45 de la Constitución, que consagran como uno de sus derechos el de gozar de un entorno familiar para su desarrollo integral, el de tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria. Estos artículos reconocen a la familia como una institución pilar para el aseguramiento, tanto del desarrollo integral como del ejercicio pleno de los derechos de niños, niñas y adolescentes.”*<sup>4</sup>
11. Con esta premisa final, muy importante, la Corte pudo haber reconocido el concepto amplio de familia, que establece la Constitución: *“Se reconoce la familia en sus diversos tipos...”*<sup>5</sup>
12. El concepto de familia, según el contenido del Dictamen, incluye a personas solas, a las y los solteros o cónyuges, viudos, viudas, divorciados y divorciadas.
13. La familia es un medio para que se realicen fines del tipo que los niños, niñas y adolescentes desarrollen sus derechos.
14. La norma impugnada, además y asunto delicado, excluye a las parejas de distinto sexo. Me parece que, por las consideraciones sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y por la concepción amplia de la familia que reconoce la Constitución, que esta norma puede y debe ser interpretada de forma sistémica e integral. Además,

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Dictamen 38-09-IC, párrafo 31.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Dictamen 38-09-IC, párrafo 35.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Dictamen 38-09-IC, párrafo 37.

<sup>5</sup> Constitución, artículo 67.

existe un principio general de prohibición de discriminación por orientación sexual en la Constitución.<sup>6</sup>

15. Lo importante es que los niños y niñas tengan un ambiente familiar en el que puedan desarrollar sus derechos. Ese ambiente se puede afectar por la violencia intrafamiliar y por la violación de los derechos por parte de quienes deben cuidado a los niños y niñas. El cuidado o la violación de derechos no depende ni se puede presumir que se deriva de la orientación sexual de las personas sino de sus conductas. Tanto una pareja heterosexual, como una familia monoparental u homosexual, pueden garantizar o violar derechos.
16. Si la norma constitucional se basa en un prejuicio, sin demostración fáctica alguna además, de que toda pareja homosexual no brinda un ambiente para el ejercicio y desarrollo de los niños y niñas, podría ser una norma discriminatoria y contraria a otros principios constitucionales y que se reconocen en instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la prohibición de discriminación es parte de las normas de *ius cogens*. Existe, pues, una tensión entre la prohibición constitucional establecida en la Constitución y otros derechos y principios establecidos en la Constitución y otros instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables en el Ecuador. Por tanto, cabría una interpretación armónica de dicha norma.
17. La norma constitucional no dice de forma clara si cabe la adopción monoparental y esta es una razón para responder a la demanda y decidir sobre el alcance de la norma. Por otro lado, aunque no fue demandado pero se desprende de la mera lectura del texto, es cuestionable e interpretable si existe en la norma una prohibición de adopción por parte de parejas del mismo sexo o identidad sexual.
18. Considero, por todo lo dicho, que la acción era procedente, que correspondía resolver la demanda de inconstitucionalidad y también afrontar una posible violación a derechos que se deriva del texto normativo.

**RAMIRO  
FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por  
RAMIRO FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA  
Fecha: 2021.08.24 15:00:30  
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>6</sup> Constitución, artículo 11 (2).

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 8-09-IC, fue presentado en Secretaría General, el 19 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 09:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS



Firmado  
digitalmente por  
CYNTHIA  
PAULINA SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 0008-09-IC**



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2543-16-EP/21**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

**CASO No. 2543-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Se desestima la presente acción extraordinaria de protección luego de que en el análisis constitucional se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso, por una supuesta una extralimitación de competencias por parte de la autoridad judicial impugnada.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 27 de noviembre de 2001, la compañía Industrias Rocacem S.A. presentó una acción de impugnación en contra de la resolución expedida por el Gerente General de la entonces Corporación Aduanera Ecuatoriana el 7 de noviembre de 2001, que declaró sin lugar el reclamo planteado en contra de la rectificación de tributos No. 028-06-06-01-1742.<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 09504-2001-3978 y su conocimiento se radicó ante el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil.
2. El 11 de agosto de 2016, Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, aceptó la demanda planteada y declaró la invalidez de la resolución impugnada.
3. El 30 de agosto de 2016, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador<sup>2</sup> recurrió en casación de la sentencia de instancia; fundamentando su recurso en las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. El recurso de casación fue signado como No. 17751-2016-0571.
4. El 14 de noviembre de 2016, el Dr. Juan Montero Chávez, conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, decidió inadmitir el recurso de casación interpuesto.
5. El 28 de noviembre de 2016, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador- en adelante “la entidad accionante”- planteó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de su recurso de casación.

<sup>1</sup> La cuantía de la demanda ascendía a USD 1,063.77.

<sup>2</sup> Entidad que sustituyó a la Corporación Aduanera Ecuatoriana-

6. El 2 de marzo de 2017, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán admitió a trámite la presente causa.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 14 de diciembre de 2020, avocó conocimiento de esta y solicitó a la autoridad judicial demandada que se pronuncie sobre los cargos contenidos en la demanda de la entidad accionante.

## II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución -en adelante, “CRE”-, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -en adelante, “LOGJCC”-.

## III. Decisión judicial impugnada

10. Conforme se identifica del quinto acápite del libelo de la demanda de la entidad accionante, el objeto de la presente causa recae sobre el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 14 de noviembre de 2016, por el Dr. Juan Montero Chávez, conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

## IV. Alegaciones de las partes

### Del legitimado activo

11. La entidad accionante alega que se han vulnerado su derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas (Art. 76.1 CRE), derecho a la defensa (Art. 76.7.a CRE), motivación (76.7.1 CRE), y de recurrir (Art. 76.7. m CRE).
12. Como argumentos sostuvo:
  - a. Respecto de la garantía del cumplimiento de normas indicó: *“el tribunal de Conjuerces al inadmitir el Recurso de Casación, VALORANDO LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA, INFRINGE LA*

*DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL CITADA, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso”.*

- b. Sobre el derecho de la defensa, alega: *“Cuando el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENA, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo, transgrede el artículo 76 numeral 7 literal e) de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la Institución Pública que lo presentó”.*
- c. En lo que versa sobre la garantía de motivación, menciona: *“En el auto de fecha 14 de noviembre de 2016, las 10h43 no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la ley de Casación, al escrito que contiene el recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el artículo 3 del referido cuerpo legal, incumple la disposición del literal l del Artículo 76 de la Constitución”.*
- d. Finalmente, respecto al derecho a recurrir, afirma: *“el Tribunal de Conjuces de esta Sala, violentado el derecho de recurrir del fallo, contemplado en el literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, inadmite el recurso interpuesto, invocando la inexactitud en la fundamentación del mismo, y no la omisión de los requisitos formales del artículo 7 de la ley de Casación.”*

### **Posición de la autoridad judicial demandada**

- 13. El 17 de diciembre de 2020, mediante oficio, el Dr. Fernando Cohn Zurita, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó a la Corte Constitucional que *“no se puede poner en conocimiento del doctor Juan Montero Chávez, conjuce nacional, quien emitió el auto de fecha 14 noviembre de 2016, a las 10h43, por cuanto ha sido cesado de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura”.*

## **V. Análisis del caso**

### **Determinación del problema jurídico**

- 14. Luego de analizar los argumentos expuestos por la entidad accionante ha sido posible corroborar que los mismos comparten un mismo núcleo argumentativo, a saber, la extralimitación de competencias por parte de la autoridad judicial demandada, en el sentido de que esta habría realizado un análisis de fondo durante la etapa de admisión del recurso de casación.
- 15. Visto esto, el presente Organismo en uso de las facultades que le concede la CRE y la LOGJCC, y en aplicación del principio *iura novit curia*, previsto en el artículo 4.13. de la precitada norma legal, que permite a los jueces constitucionales *“[...] aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”* reconduce las argumentaciones expuestas por la entidad accionante hacia el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del

trámite propio de cada proceso (Art. 76.3 CRE); toda vez que las mismas refieren al ámbito de competencias de los conjuces nacionales durante la fase de admisibilidad de un recurso de casación.

**Debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso (Art. 76.3 CRE)**

16. En lo atinente al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; se ha determinado que mediante este derecho se procura garantizar a cualquier persona inmersa dentro de un proceso jurisdiccional, que sus intereses, pretensiones y/o estado, sean conocidos y tutelados por una autoridad independiente, imparcial y competente, cuyas facultades jurisdiccionales estén reconocidas previamente en la ley, y en obediencia al trámite procesal correspondiente. De ahí que la garantía en referencia tutela tanto una **dimensión subjetiva**, por medio de la cual se garantiza que la autoridad que va a resolver una controversia goce de competencia para hacerlo, como una **dimensión objetiva**, atinente a la conservación de la estructura del proceso y el cumplimiento de las normas que rigen los actos y diligencias procesales.
17. Ahora bien, de manera general este derecho se encuentra patentizado a través de **reglas de trámite** contempladas en las normas adjetivas, toda vez que son aquellas las que regulan la forma en que las autoridades judiciales participan de la jurisdicción, y el trámite que deben observar los distintos procesos que dichas autoridades conocen. No obstante, esta Corte ha señalado que para que exista una violación al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso (Art. 76.3 CRE) además de verificarse una violación de una regla de trámite, será necesario comprobar la lesión de un derecho constitucional atribuible a la inobservancia de dicha regla.<sup>3</sup>
18. En el caso *in examine* la entidad accionante ha manifestado que se violan sus derechos puesto que la autoridad judicial impugnada habría realizado un examen de fondo durante la fase de admisibilidad de su recurso de casación.
19. Al respecto, la Corte Constitucional resalta la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, el mismo que se halla configurado por dos fases procesales, a saber: (i) la **fase de admisión**, a cargo de un conjuce de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y (ii) la **fase de casación** propiamente dicha o de fondo, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis del acto jurisdiccional recurrido,<sup>4</sup> en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión. En esta línea, mientras que en la fase de admisibilidad el objeto de estudio está dado por la demanda del recurrente, en la fase de casación propiamente dicha o

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 546-12-EP/20, párr. 23.1- 23.5.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 952-16-EP/21, párr. 28-29.

de fondo, el objeto de estudio lo configura el acto jurisdiccional impugnado. Estas fases se encontraban distinguidas en la Ley de Casación en los artículos 8 (fase de admisibilidad)<sup>5</sup> y 16 (fase de fondo)<sup>6</sup>.

20. Con esto, del análisis del expediente procesal se identifica que los cargos señalados por la entidad accionante en su recurso de casación correspondían al de (i) la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, respecto a la supuesta falta de aplicación del artículo 53 de la Ley Orgánica de Aduanas, y a la errónea interpretación del artículo 139, numeral 2 del Código Tributario; así como, (ii) a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de casación, respecto a la supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida.
21. Respecto a estos cargos, en el auto de inadmisión se advierte, el siguiente pronunciamiento de la autoridad judicial impugnada:

- Sobre la falta de aplicación del artículo 53 de la Ley Orgánica de Aduana: *“De los argumentos citados y de los constantes en el escrito de marras se determina que en el numeral 5.7., de la sentencia el, Tribunal se pronuncia sobre el contenido del art. 53 de la Ley Orgánica de Aduanas, sin embargo de aquello en la fundamentación se alega que la Sala de instancia no aplicó el artículo 53 de la Ley Orgánica de Aduanas, lo cual carece de toda lógica y razonabilidad, por lo que resulta absurda y contradictoria tal afirmación, pues no cabe duda que la Sala de instancia se pronunció sobre la aplicabilidad de dicho artículo, con cuyos razonamientos no está de acuerdo la Autoridad Aduanera demandada, (...) Dicho aquello, el recurrente debe tener presente además que el cargo de falta de aplicación al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, se configura cuando el juzgador conociendo la existencia y vigencia de la norma no la aplica; en otras palabras, es la omisión que realiza el juzgador en la utilización de las normas o preceptos jurídicos que debían aplicarse a una situación concreta, conduciendo a un error grave en la decisión final. Por otra parte, para que proceda el recurso por el cargo de falta de aplicación (...) en primer lugar la norma que se considera infringida no debe haber sido aplicada por el juzgador en la sentencia recurrida, caso contrario estaríamos dentro de una indebida aplicación o una errónea interpretación de la norma, pero jamás en una falta de aplicación de esta; sumado a ello, el casacionista debe establecer de manera clara precisa y concreta porqué razones debía aplicarse la norma infringida,*

---

<sup>5</sup> Ley de casación. - Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- Cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes. Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo. Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

<sup>6</sup> Ley de casación. - Art. 16.- SENTENCIA.- Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto. Cuando se trate de casación por la causal segunda del artículo 3, la Corte Suprema anulará el fallo y remitirá dentro de un término de cinco días el proceso al juez u órgano judicial al cual tocaría conocerlo en caso de recusación de quién pronunció la providencia casada, a fin de que conozca la causa desde el punto en que se produjo la nulidad, sustanciándolo con arreglo a derecho

*pues a su criterio es la que da solución al problema jurídico materia de la decisión; por tanto, debía ser aplicada por el juzgador al momento de dictar sentencia; así mismo debe singularizar la norma que ha sido aplicada en lugar de aquella que es la que sí debía ser aplicada; y, finalmente debe establecer trascendencia de la infracción en la decisión tomada por el juzgador, pues si hubiere aplicado dicha norma otra hubiese sido la decisión. Todos estos condicionamientos ineludibles para la procedencia del cargo por falta de aplicación al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, no constan en la fundamentación, lo que hace inadmisibile la imputación formulada”.*  
[Énfasis añadido]

- Sobre la errónea interpretación del artículo 139, numeral 2 del Código Tributario: “*de lo constante en la fundamentación del cargo en análisis podemos establecer que el recurrente no determina cual es el error de interpretación del juez respecto a la norma considerada como infringida y que ha sido aplicada por el juzgador en la sentencia, no explica cuál a su juicio es el sentido o alcance correcto de la norma considerada como infringida; tampoco argumenta sobre la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión del juzgador (...)*”.
  - Sobre la supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida: “*del contenido íntegro de la fundamentación de la causal quinta, se puede establecer que la argumentación esgrimida por el recurrente es por demás general, puesto no determina en forma específica cuáles son las razones por las cuales el fallo es inmotivado; esto es, no existe argumentación tendiente a justificar que la sentencia recurrida no cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica, comprensibilidad necesarios para ser considerada como motivada (...)*”.
22. Visto esto, la Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial impugnada en lo atinente a los cargos de errónea interpretación del artículo 139, numeral 2 del Código Tributario y a la supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida, se limitó a efectuar un análisis de admisibilidad, en tanto se redujo a estudiar la demanda de la entidad accionante y verificar si esta cumplía con los requisitos señalados por la Ley, concluyendo en ambas situaciones que el recurrente habría omitido argumentar de qué manera se habría materializado dicho cargo (determinar el error interpretativo y justificar la falta de motivación). Por lo cual se niega que haya habido una extralimitación de competencia respecto a dichos cargos.
23. Por otro lado, en lo atinente al primer cargo, esto es, a la supuesta falta de aplicación del artículo 53 de la Ley Orgánica de Aduana, esta Corte observa que el razonamiento esbozado por la autoridad judicial impugnada se centra en manifestar que la entidad accionante no habría cumplido con los “*condicionamientos ineludibles para la procedencia del cargo por falta de aplicación al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación*”, como lo sería, (i) el “*establecer de manera clara precisa y concreta por qué razones debía aplicarse la norma infringida, pues a su criterio es la que da solución al problema jurídico materia de la decisión*”, (ii) “*singularizar la norma que ha sido aplicada en lugar de aquella que es la que sí debía ser aplicada*”, y (iii) “*establecer trascendencia de la infracción en la decisión tomada por el juzgador, pues si hubiere aplicado dicha norma otra hubiese sido la decisión*”. Observándose que dichos argumentos son propios de una fase de admisibilidad, en tanto que se enfocan en analizar el libelo del recurso de la

entidad accionante de conformidad con las exigencias formales para su admisión que establece la ley procesal aplicable.

24. En este orden de ideas, si bien este Organismo ha podido constatar que la autoridad judicial demandada ha hecho una sola afirmación que parecería rebasar el umbral de la admisión y adentrarse en un estudio de fondo del recurso de casación, en el sentido de pronunciarse sobre el contenido de la sentencia recurrida; a saber, la frase en la cual, la autoridad demandada indica que *“no cabe duda que la Sala de instancia se pronunció sobre la aplicabilidad de dicho artículo”*. Este Organismo estima que dicho pronunciamiento obedece a una naturaleza complementaria (*obiter dictum*), que en nada contrarresta o desmerece las razones centrales de naturaleza formal que ha utilizado el conjuer de la Corte Nacional para inadmitir el cargo en referencia, como lo fue la verificación del incumplimiento de los requisitos y cargas argumentativas del recurso de casación, respecto de los cuales la autoridad judicial impugnada concluyó: *“Todos estos condicionamientos ineludibles para la procedencia del cargo por falta de aplicación al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, no constan en la fundamentación, lo que hace inadmisibile la imputación formulada”* (*ratio decidendi*).
25. Por lo dicho, carecería de utilidad considerar que este breve pronunciamiento que ha hecho la Sala de Casación habría significado una violación a la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso. Además, que de dejar sin efecto el auto impugnado, en este caso en específico, tendría como consecuencia que un nuevo conjuer de la Corte Nacional revise la admisibilidad del recurso de la entidad accionante, realizando una calificación formal del libelo del recurso, análisis que ya consta suscitada en el acto jurisdiccional *sub iudice*, conforme se desprende de los párrafos 22 y 23 de esta sentencia, en donde la autoridad judicial demanda erigió la *ratio decidendi* de su auto en torno a la falta de argumentación de los cargos propuestos. No obstante, la Corte Constitucional considera oportuno recordar a las autoridades judiciales su deber de levantar construcciones argumentativas que, en lo principal, se concentren en responder los cargos de los accionantes de conformidad con las reglas de trámite aplicables a cada caso, debiendo evitar incurrir en razonamientos impertinentes, inconducentes, inútiles o innecesarios.
26. Por todo lo expuesto la Corte Constitucional concluye que no se violó el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada proceso de la entidad accionante.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 2543-16-EP**.

2. Notifíquese, publíquese y devuélvase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.08.24 12:49:31 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 2543-16-EP**



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2348-19-EP/21**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

**CASO No. 2348-19-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia de segunda instancia de un proceso de acción de protección, por vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 8 de febrero del 2019, el señor Segundo Isidoro Salto Jachero, en calidad de procurador común de once ex trabajadores adultos mayores<sup>1</sup>, propuso acción de protección en contra del alcalde y del procurador síndico municipal del cantón Santo Domingo, demandando su derecho al pago de la pensión jubilar patronal por parte de la Ilustre Municipalidad del cantón Santo Domingo (en adelante “GAD Municipal de Santo Domingo”). Este proceso fue signado con el número 23571-2019-00203.
2. Mediante sentencia dictada el 28 de febrero del 2019, el juez de la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Santo Domingo, resolvió declarar inadmisibles la acción de protección<sup>2</sup>. Inconformes con esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.
3. El 15 de mayo del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas resolvió desechar el recurso de apelación,

<sup>1</sup> Procurador común de los señores: José Máximo Lima Ríos, Julio Arturo Cochancela Cedillo, César Augusto Pardo Abad, José Ramiro Vásquez Chacón, Rubén Vilcaguano Torres, Jorge Orlando Buitrón Miño, Segundo Guillermo Guaranda Villacrés, Franklin Rogelio Espinoza Frías, Juan Pablo Barriga Beltrán, Quinto Pedro Moreira Mendoza y Luis Patricio López Larrea.

La acción de protección se sustentó en la presunta vulneración al derecho de pago de pensión jubilar patronal y a la igualdad formal, material y principio de no discriminación. Los accionantes alegaron haber efectuado tanto un reclamo ante la Inspectoría del Trabajo de Santo Domingo de los Tsáchilas (31 de agosto de 2018), así como también una petición al GAD Municipal de Santo Domingo (10 de octubre de 2018), sin obtener acuerdo ni respuesta, respectivamente, a la fecha de presentar su acción de protección. La presunta vulneración a la igualdad la sustentaron en que las sentencias dictadas dentro de los casos de acción de protección No. 2331-2014-4664 y 23281-2018-02932 -primera instancia-, resolvieron situaciones análogas de forma favorable a los peticionarios de la pensión jubilar patronal.

<sup>2</sup> El juez estimó que la invocada sentencia dictada en la causa 23331-2014-4664, por la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, carecía del alegado efecto erga omnes. Además, que en atención al artículo 39 de la LOGJCC, la petición de los accionantes, frente al reclamo administrativo realizado ante la Inspectoría del Trabajo de Santo Domingo de los Tsáchilas, podía ser impugnado en vía judicial; y, que los accionantes no demostraron los hechos que alegan en su demanda ni en la audiencia oral pública de acción de protección.

confirmando la sentencia subida en grado. Los recurrentes solicitaron la aclaración de dicha sentencia, lo cual fue negado por la referida Sala mediante auto dictado el 26 de junio del 2019, por considerar dicho pedido aclaratorio como improcedente e impertinente.

4. El 11 de julio del 2019, el señor Segundo Isidoro Salto Jachero, en calidad de procurador común de los once ex trabajadores adultos mayores (en adelante “los accionantes”), propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 15 de mayo del 2019 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, dentro de la acción de protección número 23571-2019-00203. Esta acción fue signada en la Corte Constitucional del Ecuador con el número 2348-19-EP.
5. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo el 15 de agosto de 2019, correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 5 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, admitió la causa No. 2348-19-EP.
6. En sesión ordinaria del 19 de mayo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de dar tratamiento prioritario al caso No. 2348-19-EP, tal como consta en el Memorando No. CC-SG-2021-393, obrante a foja 34 del expediente constitucional.
7. Mediante auto dictado el 20 de mayo de 2021, la jueza ponente avocó conocimiento de la sustanciación de la causa y solicitó que los jueces demandados presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

## 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 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

## III. Alegaciones de las partes

### A. Del accionante

9. Los accionantes indican que se han violado: los derechos contenidos en los artículos 35, 36, 66.4, 66.1, 75 y 76.7.1 de la Constitución, la regla para la tramitación de las garantías jurisdiccionales contenida en el artículo 86.1. de la Constitución; y, lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con ello, solicitan se deje sin efecto la sentencia impugnada, se acepte su acción y se dispongan *“las medidas urgentes destinada a ahacer cesar de forma inmediata las consecuencias de la sentencia violatoria de derechos constitucionales”*.

10. Señalan que comparecieron ante la Inspectoría del Trabajo de Santo Domingo para solicitar que su ex patrono, el GAD Municipal de Santo Domingo, les reconozca la aplicación del derecho de jubilación patronal, sin embargo en esa instancia no llegaron a ningún acuerdo y se archivó el caso. Que más adelante y con la misma pretensión, concurrieron ante el alcalde del GAD Municipal de Santo Domingo, sin que a la fecha de presentación de su acción de protección hayan obtenido respuesta alguna. Y que, concurren mediante acción de protección al ser todos adultos mayores y *“que por nuestra avanzada edad la vía [o]rdinaria no es la más expedita ni recomendable”*.
11. Además, indican que: *“el juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y a verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguarda.”*
12. Expresaron que los jueces de Sala que conocieron su pretensión, *“ni siquiera se dan el tiempo de revisar la sentencia de la Corte Constitucional No. 313-16-SEP-CC, del caso No. 1006-15-EP, que hemos hecho referencia y que adjuntamos como una de las pruebas dentro de nuestra acción de protección, sentencia que fue emitida en contra del Municipio de Santo Domingo de los Tsáchilas y a favor de nuestros 35 ex compañeros Municipales, que reclamaron el mismo derecho de la [a]plicación de la jubilación patronal, lo cual la justicia constitucional les obligó a pagar lo reclamado, por lo que si nuestro ex asesor nos hubiera incluido en el listado con nuestros ex compañeros municipales reclamantes, también hubiéramos cobrado.”*
13. Finalmente, y en el sentido anterior, los accionantes alegaron que la sentencia de instancia no valoró ni tomó en cuenta los pronunciamientos previos que se dieron en los procesos de acción de protección signados con el No. 23331-2014-4664 y el No. 23281-2018-02932, en las que por idéntico objeto se aceptaron dichas acciones por pensión jubilar patronal a favor de otros ex trabajadores de la Municipalidad de Santo Domingo, y en las que además se determinó que la vía ordinaria no era idónea ni eficaz para tales reclamos. Por tanto, consideraron que estos pronunciamientos, al desechar su acción en consideración de que existe la vía ordinaria para tales peticiones, vulneró su derecho a la igualdad al excluirlos de otros casos análogos que las respectivas judicaturas no se dignaron a considerar.

## **B. De la autoridad judicial impugnada**

14. Los señores jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, a pesar de ser legalmente notificados con oficio N° 099-CCE-ACT-TNM-2020, no comparecieron al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni enviaron el informe motivado solicitado en providencia de 20 de mayo de 2021.

#### IV. Análisis del caso

15. Conforme se desprende del texto de la demanda objeto de análisis, el legitimado activo impugna el fallo de segunda instancia dictado por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, que resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto por los accionantes, confirmando la sentencia subida en grado.
16. Los accionantes mencionan como vulnerados los derechos contenidos en los artículos 35, 36, 66.1, 75, 86.1 de la Constitución y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin embargo, no llegan a ofrecer una base fáctica y, por consiguiente, tampoco una justificación jurídica que sustente la vulneración de todos estos derechos invocados. Únicamente se observan argumentos claros respecto a una supuesta vulneración a la igualdad por la supuesta inobservancia de sentencias en un caso similar; y que, lo señalado inicialmente en el auto de admisión de este proceso relativo a una posible vulneración a la tutela judicial efectiva, se aprecia, en aplicación al principio *iura novit curia*, que se trata más concretamente de argumentos relacionados a una presunta falta de motivación por omisión del examen de vulneración de derechos exigidos en la acción de protección.
17. En tal virtud, se procede a resolver la presente acción a la luz de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la igualdad y no discriminación, de acuerdo a los argumentos esgrimidos en la demanda.

#### 4.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes?

18. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) establece que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“los supuestos que componen este derecho, entre otros, son: i) enunciación de normativa o principios; ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos”*<sup>3</sup>.
19. En el caso de garantías jurisdiccionales, los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párr. 13.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1285-13-EP/19, párr. 28; No. 1039-18-EP/21, párr. 16 y 17; No. 1328-12-EP/20, párr. 17; entre otras.

20. De tal modo, corresponde verificar si en la sentencia impugnada se cumplió con estos requisitos de motivación para garantías jurisdiccionales, como lo es la acción de protección. De modo estructural, se aprecia que, en sus considerandos primero, segundo y tercero, la Sala expone lo referente a su competencia, a la validez procesal y a la finalidad de la acción de protección, respectivamente. Luego, en su considerando cuarto, expone los fundamentos de los hechos y de los derechos de la acción planteada. Es a partir del considerando quinto que el Tribunal inicia su análisis propiamente dicho, culminando en su considerando sexto con la resolución de desechar el recurso de apelación.
21. El referido considerando quinto, se divide a su vez en cinco sub numerales. En el 5.1., expone el objeto de la acción de protección; en el 5.2., sintetiza el contenido de los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC, sobre los requisitos a cumplirse para acudir a la acción de protección; del mismo modo, en el 5.3., sintetiza el contenido del artículo 88 de la Constitución, en el sentido de que *“mediante la acción de protección solo se garantiza directamente el amparo de derechos constitucionales, más no derechos legales”*. En los dos siguientes sub numerales se observan las razones medulares de la decisión. Así, en el 5.4. se esboza una diferenciación de derechos *ordinarios* y *fundamentales*, pasando a la subsidiaridad de la acción de protección, para concluir que para la pretensión de los accionantes se debe acudir a la vía ordinaria, del mismo modo que se lo hace en el numeral 5.5., según se observa en los siguientes términos:

*5.4.- La acción de protección se constituye en un mecanismo jurisdiccional destinado a tutelar los derechos y libertades que escapan a la protección judicial de otras garantías específicas, y es por lo tanto, un mecanismo para hacer efectivo un derecho en el ámbito de la Función Judicial. Debemos tener en cuenta que en este ámbito tanto la justicia constitucional tiene semejanzas, en nuestro sistema con la justicia ordinaria; ya que la una y la otra protegen derechos; y las dos tienen competencia para conocer ambas materias; por lo que al respecto Luigi Ferrajoli ha establecido distinción entre lo que él llama “derechos patrimoniales” que a estos nosotros los denominamos “ordinarios” y “derechos fundamentales” que los denominamos “Constitucionales”; y establece diferencias básicas; indica que los derechos ordinarios son derechos reales y de crédito vinculadas con la propiedad, que pertenecen a un titular determinado y por lo tanto excluyen a las personas que no son titulares; mientras que los derechos constitucionales son todos los reconocidos en la Carta Magna, vinculadas con la esencia del ser humano, son derechos universales; los derechos ordinarios son disponibles, negociables, alienables y hasta consumibles, se acumulan, se restringen o se los pierde por la voluntad de las personas; los derechos constitucionales por el contrario, son indisponibles, inalienables, inviolables e intransigibles, se los tiene, no aumentan ni disminuyen en cuanto a su titularidad, y en cuanto a su ejercicio si esto sucede sin justificación constituiría una violación, no cambian ni se acumulan; los derechos ordinarios tiene por título actos singulares basados en acuerdos de voluntades y los derechos constitucionales están reconocidos en la misma y se basan en la dignidad; por lo tanto las acciones constitucionales de protección no fueron creadas para sustituir a las ordinarias o para ser un procedimiento rápido y eficaz de cobro de deudas o para evitar que estas se cobren; por lo tanto, para evitar el abuso de los litigantes al interponer acciones de protección esto se lo reguló por medio del principio de subsidiariedad el cual básicamente se toma en cuenta con los otros principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la*

*medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional, en cuanto a la acción de protección de derechos, es subsidiaria cuando: 1.- El acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz; 2.- Cuando se trate de derechos patrimoniales y contractuales que no existan vías ordinarias adecuadas y eficaces; y, 3.- La pretensión fuere la declaración de un derecho; es decir que cuando existieren vías ordinarias eficaces y adecuadas no cabrá la acción de protección. Lo subsidiario significa que procede la acción constitucional de protección sólo cuando no hay protección ordinaria o, existiendo ésta no fuere adecuada ni eficaz; de lo cual se colige que los actos administrativos tienen procedimientos y tribunales propios, por lo que no conviene constitucionalizar violaciones a derechos que tiene vía especial; y además que por la vía constitucional jamás se podría litigar para declarar la existencia de un derecho (como pretende el accionante al reclamar jubilaciones patronales), puesto que la titularidad no se prueba ni se reconoce mediante acción constitucional, sino que debe acudir a la vía ordinaria. Se tendrá siempre en claro que: a) una acción de protección siempre procede cuando se trata de derechos constitucionales; en estos casos no procede la subsidiaridad ya que las acciones y procedimientos ordinarios no fueron diseñados para proteger derechos constitucionales; b) no procede la acción de protección cuando existen vías legales ordinarias diseñadas para tutelar los derechos ordinarios; c) procede la acción de protección para proteger el derecho constitucional o la tutela efectiva, cuando las vías ordinarias no son adecuadas ni eficaces; d) un recurso o vía judicial no es eficaz cuando en la práctica no logra obtener los resultados que se esperaba, ya porque es lento o ya porque no protege el derecho; e) la inadecuación o infectividad [sic] de la vía judicial ordinaria tiene que demostrarla quien la alega. 5.5.- Analizada la pretensión constitucional, aparece que ésta no se encuentra dirigida a eliminar del orden jurídico algún acto administrativo emitido por el GAD Municipal de Santo Domingo, la acción constitucional planteada, tiene como finalidad ulterior el reconocimiento del derecho de los accionantes a cobrar pensiones jubilares, pretensión que deviene en improcedente por lo siguiente: 1.- De los hechos no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales, lo que se evidencia es que los accionantes quieren sustituir la vía ordinaria por la constitucional, aduciendo que son personas vulnerables y que otros ex trabajadores del GAD Municipal han tenido sentencias favorables por lo que piden se resuelva por analogía, sosteniendo que existe una acción de protección anterior y que la misma debe aplicarse en todos los casos como si tuviera efecto Erga Omnes (igual efecto para todos los casos); 2.- Lo que pretende los accionantes con esta acción propuesta, es la declaración de un derecho, aduciendo que no pueden intentar la vía ordinaria por ser mayores adultos y tener enfermedades, por lo que accionan la vía constitucional, pretendiendo que se declare a los accionantes con derecho al cobro de pensiones jubilares, pero como ya se ha sostenido en líneas anteriores en la vía constitucional jamás se puede litigar para declarar la existencia de un derecho, puesto que esta titularidad no se prueba ni se reconoce mediante acción constitucional, sino que debe acudir a la vía ordinaria; y, 3.- Pretende con su acción, constitucionalizar una reclamación, para la cual nuestro ordenamiento jurídico ha diseñado un procedimiento eficaz para la solución de controversias que surgen en el ámbito laboral, así tenemos que el Art. 575 del Código de Trabajo dice: “Las controversias individuales de trabajo, se sustanciarán en procedimiento sumario conforme lo prevé el Código Orgánico General de Procesos” y el Art. 332 de este código (COGEP) señala: “Se tramitará por el procedimiento sumario: 1.- Las ordenadas por la ley.”, siendo estas las vías adecuadas y eficaces para la solución del conflicto. (...)*

22. De la revisión de la sentencia impugnada, específicamente de los sub numerales 5.4. y 5.5. que son precisamente aquellos en los que constan las razones de la Sala para desechar el recurso de apelación, se observa que, si bien constan consideraciones de orden doctrinal y legal respecto a los derechos en general y la acción de protección, no se aprecia en momento alguno que la Sala se haya pronunciado respecto de la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados por los accionantes, esto es a la pensión jubilar patronal, a la igualdad formal, material y no discriminación. Ello, sin perjuicio de que la Sala no consideró en su razonamiento ni los alegados artículos 35 y 36 de la Constitución referentes a la atención prioritaria de los adultos mayores como grupo vulnerable, ni tampoco las sentencias citadas de casos supuestamente análogos, que si bien no vinculan necesariamente a los jueces por razones que se expondrán en el siguiente problema jurídico, constituyeron base fáctica de la demanda que debió ser atendida y constituir parte del razonamiento de la decisión, lo cual permitiría indicar al menos si los antecedentes de dichos casos difieren o no de aquellos que motivaron la acción de protección del caso in examine.
23. En consideración de esto último, se remarca que esta Corte ya se ha referido a la ineludible obligación de los jueces de contestar motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Aquello constituye un presupuesto indispensable de la congruencia argumentativa de sus fallos<sup>5</sup>.
24. Lo anterior se determina independientemente de las razones que arguyó la Sala para considerar que la acción de protección no constituía la vía adecuada ni idónea para la pretensión de los accionantes, pues no corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la corrección de los motivos esgrimidos, sino más bien por la suficiencia de la motivación, que en el presente caso de garantía jurisdiccional denota incumplido su tercer parámetro, pues si bien la Sala enunció normativa en torno a los hechos o antecedentes del caso, no es menos cierto que obvió analizar la existencia o no de vulneración a los derechos alegados por los accionantes. En consecuencia, la sentencia de segunda instancia impugnada, carece de motivación.

#### **4.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los accionantes?**

25. Con relación a la vulneración al derecho a la igualdad, los accionantes alegaron que ya en otros casos, fueron aceptadas las acciones de protección propuestas por otros compañeros que comparten su misma situación jubilar y condición de vulnerabilidad.
26. Al respecto, esta Corte en la sentencia No. 999-12-EP/20 determinó que *“los jueces están facultados a resolver los casos en su conocimiento según las pruebas y argumentos de las partes, por lo que la variedad de decisiones entre un caso y otro no necesariamente vulnera el derecho a la igualdad”*.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 2344-19-EP/20, párr. 41.

27. Asimismo, en algunas de sus sentencias la Corte<sup>6</sup> ya manifestó que cada uno de los juzgadores está facultado para resolver cada causa según sus particularidades; de allí, que en cada uno de los procesos debe existir el razonamiento mediante el cual la autoridad judicial analice minuciosamente las pruebas y los alegatos presentados, para que brinde las razones que justifican su decisión.
28. En el caso concreto, si bien la sentencia impugnada carece de motivación en los términos anteriormente señalados, conviene precisar que el hecho de no fallar la Sala en el mismo sentido que en otros casos similares de acción de protección, no vulnera *per se* el derecho a la igualdad y no discriminación.
29. Así, tanto en el caso *sub iudice* como en los invocados casos supuestamente análogos de acción de protección No. 2331-2014-4664 y No. 23281-2018-02932, todos los accionantes compartían la condición de ser adultos mayores y ex trabajadores del GAD Municipal de Santo Domingo de los Tsáchilas, con la pretensión del pago de su pensión jubilar patronal. Sin embargo, el análisis que se extienda sobre los elementos fácticos y probatorios de cada uno de los accionantes en estos casos, ameritan un estudio individual de cada situación jurídica de los mismos para poder determinar si tuvo lugar o no una vulneración de derechos.
30. Por otra parte, los accionantes expresaron que la Sala no observó la sentencia constitucional No. 313-16-SEP-CC, proveniente de una acción de protección de la cual, expresan, “*si nuestro ex asesor nos hubiera incluido en el listado con nuestros ex compañeros municipales reclamantes, también habiéramos cobrado*”.
31. Al respecto, se observa que el caso No. 1006-15-EP, cuya sentencia No. 313-16-SEP-CC refieren los accionantes, se originó con la demanda de acción de extraordinaria de protección propuesta por el GAD Municipal de Santo Domingo, en contra de una sentencia de acción de protección, en un caso distinto al de los hoy accionantes y con otras personas como legitimados activos.<sup>7</sup> En este sentido, la similitud de pretensiones no implica necesariamente la identidad de los casos de acción de protección. A lo que se suma que, tal como se manifestó en este acápite 4.2., se trataría de casos cuya situación particular de cada uno de los accionantes, ameritaría un estudio individual de su situación jurídica.
32. Además, cabe precisar que el hecho de existir un pronunciamiento desestimatorio de la impugnación realizada por el GAD Municipal de Santo Domingo dentro de la mentada sentencia No. 313-16-SEP-CC, no confirmaría en modo alguno la corrección

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019 y No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020.

<sup>7</sup> El caso No. 1006-15-EP tuvo lugar por la acción extraordinaria de protección presentada por el GAD Municipal de Santo Domingo en contra de la sentencia dictada el 12 de marzo de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, dentro de la acción de protección No. 2331-2014-4664, mediante la cual se revocó la sentencia subida en grado y en consecuencia, se aceptó la acción de protección propuesta por los accionantes, ordenándose que el GAD Municipal de Santo Domingo, en el término de treinta días, cumpla con la obligación de prestar atención al justo reclamo de la jubilación patronal que formularon los demandantes.

de las pretensiones de los hoy accionantes, cuestión que conviene recordar, es ajena a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección. Es mas, se tiene en cuenta que no existe un criterio aplicable a este caso, puesto que la precitada sentencia se limita a identificar que la decisión impugnada por el GAD no vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, motivación y al ser juzgado por autoridad competente.

33. Por lo tanto, esta Corte Constitucional no observa elementos que permitan concluir que en la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.

#### 4.3. Consideraciones adicionales

34. Las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación u omisión judicial vulneró directamente algún derecho constitucional en sentencias y autos definitivos y solo excepcionalmente en procesos que tienen origen en garantías jurisdiccionales, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse de oficio y en ciertas circunstancias excepcionales.<sup>8</sup>
35. Del caso, si bien se ha encontrado una vulneración de derechos por parte de la autoridad judicial accionada, en virtud de lo cual se cumpliría el primer presupuesto para que esta Corte conozca el mérito del caso, del examen de la causa esta Corte no observa que se cumpla al menos uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. En función de lo cual, no cumpliéndose este último requisito para realizar méritos, la Corte se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

### 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:

---

<sup>8</sup> “54. (...) excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 55. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 176-14-EP/19, párr. 54 y 55).

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección N°. **2348-19-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 la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección N°. 23571-2019-00203, dictada por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.
  - b) Devolver el expediente del proceso N°. 23571-2019-00203 a la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, para que otro tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, a la brevedad posible y teniendo en cuenta los principios de celeridad y economía procesal, conozca la acción de protección en segunda instancia, respetando las garantías del debido proceso de las partes procesales.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.08.24 12:48:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 2348-19-EP**



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 83-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 18 de agosto de 2021

### CASO No. 83-17-EP

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

### SENTENCIA

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por Mercy Leonor Romero Benavides en contra de la sentencia emitida el 21 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección. La Corte Constitucional acepta la acción por encontrar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

#### I. Antecedentes procesales

1. El 21 de marzo de 2016, Mercy Leonor Romero Benavides presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “IESS”), por considerar que sus derechos fueron vulnerados con la emisión de la resolución<sup>1</sup>, mediante la cual se resolvió su destitución del cargo de oficinista de la Procuraduría General del IESS.<sup>2</sup> El proceso fue signado con el No. 17230-2016-05398.

<sup>1</sup> Resolución No. IESS-CGSC-2015-0000002-FDQ emitida el 23 de septiembre de 2015 por el coordinador general de Servicios Corporativos del IESS, dentro del sumario administrativo No. 001-2015-MAL-DNGTH iniciado mediante auto de 6 de agosto de 2015 “por cuanto presumiblemente [la accionante] ha abandonado injustificadamente por más de tres días consecutivos su lugar de trabajo desde el 21 de julio al 3 de agosto de 2015...”.

<sup>2</sup> En la demanda, la accionante alegó: “[s]olicitó durante la prueba que se envíen oficios a la Fiscalía y Unidad de Garantías Penales de Guayaquil, a fin de que remitan a esta entidad copias certificadas de las notificaciones que se realizaron al IESS-Procuraduría- en Quito, para evidenciar que la institución si tenía conocimiento de las notificaciones de la vinculación penal en contra de mi persona. Los oficios fueron entregados por el IESS el 28, 30 de agosto y 7 de septiembre de 2015, cuando la audiencia estuvo fijada para el día 8 de septiembre de 2015, pedí diferimiento y apenas se extendió 3 días para la audiencia oral, sin permitirme acceder a dicha información justificada, pese a que al expediente agregué copias con aquellos hechos y notificaciones a un correo electrónico institucional. La Ab. Carrillo manifestó que había precluido la etapa probatoria por el simple hecho de haber emitido los oficios, sin conceder el tiempo suficiente para que se agregue dicha información. (Violación del Art. 76 numeral 7 literales a, b y c CRE). Mediante providencia de 8 de septiembre de 2015 a las 16h05 que aparece en autos a fojas 144 del expediente, en el numeral primero literal a) motivan la negativa “no a lugar” de concederme el término para que sean respondidos los oficios, amparándose en el principio de oportunidad, la observancia del debido proceso y no violentar ni alterar la seguridad jurídica. Ésta (sic) providencia es una expresión de violación del derecho a la defensa. (Arts. 75 y 76 numeral 7 literales a, b, c y h CRE). Además, señaló que “[c]on la lectura del acta de audiencia para la legitimación de la

2. El 1 de julio de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito rechazó la acción de protección presentada por improcedente. De la decisión, Mercy Leonor Romero Benavides interpuso recurso de apelación.
3. El 21 de octubre de 2016, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 26 de octubre de 2016, Mercy Leonor Romero Benavides solicitó aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 21 de octubre de 2016. El 14 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señaló que la sentencia *“es clara, inteligible, motivada, de fácil comprensión y decide todo lo que fue materia del recurso de apelación, razón por la cual éste (sic) Tribunal no puede alterar su sentido, por tanto no procede el petitorio de aclaración y ampliación”*.
5. El 15 de diciembre de 2016, Mercy Leonor Romero Benavides presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de octubre de 2016 y del auto emitido el 14 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
6. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 83-17-EP.
7. El 13 de junio de 2017, el IESS presentó un escrito para solicitar *“se...rechac[e] la acción extraordinaria de protección”*.
8. El 15 de febrero de 2017 se sorteó la presente causa al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de junio de 2021 y dispuso que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.
10. El 21 de junio de 2021, Álvaro Mauricio Galarza Rodríguez, procurador judicial de la directora general del IESS, presentó un escrito.

---

*intervención de mi Abogado transcurrían 72 horas, que se cumplieran el día jueves 24 de septiembre de 2015, pero sorprendentemente para el día miércoles 23 de septiembre de 2015 ya tenía redactada la resolución de destitución y el día jueves 24 de septiembre de 2015 que me entregó la ab. Diana Carrillo, sin notificarme a mi casillero judicial, (la falta de notificación da lugar a la nulidad) sin respetar el procedimiento establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público en los Arts. 97 y 98”*.

## II. Alegaciones de las partes

### a. De la parte accionante.

11. La accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales “*al debido proceso Art. 76 numerales 1, 2, 3, 4, 7 literales a, b, c, d, h; tutela efectiva imparcial y efectiva...Art. 75; seguridad jurídica Art. 82; Art. 11 numeral 4; Art. 426*”.
12. Para fundamentar su demanda, la accionante señala: “[i]nterpuse recurso de apelación, a fin de que el superior se pronuncie a favor de mis derechos violados...sin embargo, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia, conjuga nuevamente, para concluir en la teoría que se trata de actos administrativos que deben ser impugnados en la vía administrativa por los órganos de la Función judicial...”.
13. Además, menciona que “...la sentencia subida en grado no hace otra cosa que hacerse eco de la resolución de primera instancia, atribuyéndole al Sumario Administrativo tal cual acto administrativo impugnado en vía judicial, sin considerar por lo menos que este acto administrativo fue adecuado a la ilegalidad del proceso administrativo en toda su tramitación, hecho que fue advertido a la autoridad que llevaba el trámite como tal, desde mi comparecencia y la etapa probatoria hasta su terminación”.
14. En ese sentido, arguye que la Sala “[e]n la resolución, no hace otra cosa que concluir que se trata de un acto administrativo exclusivamente sin darse cuenta que en el proceso no existe notificación de la resolución que termina el acto administrativo, hecho significativo que no permite ejercer los derechos para judicializar...”.
15. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se acepte la acción extraordinaria de protección, se ordene las medidas de reparación integral y se retrotraiga el proceso “a la instancia del recurso de apelación”.

### b. Del órgano jurisdiccional accionado.

16. A pesar de haber sido debidamente notificada la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha hasta la presente fecha no ha presentado el informe de descargo.

### c. Del tercero con interés.

17. En el escrito, el IESS señaló que “[d]e una lectura sesuda del escrito atinente a la Acción Extraordinaria de Protección, se puede evidenciar que la accionante realiza un alegato de instancia, narrando todos los hechos que acontecieron en la vía administrativa; sin embargo, omite de manera frontal, realizar el análisis o la

*acusación de los derechos constitucionales que supuestamente fueron violentados en dicha sentencia, únicamente manifiesta que la sentencia de apelación se hace eco de la sentencia dictada por la Jueza de Primera instancia”.*

18. En ese sentido, afirmó que “...esta acción se debe interponer en contra de sentencias o similares por violación de derechos constitucionales, y no debe ser utilizado como una tercera instancia que conozca los pormenores y detalles de las actuaciones administrativas y de primera instancia de la Acción de Protección... Por lo tanto, ha desnaturalizado la acción pretendiendo que la Corte Constitucional haga las veces de una tercera instancia, asunto sobre el cual ya se ha pronunciado la Corte que es improcedente”.

### III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

#### a. Competencia.

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

#### b. Análisis constitucional.

20. Si bien la accionante identifica como decisiones impugnadas la sentencia dictada el 21 de octubre de 2016 y el auto emitido el 14 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de los argumentos vertidos en la demanda, se observa que estos solo se dirigen a la sentencia de apelación, por tanto, el análisis se circunscribirá a esta decisión.
21. Además, se observa que la alegación de la accionante gira en torno a que los jueces habrían limitado su análisis a señalar que el acto administrativo, presuntamente vulneratorio de derechos, podía ser impugnado en la vía judicial ordinaria, de ahí que esta Corte considera que si bien la accionante no realizó una argumentación de cada derecho, de acuerdo a lo esgrimido en la demanda, se identifica que los argumentos están relacionados con el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.
22. En virtud de ello, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si ha existido o no vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión impugnada.
23. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal l) que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

24. Así, los juzgadores, en ejercicio de su potestad jurisdiccional al momento de emitir una decisión, tienen la obligación de motivarla, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y realizando una explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y a las circunstancias concretas puestas en su conocimiento.
25. Además, en garantías constitucionales, existe la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>3</sup>
26. En el presente caso, la accionante arguye que la Sala habría limitado el análisis de la acción de protección a señalar que el acto administrativo podía ser impugnado mediante la vía judicial ordinaria.
27. De la revisión de la sentencia impugnada, se identifica que en el primer considerando, la Sala señaló su competencia para conocer el recurso de apelación y declaró la validez del proceso. En el segundo considerando, realizó una exposición de los antecedentes que originaron la acción de protección y transcribió los alegatos vertidos por las partes en la audiencia pública.
28. En el tercer considerando, expuso la argumentación jurídica. En primer lugar, citó el artículo 88 de la Constitución y los artículos 39 y 41 de la LOGJCC, y un extracto de la sentencia No. 001-010-PJO-CC de la Corte Constitucional. Además, señaló que el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC establece la improcedencia de la acción de protección cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
29. En ese sentido, indicó la pretensión de la accionante en la acción de protección, respecto a que se deje sin efecto la resolución administrativa expedida por el IESS y se declare la nulidad del sumario administrativo sancionatorio por considerar que es violatorio de derechos. Posteriormente, invocando los artículo 173 de la Constitución<sup>4</sup> y 31 del Código Orgánico de la Función Judicial<sup>5</sup>, arguyó:

*[e]n la especie, tratándose de un acto administrativo expedido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, institución de derecho público, dicho acto, en caso de*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.

<sup>4</sup> Constitución, artículo 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>5</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 31.- PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”.

*vulnerar derechos, debe impugnarse ante la jurisdicción ordinaria, puesto que conforme dispone el Art. 40 c de la LOGJCC la accionante no ha demostrado la “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado” o como señala el Art. Ibídem, numeral 4, “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. En definitiva, como nos enseña la doctrina y manda la ley, el Juez constitucional (o Tribunal) no puede suplir la competencia de los jueces ordinarios, por tanto la vía intentada es improcedente. Es decir, siendo que el asunto que nos ocupa es un tema de mera legalidad, la accionante podría hacer valer sus derechos en la vía procedimental correspondiente, bajo el principio de seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Constitución de la República.*

30. Con base en lo expuesto, se verifica que la Sala fundamentó su decisión exclusivamente en que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía contencioso administrativa, señalando que se trataba de una tema de “*mera legalidad*”.
31. En el presente caso, por tratarse de una acción de protección, la Sala tenía la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia de una violación constitucional en atención: (i) al objeto de la garantía jurisdiccional recogido en el artículo 88 de la Constitución y (ii) al principio procesal de motivación establecido en el numeral 9 del artículo 4 de la LOGJCC. Sólo luego de ese ejercicio argumentativo y razonado, y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podía haber establecido la vía que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión de la accionante.<sup>6</sup>
32. Por tanto, la falta de argumentación de la Sala sobre la verificación de la vulneración de derechos constitucionales previo a negar la acción de protección por la existencia de otra vía de reclamación, constituye una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

#### **IV. Decisión**

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
3. Retrotraer el proceso hasta antes de la emisión de la sentencia de apelación.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 621-12-EP/20, párr. 19.

4. Disponer que mediante un nuevo sorteo una Sala de la Corte Provincial de Pichincha conozca el recurso de apelación presentado por Mercy Leonor Romero Benavides, considerando lo dispuesto en esta sentencia y en la jurisprudencia emitida por este Organismo sobre la resolución de garantías jurisdiccionales.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.23  
15:52:25 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente  
por CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



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

**CASO Nro. 0083-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 228-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

### **CASO No. 228-17-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de 30 de noviembre de 2016, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación presentado en contra de la inadmisión de la demanda de despido ineficaz. La Corte Constitucional analiza las alegaciones de la demanda y concluye que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

#### **I. Antecedentes**

1. El 28 de octubre de 2016, Karina Verónica Valenzuela Amaya presentó una demanda por despido ineficaz en contra de Jorge Hugo Carvajal Baibor, en su calidad de liquidador y representante legal de ENFARMA EP. El caso fue signado con el No. 17371-2016-06274.
2. El 31 de octubre de 2016, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, conforme el artículo 147 del Código Orgánico General de Procesos<sup>1</sup> (en adelante “COGEP”) inadmitió a trámite la demanda debido a que encontró que la actora propuso pretensiones diversas que requieren distinta sustanciación<sup>2</sup>. En contra de esta decisión, la actora interpuso recurso de apelación el cual fue concedido en auto de 10 de noviembre de 2016.

<sup>1</sup> COGEP. “Art. 147.- Inadmisión de la demanda. La o el juzgador inadmitirá la demanda cuando:

1. Sea incompetente.

2. Contenga una indebida acumulación de pretensiones.

Si la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisibile, la declarará así en la primera providencia, con expresión de los fundamentos de su decisión y ordenará devolver los anexos y el archivo del expediente. Esta providencia será apelable”.

<sup>2</sup> Juicio Laboral No. 17371-2016-06274. Auto de 31 de octubre de 2016. “... Del libelo de demanda, se desprende que la señora KARINA VERONICA VALENZUELA AMAYA propone pretensiones diversas que requieren distinta sustanciación, pues por una parte solicita tramitar la causa como despido ineficaz solicitando el pago de la indemnización contemplada en el artículo 195.3 del código laboral y por otra en el mismo libelo reclama el pago de derechos adquiridos que corresponden al procedimiento sumario sin términos reducidos, hecho que claramente se encuentra prohibido por la norma del artículo 145.3 ut supra”.

3. El 30 de noviembre de 2016, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante “Sala” o “Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó el auto de inadmisión<sup>3</sup>.
4. El 29 de diciembre de 2016, Karina Verónica Valenzuela Amaya presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señalada en el párrafo anterior.
5. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a la accionante que complete y aclare la demanda<sup>4</sup>, lo cual fue cumplido mediante escrito de 26 de abril de 2017. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 228-17-EP.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 28 de junio de 2017, la sustanciación de la causa correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 22 de junio de 2021 y dispuso a la Corte Provincial que presente su informe de descargo.
8. El 30 de junio de 2021, Jannet Coronel Barrezueta y María Mier Ortiz, en su calidad de juezas de la Sala de la Corte Provincial, presentaron su informe de descargo.

## II. Alegaciones de las partes

### 2.1 Fundamentos y pretensión de la acción

9. La accionante solicitó que se declare con lugar su acción y “*se disponga la admisión de mi demanda interpuesta ante la justicia ordinaria por despido*”.
10. La accionante identificó como derechos vulnerados la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes,

---

<sup>3</sup> Juicio Laboral No. 17371-2016-06274. Auto de 30 de noviembre de 2016. “2.2) Considerando que tanto la acción de despido ineficaz como las acciones de controversias laborales, son tramitadas en procedimiento sumario, hay que hacer hincapié en que se distinguen la una de la otra en el trámite; mientras que para la primera, los plazos se reducen a los previstos en el Código de Trabajo; la segunda, se rige por los plazos previstos en el Código Orgánico General de Procesos, diferencias que hacen imposible que se tramiten en un solo procedimiento o como una sola causa. Además, resulta irrazonable que mientras el objeto de la una sea la declaratoria de la ineficacia del despido, el objeto de la otra, entre otras pretensiones, sea el pago de indemnizaciones por despido intempestivo”.

<sup>4</sup> Conforme el artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y el principio de no sacrificar la justicia por la omisión de formalidades<sup>5</sup>.

11. Frente a lo expuesto, la accionante indicó que con la inadmisión de su demanda se le dejó en estado de indefensión debido a que *“la acción por despido ineficaz caduca en virtud de haberse superado los 30 días que tenía para su procedencia contados a partir de la cesación de sus funciones, esto es contados a partir del 30 de septiembre de 2016”*.
12. Por otro lado, la accionante señaló que los jueces de la Corte Provincial *“habrían incurrido en una inadecuada administración de justicia, sacrificando la justicia por la sola omisión de formalidades y se habría violado de mi derecho a la tutela judicial efectiva, dejándome en indefensión en razón de haberse superado el plazo de 30 días que se establece en la Reformas al Código de Trabajo (Ley de Justicia Laboral) para demandar por despido ineficaz”* (sic).
13. Finalmente, la accionante manifestó que la competencia de la autoridad jurisdiccional para conocer sus pretensiones se sustentó en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante *“LOEP”*) y no en la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante *“LOSEP”*) como, a su parecer, erróneamente interpretó la Sala. De igual manera, señaló que no existió en su demanda pretensiones contradictorias ni incompatibles *“ya que todas derivan de la relación laboral; y, el procedimiento es el sumario (Art. 332 COGEP); resaltando señores jueces que no existen varios procedimientos sumarios como pretende establecer la SALA LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA en su auto del 30/11/2016 14.; (sic) sino uno solo, así varíen los términos o plazos el procedimiento sigue siendo sumario y así consta en mi libelo”*.

## 2.2 Autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada

14. Las juezas de la Corte Provincial que emitieron el informe de descargo señalaron que en el auto impugnado se expuso una adecuada argumentación para confirmar lo resuelto por la Unidad Judicial. De igual manera, indicaron que se observó lo dispuesto en el artículo 147 del COGEP porque se inadmitió la demanda *“considerando que estuvo intentando obtener una decisión con pretensiones que se tramitan en forma diferente y tienen objetos didtintos (sic)”*. Finalmente, citaron un extracto de la Resolución No. 05-2021 de 5 de marzo de 2021 emitida por la Corte Nacional de Justicia manifestando que se *“dispuso que sea el juez y no las partes quien determine el objeto de la acción (despido ineficaz)”*.

---

<sup>5</sup> En la demanda, se indicó que: *“Estos derechos se encuentran contemplados en los Arts. (sic) Numerales 1 y 5; 75; 76 numeral 7 literal a); 325 numeral 2 y 3; y 169 de la Constitución de la República del Ecuador”*.

### III. Consideraciones y fundamentos

#### 3.1 Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

#### 3.2 Análisis constitucional

16. Corresponde a la Corte Constitucional analizar presuntas vulneraciones a los derechos alegados por la accionante. Al respecto, si bien la accionante señala como vulnerados varios derechos, luego de realizar un esfuerzo razonable<sup>6</sup>, se analizará la presunta violación del derecho a la tutela judicial efectiva. De tal manera, en cuanto al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, no se logra evidenciar argumento alguno que permita un pronunciamiento al respecto. Finalmente, sobre el principio de no sacrificar la justicia por la omisión de formalidades, se lo examinará en la medida que la accionante lo relaciona con la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.
17. Ahora bien, el artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.
18. Sobre este derecho, la propia Corte Constitucional ha establecido que se concretiza en los siguientes componentes: a) el acceso a la administración de justicia; b) el debido proceso judicial; y, c) la ejecutoriedad de la decisión<sup>7</sup>.
19. La accionante alega que se vulneró el derecho a la tutela judicial debido a que: **a)** con la decisión impugnada se le causó indefensión al sacrificar la justicia por la omisión de formalidades en tanto la acción por despido ineficaz caduca 30 días después de la cesación de funciones conforme el Código de Trabajo; **b)** se sustentó en la LOEP y no en la LOSEP para fundamentar sus pretensiones, lo cual fue erróneamente interpretado por la Sala; y, **c)** en su demanda no existieron pretensiones contradictorias ni incompatibles porque derivan de la relación laboral.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

20. Los cargos expuestos por la accionante se encuentran relacionadas con el derecho al acceso a la administración de justicia, lo cual se refiere al primer componente del derecho a la tutela judicial efectiva, razón por la cual se lo analizará a continuación.
21. Sobre este componente, la Corte Constitucional ha indicado que se vulnera el derecho de acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia “*tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso)*”<sup>8</sup>. En dicho contexto, al tratarse de un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien acude a la justicia “*inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción*”<sup>9</sup>.
22. Ahora bien, la decisión impugnada de 30 de noviembre de 2016 se pronunció sobre el recurso de apelación interpuesto por la accionante en contra del auto de 31 de octubre de 2016 que inadmitió a trámite su demanda dentro del juicio laboral por despido ineficaz<sup>10</sup>.
23. En primer lugar, se observa que la Sala invocó el artículo 195.3 del Código de Trabajo<sup>11</sup> y señaló que “*la acción de despido ineficaz tiene como única pretensión la declaratoria de ineficacia del despido*”. Por otro lado, invocando el artículo 575 del

---

<sup>8</sup> Ibidem, párr. 113.

<sup>9</sup> Ibidem, párr. 114.

<sup>10</sup> En el auto de inadmisión de 31 de octubre de 2016, se estableció que: “*no pueden ventilarse en este mismo procedimiento las pretensiones que versen sobre décimo tercero, décimo cuarto sueldos, vacaciones, despido intempestivo, que tienen por ley términos distintos para poder justificarse y tramitarse sobre estos y todos los derechos laborales de los trabajadores en general; es decir se trata de trámites distintos para diversas acciones que no pueden desarrollarse en una sola sustanciación sin la vulneración de los términos establecidos para el efecto en el Art. 333 numeral 4 inciso tercero Ibidem*”.

<sup>11</sup> Código de Trabajo. “*Art. 195.3.- Efectos. Declarada la ineficacia, se entenderá que la relación laboral no se ha interrumpido por el hecho que la ha motivado y se ordenará el pago de las remuneraciones pendientes con el diez por ciento (10%) de recargo.*

*Cuando la persona trabajadora despedida decida, a pesar de la declaratoria de ineficacia del despido, no continuar la relación de trabajo, recibirá la indemnización equivalente al valor de un año de la remuneración que venía percibiendo, además de la general que corresponda por despido intempestivo.*

*Si la persona empleadora se negare a mantener en sus funciones a la persona trabajadora una vez que se ha dispuesto el reintegro inmediato de la misma en la providencia inicial, o se haya establecido la ineficacia del despido en sentencia, podrá ser sancionada con la pena establecida en el Código Orgánico Integral Penal por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.*

*En cualquier caso de despido por discriminación, sea por afectar al trabajador debido a su condición de adulto mayor u orientación sexual, entre otros casos, fuera de los previstos para la ineficacia del despido, el trabajador tendrá derecho a la indemnización adicional a que se refiere este artículo, sin que le sea aplicable el derecho al reintegro.*

*En caso de despido injustificado de una persona con discapacidad, o de quien estuviere a su cargo la manutención de una persona con discapacidad será indemnizada de conformidad a lo estipulado en la Ley Orgánica de Discapacidades”.*

Código de Trabajo<sup>12</sup>, la Sala distinguió la acción de despido ineficaz del resto de acciones provenientes de controversias individuales de trabajo y señaló que:

*Considerando que tanto la acción de despido ineficaz como las acciones de controversias laborales, son tramitadas en procedimiento sumario, hay que hacer hincapié en que se distinguen la una de la otra en el trámite; mientras que para la primera, los plazos se reducen a los previstos en el Código del Trabajo; la segunda, se rige por los plazos previstos en el Código Orgánico General de Procesos, diferencias que hacen imposible que se tramiten en un solo procedimiento o como una sola causa. Además, resulta irrazonable que mientras el objeto de la una sea la declaratoria de la ineficacia del despido, el objeto de la otra, entre otras pretensiones, sea el pago de indemnizaciones por despido intempestivo.*

24. Conforme lo expuesto, la Sala determinó que la decisión emitida por la Unidad Judicial fue procedente y conforme a derecho, razón por la cual rechazó el recurso de apelación y confirmó el auto de inadmisión dictado.
25. Al respecto, se observa que la decisión impugnada encontró que, en la demanda por despido ineficaz, la accionante propuso pretensiones ajenas al objeto de la acción conforme el Código de Trabajo. En tal sentido, rechazó el recurso de apelación y confirmó la decisión emitida por la Unidad Judicial en la que se inadmitió completamente su demanda.
26. De lo anterior, esta Corte verifica que pese a que la autoridad jurisdiccional reconoció que existían pretensiones no relacionadas con el objeto de la acción por despido ineficaz, no dio paso a conocer aquellas relacionadas precisamente con su objeto. Esta actuación se constituyó en una barrera irrazonable al acceso a la justicia toda vez que la accionante perdió la posibilidad de volver a presentar su demanda ya que el artículo 195.2 del Código de Trabajo contempla que la persona afectada por el despido debe deducir su acción en el plazo máximo de treinta días<sup>13</sup>.
27. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva no conlleva a que necesariamente, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia debido a que existen motivos jurídicos relacionados con requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada contienda judicial que no contemplan dicha posibilidad<sup>14</sup>. En tal sentido, el artículo 147 del COGEP<sup>15</sup> contempla la posibilidad de inadmisión de la demanda, lo que a

---

<sup>12</sup> Código de Trabajo. “Art. 575.- Trámite de las controversias laborales.- Las controversias individuales de trabajo, se sustanciarán en procedimiento sumario conforme lo prevé el Código Orgánico General de Procesos”.

<sup>13</sup> Código de Trabajo. “Art. 195.2.- Acción de despido ineficaz.- Una vez producido el despido, la persona trabajadora afectada deberá deducir su acción ante la Jueza o el Juez del Trabajo de la jurisdicción correspondiente al lugar donde este se produjo, **en el plazo máximo de treinta días**” (Énfasis añadido).

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1063-16-EP/21 de 14 de abril de 2021, párr. 73. Ver también: Sentencia No. 1516-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 36. Sentencia No. 1433-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 20.

<sup>15</sup> COGEP. “Art. 147.- Inadmisión de la demanda. La o el juzgador inadmitirá la demanda cuando:

su vez imposibilita conocer el fondo de la controversia si se incurre en tal presupuesto.

28. Pese a lo expuesto, en el presente caso la inadmisión de toda la demanda, sin considerar aquellas pretensiones relacionadas con el objeto de la acción de despido ineficaz<sup>16</sup>, provocó que, en la práctica, la accionante se vea impedida de acceder a la justicia para obtener una respuesta de los operadores de justicia respecto de su reclamo. Concretamente, la traba irrazonable impuesta en la decisión impugnada de confirmar la inadmisión de toda su demanda por despido ineficaz acarrió la pérdida de oportunidad para presentarla nuevamente debido al vencimiento del plazo establecido en las normas procesales que regulan el despido ineficaz.
29. Además, esta Corte encuentra que, conforme el artículo 153 numeral 4 del COGEP, la indebida acumulación de pretensiones se puede plantear como una excepción previa<sup>17</sup>. En tal sentido, según el artículo 333 numeral 4 del mismo cuerpo normativo que regula el procedimiento sumario, se lo podía conocer en la audiencia única contemplada en este tipo de casos si se trataba de un punto de debate a fijar<sup>18</sup>. Por estos motivos, la inadmisión de toda la demanda impidió que incluso este asunto pueda ser conocido como excepción sin que se limite el acceso a la justicia como se lo ha manifestado.

---

1. *Sea incompetente.*

2. *Contenga una indebida acumulación de pretensiones.*

*Si la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisibile, la declarará así en la primera providencia, con expresión de los fundamentos de su decisión y ordenará devolver los anexos y el archivo del expediente. Esta providencia será apelable”.*

<sup>16</sup> De la demanda (fs. 13), se desprende lo siguiente: “9. **LA PRETENSIÓN CLARA Y PRECISA QUE SE EXIGE.** Demando al señor Jorge Hugo Carvajal Baibor, en su calidad de liquidador y representante legal de la Empresa Pública ENFARMA, por despido y solicito señor Juez que en **sentencia se declare con lugar mi demanda; por tal, el despido ineficaz; en consecuencia se disponga el reintegro inmediato a mi trabajo, toda vez que ENFARMA EP., en liquidación sigue operando en las instalaciones ubicadas en el Edificio METROPOLITAN pisos 8 y 9, situado en la Av. Naciones Unidas e Iñaquito, cantón Quito, provincia de Pichincha.** 10. **LA CUANTÍA DEL PROCESO CUANDO SEA NECESARIA PARA DETERMINAR EL PROCEDIMIENTO.** La cuantía del proceso se ha determinado tomando en consideración mi remuneración mensual que venía percibiendo esto es: \$2.034,00 y el tiempo de servicios prestados a la Empresa Pública ENFARMA EP., esto es desde el 31 de julio de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2016; así tenemos las siguientes pretensiones: 1.- Por concepto de décimo cuarto sueldo: \$61,00 (Art. 113 del Código del Trabajo). 2.- Por concepto de décimo tercer sueldo: \$ 1.695,00 (Art. 111 del Código de Trabajo). 3.- Por concepto de vacaciones: \$ 1.996,99 (Arts. 71 y 76 del Código de Trabajo). 4.- **Por indemnización por despido ineficaz: \$ 24.408,00 (Art. 195.3 de las Reformas al Código de Trabajo, publicadas en el Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de Abril del 2015).** 5.- Por despido intempestivo: \$ 6.102,00 (Art. 188 del Código de Trabajo). Total: \$ 34.262,99” (Énfasis añadido).

<sup>17</sup> COGEP. “Artículo 153.- Excepciones previas. Solo se podrán plantear como excepciones previas las siguientes: ... 4. Error en la forma de proponer la demanda, inadecuación del procedimiento o indebida acumulación de pretensiones”.

<sup>18</sup> COGEP. “Artículo 333.- Procedimiento. El procedimiento sumario se rige por las siguientes reglas: ... 4. Se desarrollará en audiencia única, con dos fases, la primera de saneamiento, fijación de los puntos en debate y conciliación y la segunda, de prueba y alegatos...”.

- 30.** Finalmente, como se ha señalado, las autoridades jurisdiccionales debían tramitar las pretensiones que corresponden de conformidad con el ordenamiento jurídico y garantizando los derechos constitucionales de las partes. Al respecto cabe mencionar, por ejemplo, si bien al momento de la emisión de la decisión impugnada no se encontraba vigente la Resolución No. 05-2021 emitida el 5 de marzo de 2021 por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la misma precisamente resolvió de forma clara la situación analizada en el presente caso. Concretamente, el artículo 1 de la resolución estableció que los jueces y juezas podrán admitir a trámite únicamente las pretensiones relacionadas con la declaratoria de despido ineficaz, dejando a salvo el derecho a reclamar por vía separada los demás beneficios laborales<sup>19</sup>.
- 31.** En definitiva, se verifica que se afectó el acceso a la justicia de la accionante por lo que se encuentra procedente el cargo -párrafo 19, letra **a)**- relacionado con que la autoridad jurisdiccional sacrificó la justicia por la omisión de formalidades, vinculado con la inobservancia de un derecho constitucional.
- 32.** En cuanto al cargo **b)** relacionado con la supuesta errónea interpretación de la norma que la accionante usó para fundamentar sus pretensiones, de la revisión de la decisión impugnada no se observa análisis alguno sobre la LOEP o la LOSEP, razón por la cual se lo desecha.
- 33.** Finalmente, sobre el cargo **c)**, la accionante sostiene que en su demanda no existieron pretensiones contradictorias ni incompatibles porque derivan de la relación laboral. Al respecto, sin perjuicio del análisis realizado anteriormente, dicha alegación está dirigida a que la Corte Constitucional actúe en reemplazo de las competencias propias de la justicia ordinaria, es decir revisando la admisibilidad de la demanda haciendo las veces de juez de instancia, lo cual no cabe mediante acción extraordinaria de protección<sup>20</sup>. Por tales motivos, se desestima el cargo.
- 34.** En suma, se concluye que la decisión impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

---

<sup>19</sup> Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 05-2021. “Art. 1.- En los juicios individuales de trabajo, en los que las personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, así como por los dirigentes sindicales en cumplimiento de sus funciones demanden la declaratoria de ineficacia del despido previsto en los artículos 195.1, 195.2 y 195.3 del Código del Trabajo, las juezas y los jueces, que al calificar la demanda, evidencien que a más de la pretensión exclusiva de esta norma, la o el accionante incorpore otras pretensiones relativas a derechos laborales, admitirán a trámite la demanda únicamente en lo que respecta a la declaratoria del despido ineficaz, dejando a salvo en la misma calificación el derecho de la persona trabajadora a reclamar por vía separada los demás beneficios laborales”. Disponible en: <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2021-05-Acumulacion-indebidas-acciones-despido-ineficaz.pdf>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2361-16-EP/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 27. Ver también: Sentencia No. 1063-16-EP/21 de 14 de abril de 2021, párr. 27. Sentencia No. 1162-15-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 32. Sentencia No. 1236-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 27.

### Consideraciones finales

35. Una vez que la Corte ha encontrado vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en la decisión impugnada, corresponde ordenar la reparación integral de conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC<sup>21</sup>.
36. En tal sentido, se considera que la medida de reparación adecuada para este caso corresponde al reenvío, es decir dejar sin efecto la decisión que originó la vulneración a derechos y que otros jueces de la Sala resuelvan el recurso de apelación, observando los parámetros desarrollados en esta sentencia para evitar una nueva vulneración<sup>22</sup>.
37. En cuanto a la pretensión de la accionante a que se disponga la admisión de la demanda interpuesta, cabe señalar que no procede debido a que dicha decisión les corresponde a los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Pichincha que conozcan nuevamente el recurso de apelación. Para el efecto, como se indicó, cabe recordar que la Corte Constitucional no puede actuar como juez de instancia en justicia ordinaria mediante esta acción. Sin perjuicio, en la nueva decisión a adoptarse, la Sala deberá observar los criterios expuestos en esta sentencia como se indicó en el párrafo anterior.

### IV. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.
2. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.
3. Como medida de reparación, se dispone:
  - i. Dejar sin efecto la decisión emitida el 30 de noviembre de 2016 por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro del juicio No. 17371-2016-06274.

---

<sup>21</sup> LOGJCC. “Art. 18.-Reparación integral.-En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 472-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 67.

- ii. Retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la vulneración de derechos.
  - iii. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a fin de que, previo sorteo, otros jueces de la Sala correspondiente conozcan y resuelvan el recurso de apelación interpuesto por Karina Verónica Valenzuela Amaya, observando los criterios emitidos en esta sentencia.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Fecha: 2021.08.23 15:52:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
 Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



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

**CASO Nro. 0228-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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)

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.