

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

1762-18-EP/23 En el Caso No. 1762-18-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1762-18-EP .....	2
2380-18-EP/23 En el Caso No. 2380-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2380-18-EP .....	18
269-19-EP/23 En el Caso No. 269-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 269-19-EP .....	46
1009-21-EP/23 En el Caso No. 1009-21-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1009-21-EP .....	60
1844-21-EP/23 En el Caso No. 1844-21-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1844-21-EP .....	90
2436-19-EP/23 En el Caso No. 2436-19-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 2436-19-EP .....	110
1721-19-EP/23 En el Caso No. 1721-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1721-19-EP .....	121



**Sentencia 1762-18-EP/23**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito D.M., 06 de diciembre de 2023

## **CASO 1762-18-EP**

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

### **SENTENCIA 1762-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección por falta de legitimación activa. Este Organismo encuentra que, tras la muerte del accionante, la heredera no compareció al proceso; y que la ratificación de gestiones del abogado del accionante realizada por su cónyuge no surte ningún efecto, al no ostentar la calidad de heredera.

#### **1. Antecedentes procesales**

##### **1.1. El proceso de origen**

1. El 15 de octubre de 2013, el señor Édison Oswaldo Preciado Macías (+) (“**actor**”) presentó una demanda de trabajo en contra de Plásticos Industriales C.A. PICA (“**PICA**”). El objeto de la controversia fue la impugnación del monto del fondo global jubilar.<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 09354-2013-0995.
2. En sentencia de 18 de septiembre de 2014, el juez Cuarto de Trabajo de la provincia del Guayas -actual juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas- (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la demanda, y ordenó a PICA el pago de USD 28 775,12.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El actor sostuvo que trabajó en PICA por 33 años. Relató que suscribió con PICA un acta de pago de fondo global por un monto de USD 4 000,00, en sustitución de la pensión jubilar patronal. Sin embargo, reclamó que los valores acordados no correspondían a lo dispuesto en el Código de Trabajo, por no cubrir la expectativa de vida del trabajador, el derecho a recibir la pensión un año posterior a su muerte por parte de sus herederos y las pensiones jubilares adicionales. El actor solicitó el pago de USD 66 530,00, correspondiente a la pensión mensual en un solo monto (USD 25 000,00), la liquidación del décimo tercer sueldo (USD 19 540,00) y del décimo cuarto sueldo (USD 19 540,00).

<sup>2</sup> El juez de la Unidad Judicial consideró que los acuerdos jubilares no son ilegales *per se*, a menos que el trabajador renuncie a sus derechos. Así, se analizó el monto que hubiese tenido derecho a recibir el actor. Calculó que PICA debió pagar: por pensión jubilar USD 26,930.88; por décimo tercera remuneración USD 2 244,23; y por la décimo cuarta remuneración USD 3 600,00. Estos conceptos suman USD 32 755.12, a los cuales deben restarse los USD 4 000,00 ya pagados por PICA. Por lo tanto, la Unidad Judicial ordenó el pago de USD 28 775,12, más honorarios profesionales.

3. Ambas partes apelaron. En sentencia del 1 de junio de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación de PICA y rechazó la demanda.<sup>3</sup>
4. El actor interpuso recurso de casación,<sup>4</sup> y en esta fase el proceso fue signado con el número 17731-2016-1630. El 5 de enero de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) casó parcialmente la sentencia de la Corte Provincial. En sentencia de mérito, ordenó a PICA el pago de USD 8 412,23 a favor del actor.<sup>5</sup> Mediante auto de 18 de mayo de 2018, la Corte Nacional rechazó un recurso de aclaración interpuesto por el actor.

## 1.2. El proceso ante la Corte Constitucional

5. El 11 de junio de 2018, Édison Oswaldo Preciado Macías (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 5 de enero de 2018 (“**sentencia impugnada**”) y el auto de 18 de mayo de 2018 (“**auto impugnado**”).
6. El 20 de agosto de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción planteada.<sup>6</sup>
7. Por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, el conocimiento del presente caso le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. En auto del 16 de agosto de 2023, la entonces ponente avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la Corte Nacional.
8. El 25 de agosto de 2023, esta Corte requirió al Registro Civil, Identificación y Cedulación (“**Registro Civil**”) que remita el histórico de cedulación del accionante. El 30 de agosto

---

<sup>3</sup> La Corte Provincial consideró que la reliquidación del fondo global patronal solo procede por petición de ambas partes. También, encontró que el pago anticipado de la pensión jubilar conlleva a beneficios y riesgos para el trabajador, en tanto recibe anticipadamente su jubilación, pero sin la certeza de que viva más o menos tiempo que aquel calculado en el pago anticipado. Finalmente, la Corte Provincial determinó que el fondo global es un medio legítimo para extinguir la obligación de jubilación patronal. Así, cualquier forma de reliquidación unilateral soslayaría la seguridad jurídica. Por ello, la Corte Provincial rechazó la demanda.

<sup>4</sup> El actor fundamentó su casación en la falta de aplicación de normas del Código de Trabajo relacionadas con el cálculo de la pensión jubilar.

<sup>5</sup> La Corte Nacional determinó que es posible la transacción en materia laboral, siempre que no implique la renuncia de derechos laborales. La Corte Nacional aplicó la fórmula contenida en el Acuerdo Ministerial MDT-2016-0099 para calcular el fondo jubilar que debió recibir el actor. Una vez hecho el cálculo, la Corte Nacional concluyó que el actor debió recibir mínimo USD 12 412,23, a los cuales debe restarse los USD 4 000,00 ya pagados por PICA. Por lo tanto, casó la sentencia y ordenó el pago de USD 8 412,23.

<sup>6</sup> Sala de Admisión compuesta por las entonces juezas constitucionales Marien Segura Reascos y Pamela Martínez Loayza y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

de 2023, el Registro Civil informó que el accionante falleció el 19 de septiembre de 2017. El 19 de septiembre de 2023, la entonces ponente requirió al Registro Civil que remita el informe de filiación del accionante. El 21 de septiembre de 2023, el Registro Civil informó que el accionante tenía una hija viva.

9. El 4 de octubre de 2023, la entonces ponente requirió al abogado del accionante que remita la ratificación de gestiones por los herederos del accionante. El 16 de octubre de 2023, la señora Amada Aurora Benavides Castro ratificó las gestiones del abogado Harry Camino Guerrero. También adjuntó la sentencia del caso 09209-2019-05684, que declaró la unión de hecho *post mortem* entre el accionante y la señora Amada Aurora Benavides Castro.
10. En aplicación del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en la sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 25 de octubre de 2023, la causa fue resorteada y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien avocó conocimiento de la causa el 9 de noviembre de 2023 y requirió que se informe si el accionante dejó un testamento. Esta información fue respondida mediante escrito de 13 de noviembre de 2023.

## 2. Competencia

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

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos del accionante

12. El accionante alega que los actos impugnados vulneraron la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica.
13. Primero, el accionante sostiene una vulneración a la garantía de motivación, por cuanto las decisiones impugnadas incumplieron los parámetros de lógica y comprensibilidad.
  - 13.1. Sobre el parámetro de lógica, el accionante sostiene que la normativa empleada por la Corte Nacional no sería adecuada a los hechos. De este modo, afirmó que:

La Sala introduce en la parte resolutive en sentencia de oficio un Acuerdo Ministerial 2016-0099, para la liquidación para jubilaciones a futuro, osea no guarda coherencia entre la premisas normativa expuesto [sic] [...], cuando se trata de jubilación patronal del fondo global se liquida hasta la edad de 89 años y un año más adicional a mi muerte artículo 216 [sic] [...] del código de trabajo [...]. De este modo no existe una conexión entre los hechos del caso y las premisas normativa [sic] utilizada por los operadores de justicia, y generando que la decisión sea incoherente, irracional e ilógico y abstracto incumpliera el parámetro de lógica.

- 13.2.** Sobre el parámetro de la comprensibilidad, el accionante sostiene que la sentencia impugnada no permite entender al auditorio social los motivos de la decisión, al padecer de incoherencias y premisas desconectadas. A saber:

Si bien podemos decir que la sentencia analiza [sic] no ha permitido a las partes procesales y al auditorio social comprender las ideas y motivos de la decisión, puesto que el análisis realizado se fundamentó en premisas desconectadas incoherente [sic] a los argumento [sic] de hecho y de derecho de casacionista [sic], y no resolviendo la decisión de fondo, debidamente sustentada, a los cargos realizados por los recurrentes, circunstancia que la convierte en una sentencia desprovista del requisito de comprensibilidad.

- 14.** Segundo, el accionante sostiene una vulneración a la seguridad jurídica. Ello provendría de la inobservancia de hechos fácticos, hechos probados, normas legales y precedentes de la Corte Nacional. En sus palabras:

la sentencia impugnada vulnera mi derecho constitucional a la seguridad jurídica al inobservar los fundamentos fácticos y hechos probados artículos [sic] 216 regla tercera primer inciso, 217 y 218 del Código de trabajo, los artículos 180 inciso y 436 y 426 de la Constitución, de la Ley de Casación en su artículo 3 de dicho cuerpo. Que no procedieron darle eficacia jurídica y por ende negar la inesistencia [sic] y por ende a fallar en pleno desconocimiento a dichos cuerpo legal, y a su misma jurisprudencia triple reiteración.

- 15.** En su pretensión, el accionante solicita que se retrotraiga el proceso al momento procesal en el que se vulneraron sus derechos constitucionales y deje sin efecto las decisiones impugnadas.

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

- 16.** Pese a haber sido notificados en legal y debida forma, la Corte Nacional no presentó el informe de descargo solicitado.

### 3.3. Argumentos de PICA

17. PICA argumentó que la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante incumple con los requisitos de admisibilidad. Señala que el accionante no argumentó la vulneración de derechos constitucionales, sino que se limita a aquejar incumplimientos de normas propias del Código del Trabajo. Además, sostiene que los argumentos del ahora accionante denotan mera inconformidad con lo resuelto por Corte Nacional. Concluye que el accionante pretende que esta Corte revise el caso como si fuese una nueva instancia. Por ello, solicita se desestime la demanda.

### 4. Cuestión previa

18. En virtud de la preclusión procesal, la Corte no puede pronunciarse sobre temas de admisibilidad en la fase de sustanciación. Sin embargo, este principio tiene excepciones. La sentencia 838-16-EP/21, contiene una de estas excepciones, en virtud de la cual la Corte podría analizar como cuestión previa asuntos relacionados con legitimación activa.<sup>7</sup> En la mentada sentencia, la Corte consideró que: “[...] la legitimación en la causa, como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el **fondo** de las pretensiones”.<sup>8</sup> (énfasis añadido)

19. Según el criterio de esta Corte, la legitimación activa es un tema concerniente de fondo. La calidad del accionante suele involucrar cierta complejidad que amerita su revisión en la fase de sustanciación, en vez de la fase de admisión.<sup>9</sup> Por los hechos relatados en los párrafos 8 y 9 *supra*, la legitimación activa dentro de esta causa amerita ser revisada como cuestión previa.

20. El artículo 59 de la LOGJCC establece que el legitimado activo en una acción extraordinaria de protección es quien fue o debió ser parte del proceso de origen. Se desprende que las partes, dentro del proceso laboral que originó esta acción, fueron el señor Édison Oswaldo Preciado Macías y la empresa PICA.

21. Ahora bien, Édison Oswaldo Preciado Macías -accionante dentro de la causa- falleció el 19 de septiembre de 2017, conforme se desprende del certificado emitido por el Registro Civil (párrafo 8 *supra*). El artículo 64 del Código Civil establece que la persona termina con la muerte. Así, una persona muerta no puede celebrar ningún tipo de acto jurídico,

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 838-16-EP/21 (*rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa*), 9 de junio de 2021, párr. 20.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 22.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 20.4.

menos presentar una acción extraordinaria de protección. El accionante no estaba legitimado para presentar esta acción al no ser una persona viva al momento de presentarla.

22. Ello no significa que un proceso judicial termine por la muerte de una de sus partes. Conforme al artículo 68.1 del COGEP,<sup>10</sup> en caso de que una de las partes fallezca, le sucederán sus herederos. Bajo este contexto, una vez fallecido el señor Édison Oswaldo Preciado Macías, sus herederos pudieron asumir su rol como parte procesal. En tal virtud, sus herederos tenían legitimación activa para presentar la acción extraordinaria de protección.
23. Conforme con el certificado del Registro Civil de 21 de septiembre de 2023, la única hija del accionante es la señora María Elena Preciado Triviño. El artículo 1028 del Código Civil establece que “Los hijos excluyen a los demás herederos, sin perjuicio de la porción conyugal”. De tal forma, al ser heredera, podía ostentar la legitimación activa en esta acción.
24. Cabe señalar que del escrito presentado el 16 de octubre de 2023 por la señora Amada Aurora Benavides Castro, se desprende que la señora María Elena Preciado Triviño presuntamente conocía de la muerte de su padre. A pesar de ello, hasta ahora no ha realizado ninguna diligencia que demuestre su voluntad de asumir su rol de accionante en esta causa.
25. Lo único que consta en el expediente es una ratificación de la señora Amada Aurora Benavides Castro respecto de las diligencias realizadas por el abogado del accionante.<sup>11</sup> Conforme a la sentencia emitida dentro del caso 09209-2019-05684 (ver párrafo 9 *supra*), ella ostentaría la calidad de cónyuge sobreviviente del accionante. No obstante, esta ratificación carece de efectos jurídicos por dos motivos.
26. Primero, para presentar la acción extraordinaria de protección no era necesaria una ratificación, sino la comparecencia de los herederos en calidad de partes, conforme al mentado artículo 68.1 del COGEP. De este modo, el abogado del accionante debió intervenir a través de la autorización y legitimación de la heredera, y presentar a su nombre la demanda de acción extraordinaria de protección. En su lugar, siguió tramitando

---

<sup>10</sup> Conforme con la disposición final de la LOGJCC, el COGEP es norma supletoria en las garantías jurisdiccionales.

<sup>11</sup> Ver escrito de Amada Aurora Benavides Castro, de 16 de octubre de 2023.

la acción a nombre del señor Édison Oswaldo Preciado Macías, quien -para efectos jurídicos- no existe, menos goza de legitimación activa.

- 27.** Segundo, la señora Amada Aurora Benavides Castro no es heredera del accionante. Por regla general, el cónyuge no es heredero, sino acreedor de la porción conyugal. De conformidad con el artículo 1030 del Código Civil, el cónyuge puede ser excepcionalmente heredero solo en dos supuestos: (i) cuando el difunto no haya procreado o no le sobrevivan hijos, o (ii) cuando el difunto le haya dado esta calidad en testamento. Del escrito presentado ante este Organismo el 13 de noviembre de 2023, se evidencia que el causante no dejó testamento<sup>12</sup>, y como se expuso previamente, al accionante le sobrevive una hija, la señora María Elena Preciado Triviño, por lo que resulta claro que la señora Amada Aurora Benavides Castro no es heredera del accionante y la ratificación de gestiones que realizó no tiene efectos jurídicos.
- 28.** En conclusión, al no haberse presentado la demanda por parte de la heredera del accionante, *i. e.* la señora María Elena Preciado Triviño, la presente acción incumple con el requisito de legitimación activa, conforme con el artículo 68.1 del COGEP y 59 de la LOGJCC.

## 5. Consideraciones adicionales

- 29.** A esta Corte le surgen dudas sobre las actuaciones del abogado del accionante, Harry Camino Guerrero, dentro de la causa *in examine*.
- 30.** Primero, llama la atención de esta Corte que la demanda de acción extraordinaria de protección contenga la firma del accionante. La demanda se presentó el 11 de junio de 2018, fecha en la que el accionante llevaba más de nueve meses muerto. El abogado del accionante nunca informó sobre este acontecimiento, sino cinco años después, tras el requerimiento expreso de esta Corte.
- 31.** Segundo, la señora Amada Aurora Benavides Castro afirmó que el accionante suscribió la demanda antes de fallecer.<sup>13</sup> A pesar de aquello, esta Corte hace notar que la presente acción extraordinaria de protección contiene cargos específicos sobre la sentencia de la Corte Nacional; que se emitió tras la muerte del accionante. Lo mismo sucede con los recursos horizontales presentados en casación, pues, a ese momento, el accionante ya había fallecido.

---

<sup>12</sup> Foja 123 vuelta del expediente constitucional.

<sup>13</sup> *Ibid.*

- 32.** De este modo, se evidencia que el proceder del abogado del accionante es cuestionable, pues en lugar de buscar la comparecencia de la hija del accionante, como legítima heredera, tras su fallecimiento, decidió no informar sobre la muerte de su representado, presuntamente patrocinó recursos en el proceso de origen (ver párrafo 4 *supra*) y hasta se presentó una acción extraordinaria de protección.
- 33.** Por lo tanto, corresponde que el Consejo de la Judicatura realice las investigaciones a las que hubiere lugar sobre las actuaciones advertidas del abogado Harry Camino Guerrero. También le corresponde a la Fiscalía General del Estado investigar las actuaciones del abogado Harry Camino Guerrero y la señora Amada Aurora Benavides Castro.

## 6. Decisión

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

- 1. Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección **1762-18-EP**.
- 2. Devolver** el expediente al juzgado de origen.
- 3. Remitir** una copia del expediente al Consejo de la Judicatura, para que investigue las actuaciones del abogado Harry Camino Guerrero, conforme con la sección 5 de esta sentencia.
- 4. Remitir** una copia del expediente a la Fiscalía General del Estado, para que investigue las actuaciones del abogado Harry Camino Guerrero y la señora Amada Aurora Benavides Castro, conforme con la sección 5 de esta sentencia.
- 5.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz, y; dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Teresa Nuques Martínez

## SENTENCIA 1762-18-EP/23

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 6 de diciembre de 2023 el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1762-18-EP/23 (“**voto de mayoría**”), en la que se rechazó, por improcedente, la acción extraordinaria de protección planteada, al considerar que no existía legitimación en la causa.
2. Debo iniciar este voto concurrente indicando que comparto con la decisión plasmada en el voto de mayoría. No obstante, formulo este voto concurrente con el fin de agregar ciertas consideraciones que no habrían formado parte del voto de mayoría.
3. Como se expone en el voto de mayoría, el señor Edison Oswaldo Preciado Macías, accionante en el proceso principal de índole laboral (el “**accionante**”), falleció el 19 de septiembre de 2017. La sentencia impugnada fue dictada el 5 de enero de 2018 y la acción extraordinaria de protección fue presentada el 11 de junio de 2018.
4. Como es evidente, es fácticamente imposible que el accionante haya suscrito la acción extraordinaria de protección al momento de fallecer. En el voto de mayoría se menciona que “el accionante no estaba legitimado para presentar esta acción al no ser una persona viva al momento de presentarla”.<sup>1</sup>
5. Acto seguido, el voto de mayoría expresa que “no significa que un proceso judicial termine por la muerte de una de sus partes. Conforme al artículo 68.1 del COGEP, en caso de que una de las partes fallezca, le sucederán sus herederos”.<sup>2</sup>
6. Comparto con lo expresado por la mayoría, pero estimo pertinente una observancia detenida en el referido artículo 68.1 del COGEP, que prevé lo siguiente:

Si alguno de los litigantes fallece, se notificará a sus herederos para que comparezcan al proceso.

A los herederos conocidos se les notificará en persona o por una sola boleta. A los herederos desconocidos o de quienes no se puede determinar su residencia, mediante una sola publicación en la forma y con los efectos señalados en el artículo 56 de este Código.

---

<sup>1</sup> Voto de mayoría, párr. 21.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 22.

La notificación se hará mediante providencia en la que se dispondrá contar con los herederos en el proceso. La publicación por la prensa contendrá únicamente un extracto de aquella.

7. Como se menciona en el voto de mayoría y se verifica del expediente de instancia, dentro del proceso laboral no se informó que el accionante había fallecido. En consecuencia, tampoco se notificó a sus herederos, por lo que no comparecieron como tales en el proceso.
8. Dentro del Código Orgánico de la Función Judicial se establecen los deberes del abogado en el patrocinio de una causa. Entre otros, los de: “2. Patrocinar con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe”; y, de “5. Cumplir fielmente las obligaciones asumidas con su patrocinado”.
9. Considero que de estos deberes se desprende la obligación de los abogados de informar a la autoridad judicial que su patrocinado ha fallecido, cuando tengan conocimiento de aquello. Dicha situación permitirá que los jueces actúen conforme el COGEP y, a su vez, que los herederos puedan comparecer al proceso en curso.
10. Solo una vez expresadas estas consideraciones manifiesto mi conformidad con la decisión plasmada en el voto de mayoría, especialmente con haber rechazado la acción extraordinaria de protección, pues, sin legitimación en la causa no es posible una decisión sobre el fondo.

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ

Firmado  
digitalmente por  
HILDA TERESA  
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1762-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

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

**Voto salvado**

**Juezas:** Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín

## **SENTENCIA 1762-18-EP/23**

### **VOTO SALVADO**

#### **Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente disentimos de la sentencia de mayoría y presentamos nuestro voto salvado en los términos que se detallan en los siguientes párrafos.
2. Respecto de la legitimación activa en esta acción extraordinaria de protección, anotamos que el 16 de octubre de 2023, Amada Aurora Benavides Castro ratificó las gestiones del abogado Harry Camino Guerrero y señaló que el accionante había suscrito la demanda antes de fallecer. Además, adjuntó la copia simple del proceso 09209-2019-05684, en el cual se declaró en sentencia:

[...] la UNIÓN DE HECHO POST-MORTEM, entre AMADA AURORA BENAVIDES CASTRO y EDISON OSWALDO PRECIADO MACÍAS [...] [y] sea beneficiaria de todos los derechos que fuere parte de la sociedad conyugal, concretamente recibir los valores que están en la Unidad Judicial de Trabajo, dentro del Juicio [sic] Laboral [sic] #09354-2013-0995 por diferencia del fondo jubilar [...].
3. La sentencia de mayoría 1762-18-EP/23 determina que la ratificación de gestiones de la cónyuge sobreviviente respecto del abogado del entonces accionante incumple con el requisito de legitimación activa de la acción extraordinaria de protección.
4. Sin embargo, en casos previos, como por ejemplo las sentencias 1574-18-EP/23 o 2005-16-EP/21, la Corte ha reconocido que existía legitimación activa en acciones extraordinarias de protección presentadas por una cónyuge sobreviviente, por cuanto la parte del proceso de origen falleció.<sup>1</sup> Cabe señalar que en estos casos, al igual que en el presente, existían hijos o hijas, que vendrían a ser los herederos de los causantes.
5. A nuestro criterio, la argumentación de la sentencia de mayoría resulta insuficiente para explicar por qué se aparta de un criterio que ha mantenido en casos anteriores con relación a la legitimación activa de cónyuges de personas fallecidas, tal como lo exige el principio contenido en el artículo 2.3 de la LOGJCC.

<sup>1</sup> CCE, sentencias 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 5 y 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 37.

6. Toda vez que la sentencia de mayoría no argumentó de manera plausible sobre este punto, consideramos que al igual que en casos anteriores debió dar por cumplido el requisito de legitimación activa. Como consecuencia, le correspondía a este Organismo analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante. Esto no desconoce ni exime la necesidad de esta Corte de ponga en conocimiento del Consejo de la Judicatura así como de la Fiscalía General del Estado que el accionante falleció el 19 de septiembre de 2017, razón por la cual no pudo haber suscrito y presentado la demanda de acción extraordinaria de protección junto con su abogado defensor el 11 de junio de 2018, ocho meses y veintitrés días después de su muerte.<sup>2</sup> Pero aquello no le corresponde juzgar a esta Corte, sino que las autoridades antes mencionadas, en el ámbito de sus competencias, deben determinar si esta conducta configura: (i) una prohibición a los abogados en el patrocinio de las causas conforme lo dispuesto en el COFJ y/o (ii) un delito de acción pública conforme lo dispuesto en el COIP.
7. Consideramos que dichas irregularidades no impedían que la Corte resuelva la acción extraordinaria de protección planteada y se pronuncie sobre los cargos planteados en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”) del 5 de enero de 2018 (“**sentencia impugnada**”). Es decir, correspondía examinar si la sentencia impugnada: (i) vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en una deficiencia motivacional de incongruencia frente a las partes, porque la Sala no se pronunció respecto a los argumentos relevantes presentados por el accionante en su recurso de casación; y, (ii) si vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante, por haber aplicado el acuerdo ministerial MDT-2016-0099 de forma retroactiva.
8. Sobre la garantía de motivación, este Organismo ha señalado que lo relevante, respecto de una sentencia de casación, en relación con el vicio de incongruencia, es que la decisión se pronuncie sobre todos los vicios casacionales admitidos a trámite. Al respecto, a nuestra consideración, de la sentencia impugnada se desprende que la Sala sí ha dado contestación a cada uno de los argumentos que fueron manifestados por el accionante en su recurso. Por lo tanto, no se evidencia que exista una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

---

<sup>2</sup> Con fechas 22 de julio de 2020, 17 de diciembre de 2021; y, 8 de julio de 2022 el abogado Harry Camino presentó escritos ante la Corte Constitucional compareciendo “a ruego como su abogado defensor legalmente autorizado” pese a que el accionante había fallecido con anterioridad a la presentación de la acción extraordinaria de protección.

9. En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, esta Corte ha sostenido que la aplicación retroactiva de una norma sí tiene incidencia en el ámbito constitucional y amerita un examen por parte de este Organismo, toda vez que la irretroactividad de la ley constituye uno de los principios básicos del derecho a la seguridad jurídica, de tal manera que comprende en sí misma un supuesto de relevancia en relación con el derecho a la seguridad jurídica.
10. En este caso, de la revisión de la sentencia impugnada, consideramos que se observa que la Sala calculó el fondo global de jubilación patronal del accionante conforme lo dispuesto en el acuerdo ministerial MDT-2016-0099 y, adicionalmente, se verifica que el accionante terminó su relación laboral con la compañía el 09 de noviembre de 2005 y el monto del fondo global de jubilación patronal fue calculado por parte de la Sala en virtud de una norma que entró en vigencia el 13 de abril del 2016. Es decir, con una norma que no estaba vigente al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado.
11. Por lo expuesto, tal como se estableció en las sentencias 1844-18-EP/23, 668-17-EP/22, 1205-17-EP/22, 2399-17-EP/22, 1127-16-EP/21, 1596-16-EP/21, se verifica que la actuación de la Sala, al aplicar una norma que no estaba vigente al momento en que el accionante accedió al derecho a percibir su jubilación patronal, violó su derecho a la seguridad jurídica en tanto que provocó una transgresión del principio de irretroactividad de la ley garantizado por el número 4 del artículo 11 de la CRE y en perjuicio a los derechos laborales del accionante.
12. Por lo expuesto, consideramos que se debió aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección, declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante y ordenar medidas de reparación.

KARLA ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO

Firmado digitalmente por  
KARLA ELIZABETH  
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo  
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA  
SALAZAR  
MARIN

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín  
JUEZA CONSTITUCIONAL

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1762-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

176218EP-63bbf

**Caso Nro. 1762-18-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia, voto concurrente y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado, por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, respectivamente; y, el día lunes ocho de enero de dos mil veinticuatro el voto salvado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 2380-18-EP/23**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

### **CASO 2380-18-EP**

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

### **SENTENCIA 2380-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de las resoluciones dictadas por i) un Tribunal de Conciliación y Arbitraje; y, ii) un tribunal de segunda instancia, dentro de un proceso de pliego de peticiones. Tras el respectivo análisis, se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente, al verificarse que los tribunales accionados respondieron a la impugnación respecto a su competencia.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 14 de diciembre de 2017, el Comité Especial Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos (“**Comité**”) presentó un pliego de peticiones<sup>1</sup> ante el Inspector de Trabajo de Sucumbíos, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos (“**GAD Provincial de Sucumbíos**”), que dio lugar al proceso número 265879-2017-MGMM.
2. El 2 de abril de 2018, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la Delegación del Ministerio de Trabajo de la provincia de Sucumbíos (“**Tribunal de primera instancia**”)<sup>2</sup> resolvió aceptar el pliego de peticiones y consecuentemente, dispuso al GAD Provincial de Sucumbíos que:

<sup>1</sup> A través del pliego de peticiones, el Comité solicitó que se disponga al GAD Provincial de Sucumbíos, lo siguiente: 1) Que cumpla los artículos del contrato colectivo vigente desde el 12 de diciembre de 2011, “efectivizando lo que disponen los Artículos: 15, 16, 19, 20, 21, 27, 29, 31, 33, 34, 35, 39, 42, 44, 46, 47, 48, 51, 53 y disposición final segunda del Contrato Colectivo vigente”; 2) Que en el plazo de diez días contados desde la terminación del presente conflicto colectivo de trabajo, pague a los trabajadores los valores adeudados por incumplimiento desde el 1 de enero de 2010, incluyendo lo referente al contrato colectivo; y, 3) Que restituya en sus puestos de trabajo a los 105 obreros despedidos y cubra los valores no pagados hasta la presente fecha. Cabe indicar que, con fecha 12 de diciembre de 2011 el GAD Provincial de Sucumbíos celebró un contrato colectivo único de trabajo con el Sindicato Único de Obreros de la misma entidad.

<sup>2</sup> Con fecha 19 de marzo de 2018, se celebró el acta de posesión de los vocales principales y suplentes del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

- 1) En el plazo de treinta días, contados desde la celebración de la Audiencia de Conciliación de fecha 21 de marzo de 2018, presente las pruebas y/o justificativos, de haber dado cumplimiento al acuerdo que consta en el acta de audiencia de fecha 21 de marzo de 2018,<sup>3</sup> en caso de incumplimiento del presente acuerdo, este Tribunal, se reserva las facultades para ejecutar el acuerdo llegado, en forma libre y voluntaria, por las partes. 2.- Disponer la inmediata restitución de 86 trabajadores, a sus puestos de trabajo [...] 3.- Disponer el pago de sueldos no cobrados, por los 95 trabajadores, durante el tiempo que duró la suspensión de la relación laboral, para lo cual, se le concede el término de 15 días a fin de que dé cumplimiento a esta disposición para lo cual una vez cumplido el término otorgado, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, deberá presentar ante este Tribunal los justificativos de haber dado cumplimiento a [lo] dispuesto por este Tribunal.
3. Inconforme con dicha resolución, el GAD Provincial de Sucumbíos interpuso recursos de apelación y nulidad. En atención a ello, el 27 de julio de 2018, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra – Zona 1 (“**Tribunal de segunda instancia**”) resolvió rechazar los recursos de apelación y nulidad, y ratificar en todas sus partes la resolución dictada el 2 de abril de 2018.<sup>4</sup> De esa decisión, el GAD Provincial de Sucumbíos interpuso recurso de ampliación, el mismo que fue desechado por improcedente mediante auto de 6 de agosto de 2018.
4. El 31 de agosto de 2018, el GAD Provincial de Sucumbíos (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución dictada el 27 de julio de 2018 por el Tribunal de segunda instancia. No obstante, en su demanda, la entidad accionante también realizó alegaciones en contra de la resolución del Tribunal de primera instancia.
5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, signada con el número 2380-18-EP.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En el acta de audiencia de conciliación y arbitraje de fecha 21 de marzo de 2018, se acordó con relación al primer punto: “Las partes de común acuerdo establecer (sic) un término para el cumplimiento de los artículos señalados en el pliego de peticiones, referentes al contrato colectivo y de ser pertinente se designen peritos a efecto de que procedan a realizar la liquidación de los valores pendientes en caso de existir. Todas estas acciones se ejecutarán en el marco legal vigente y los acuerdos parciales llegados en las audiencias de mediación realizadas en la ciudad de Quito en fechas anteriores”.

<sup>4</sup> El Tribunal de segunda instancia señaló, en el numeral 5.1 de su resolución, que “por cuanto se ha constatado en las audiencias de conciliación llevadas a efecto con fechas treinta y uno de mayo y veinticuatro de julio de 2018, por parte del GAD Provincial de Sucumbíos ha manifestado que ha dado cumplimiento al numeral uno, dispuesto en la sentencia venida en grado; en tal razón, por deliberación de este Tribunal se establece resolver como únicos puntos de la apelación el numeral segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia de fecha dos de abril del 2018”.

<sup>5</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

6. El 28 de septiembre de 2020, Luis Villacís Maldonado<sup>6</sup> compareció en representación del Comité como tercero con interés.
7. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de fecha 19 de junio de 2023, por el cual se ordenó oficiar al Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra-Zona 1, a fin de que presente su informe de descargo motivado, lo cual cumplió el día 23 de junio de 2023.
8. Con fecha 5 de octubre de 2023, se solicitó además al Tribunal de Conciliación y Arbitraje que presente su informe de descargo motivado, lo cual no ha sido cumplido hasta la presente fecha.

## 2. Competencia

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

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos de la entidad accionante

10. De la revisión de la demanda, la entidad accionante alegó como derechos constitucionales vulnerados a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE); al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, y, de la motivación (artículo 76 numerales 1 y 7 letras k y l de la CRE); y, a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Como pretensión, solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección y se disponga que el proceso se retrotraiga al estado en que se produjo la violación de los derechos.

---

<sup>6</sup> De acuerdo al acta de la asamblea extraordinaria del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbios celebrada el 10 de noviembre de 2017, que consta a fojas 8 y 9 del expediente, se resolvió encargar al Ab. Luis Villacís Maldonado la presentación del pliego de peticiones.

- 11.** Sobre la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, además de referirse a criterios emitidos por este Organismo y la Corte IDH, la entidad accionante consideró que los tribunales de apelación y de primera instancia que conocieron el pliego de peticiones, no tenían competencia para hacerlo, toda vez que a la fecha de su presentación, los proponentes ya no eran trabajadores del GAD Provincial de Sucumbíos, de acuerdo con la resolución 10/2017 y los finiquitos celebrados con anterioridad.
- 12.** Además, señaló que la única autoridad judicial que podía declarar “ilegal” la resolución 10/2017 era el tribunal distrital de lo contencioso administrativo, conforme a lo indicado por los jueces constitucionales dentro de la acción de protección 21331-2017-00401 seguida por los trabajadores que no aceptaron el cambio de modalidad de contratación. Agregó que los tribunales de conciliación y arbitraje tampoco tenían competencia para declarar la nulidad de actos administrativos, ni disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto, lo que, en supuestos específicos previstos en la ley, es de competencia de los jueces de trabajo.
- 13.** Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación, luego de citar sentencias dictadas por esta Corte, la entidad accionante indicó que: i) los tribunales de apelación y de primera instancia, “sin determinar la fuente de su autoridad”, declararon que la resolución 10/2017 debía ser considerada nula; ii) el tribunal de primera instancia declaró nulos los contratos individuales de trabajo a tiempo indefinido y el tribunal de apelación al ratificar la decisión de primera instancia, ordenó el reintegro de los ex trabajadores del GAD Provincial de Sucumbíos “en el hecho de que tales contratos a tiempo indefinido existen”; iii) el tribunal de primera instancia entendió que la resolución 10/2017 violó la estabilidad laboral de los reclamantes y, como consecuencia de ello, declaró su nulidad, lo que fue ratificado en la resolución impugnada; y, iv) según el pliego de peticiones, se configuró un despido intempestivo, que a criterio de la entidad accionante no existió tal despido, siendo su único efecto que se ordene la prestación prevista en la legislación nacional, esto es, el pago de las respectivas indemnizaciones, mas no la declaratoria de nulidad ni la restitución de cargos y pago de remuneraciones no percibidas.
- 14.** En cuanto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante señaló que el ordenamiento jurídico debe ser aplicado por autoridades competentes y en

el presente caso, los tribunales de apelación y de primera instancia no tenían competencia para declarar la nulidad de actos administrativos, conocer una impugnación promovida por quienes no tenían la calidad de trabajadores ni ordenar alguna medida de reintegro y pago de remuneraciones no percibidas, lo que en supuestos específicos en la ley, es de competencia de los jueces de trabajo.

### **3.2. Argumentos del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje**

- 15.** El 23 de junio de 2023, el director de Asesoría Jurídica, en su calidad de delegado del ministro de Trabajo, y el asesor regional jurídico del Ministerio del Trabajo, informaron que dicha cartera elaboró el informe de descargo, el mismo que fue suscrito por el entonces director regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra con fecha 25 de junio de 2020. Agregó que, a través del memorando MDT-DRTSPI-2020-0663-MEMORANDO de fecha 25 de junio de 2020, se emitió el informe relativo al pliego de peticiones número 265879-2017-MGMM, en el cual se hizo un recuento de los hechos del proceso y se indicó que:

[...] este organismo constituido en legal y debida forma conforme lo señala el artículo 487 del Código de Trabajo, es competente para conocer, tramitar y resolver el Recursos [sic] de Apelación y Nulidad interpuesto en el Pliego de Peticiones, en aplicación a lo prescrito en el Art. 326 numeral 12 de la Carta Magna, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 481 y siguientes del Código de Trabajo. [...]

El Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, ha actuado en base a sus facultades otorgadas por la Ley, ha resuelto y emitido su resolución en respaldo de los artículos 565 y 567 del Código de Trabajo y ha dado cumplimiento al Art. 488 literal c). *Ibidem* que taxativamente determina: “*El tribunal resolverá exclusivamente sobre el punto de apelación*”.

### **3.3. Argumentos del Tribunal de Conciliación y Arbitraje**

- 16.** Pese a haber sido notificado en legal y debida forma,<sup>7</sup> el Tribunal de Conciliación y Arbitraje no presentó el informe de descargo solicitado mediante requerimiento de fecha 5 de octubre de 2023.

### **3.4. Argumentos de Luis Villacís Maldonado, en representación del Comité, como tercero con interés**

---

<sup>7</sup> Razón de notificación de fecha 6 de octubre de 2023.

17. En relación a la demanda de acción extraordinaria de protección, Luis Villacís Maldonado manifestó que los vocales designados por la institución empleadora no firmaron la resolución dictada por mayoría, porque se opusieron al reintegro de los trabajadores despedidos, sin embargo, que estuvieron de acuerdo con las bases de la conciliación y reiteró que “la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra-Zona 1 ni ninguna otra Dirección Regional de Trabajo de las tipificadas en el artículo 539 del Código de Trabajo, tienen tribunales superiores de conciliación y arbitraje, como falsamente afirman los actores en su acción”. Así también, expone que la demanda de acción extraordinaria de protección no cumple con lo previsto en los artículos 61 y 62 de la LOGJCC para que sea admitida.
18. Finalmente, señaló que el prefecto y procurador síndico del GAD Provincial de Sucumbíos que estuvieron en funciones desde mayo de 2019 y acatando la resolución dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, suscribieron con el Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos un acta de acuerdo de cumplimiento de la mencionada resolución, la misma que acompaña a su escrito,<sup>8</sup> “siendo por ello que los compañeros trabajadores despedidos ya están trabajando”.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
20. Así, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción

---

<sup>8</sup> Mediante acta de acuerdo de cumplimiento de sentencia celebrada el día 22 de mayo de 2019 entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos y el Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos se acordó dar cumplimiento a la resolución de 27 de julio de 2018, en cuanto a: i) reintegro de los 86 trabajadores que constan nominados en el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia de fecha 2 de abril de 2018 desde el día 27 de mayo de 2019 a los puestos de trabajo que venían desempeñando en el momento en que fueron cesados en sus funciones y en caso de que, el puesto se encontrare ocupado, se los reintegra a otro puesto similar sin que afecte la remuneración; y, ii) pago de remuneraciones que dejaron de percibir los trabajadores desde el momento de la cesación de funciones hasta antes de su reintegro en cuatro cuotas. Además, se fijó una reunión durante la primera semana de septiembre de 2019 para acordar el pago de los beneficios del contrato colectivo, conforme a lo dispuesto en el acta de audiencia de conciliación.

u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional, cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo *in examine*, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>9</sup>

- 21.** Previo al análisis sobre la presunta vulneración de derechos, se precisa que, si bien en el acápite cuatro de la demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante impugnó expresamente la resolución de 27 de julio de 2018 dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, también formuló argumentos sobre la decisión del Tribunal de primera instancia. Por esta razón, se requirió un informe de descargo a ambos tribunales. Cabe señalar que previamente esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido expresamente identificadas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada, cuando de la argumentación se desprende la intención de la entidad accionante de impugnarlas.<sup>10</sup>
- 22.** Con relación a los problemas jurídicos por resolver, se observa que la entidad accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, de la motivación y a la seguridad jurídica con fundamento en la misma base fáctica. No obstante, según se observa en la demanda, los argumentos expuestos por la entidad accionante se centran exclusivamente en cuestionar una eventual falta de competencia de los tribunales accionados para conocer el pliego de peticiones, para declarar la nulidad de actos administrativos y para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto. En consecuencia, esta Corte realizará el análisis del presente caso, respecto a las resoluciones de primera y segunda instancia impugnadas, en torno al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente. Para esto se planteará el siguiente problema jurídico:

- (i) ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente?

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 26; CCE, sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente?

23. El artículo 76.7.k de la CRE garantiza dentro del espectro de derechos y principios del debido proceso, el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez competente, imparcial e independiente. De la misma manera, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “[t]oda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley [...]”.
24. La Corte Constitucional ha manifestado que la garantía de ser juzgado por un juez competente conlleva una doble dimensión en su reconocimiento dentro de los derechos de protección establecidos en la Constitución. Por un lado, se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad; y, por otro, el Constituyente la configuró como un presupuesto del derecho a la defensa. Como presupuesto del derecho a la defensa, esta garantía exige que los criterios para determinar la competencia de una autoridad jurisdiccional deberán encontrarse previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, a través de normas que distribuyan la competencia en razón de territorio, materia, personas y grados.<sup>11</sup>
25. La jurisprudencia de este Organismo ha determinado que cuando se alegue la vulneración al debido proceso, en la garantía del juez competente, se deben comprobar los siguientes elementos: (a) que el accionante haya agotado todos los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para impugnar el vicio de competencia alegado; (b) que pese a haberse impugnado su competencia, la autoridad judicial continúe en el ejercicio de la misma, sin inhibirse, declararse incompetente o subsanar -de ser posible- dicho vicio; (c) que el vicio de incompetencia que se impugna revista de gravedad o relevancia constitucional, esto es, que sea de trascendencia; y, (d) que realmente la actuación de la autoridad judicial implique una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente.<sup>12</sup>
26. Así, en lo que refiere al primer elemento enunciado en el párrafo precedente (a), la entidad accionante en su demanda señala que, los tribunales accionados que conocieron el pliego de peticiones no tenían competencia para hacerlo, por tres razones:

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 25-26.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1754-18-EP/23 (*kompetenz-kompetenz* y debido proceso), 30 de agosto de 2023, párr. 25.

- i. A la fecha de su presentación, los *proponentes* ya no eran trabajadores del GAD Provincial de Sucumbíos;
- ii. Las autoridades jurisdiccionales demandadas no podían disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto, lo que, en supuestos específicos previstos en la ley, es de competencia de los jueces de trabajo;
- iii. Las autoridades jurisdiccionales demandadas no tenían potestad para declarar la nulidad de actos administrativos, pues aquello le corresponde al tribunal distrital de lo contencioso administrativo.

**27.** De este modo, y como se indicó anteriormente, para analizar la eventual vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente, se debe corroborar si la entidad accionante agotó todos los remedios procesales que tenía a su disposición para impugnar los hechos singularizados en el párrafo precedente.

**28.** Así las cosas, en el presente caso se ha podido verificar que la entidad accionante, con anterioridad a las resoluciones que son objeto de esta acción extraordinaria de protección, impugnó la competencia del Inspector de Trabajo y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje que sustanciaron la causa de origen, tanto en el libelo de contestación al pliego de peticiones, como en el de los recursos de apelación y nulidad, en los siguientes términos:

El señor Henry España, en su calidad de Secretario General del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial, y más de cien ex servidores del Gobierno provincial, en uso de sus legítimos derechos presentaron la Acción de Protección No. 2133-2017-00401, pretendieron que la Función Judicial a través de dicha acción declare la nulidad de una Resolución Administrativa promulgada por el señor Prefecto y que como consecuencia de dicha declaratoria de nulidad los accionantes sean reintegrados al Gobierno Provincial. El 15 de septiembre de 2017 la señora Juez Constitucional, negó la Acción de Protección; los ex servidores presentaron el recurso de apelación, los Magistrados de la Corte Provincial ratifican la sentencia dictada por la señora Juez el 15 de septiembre de 2017; por último, los accionantes presentaron una Acción Extraordinaria de Protección contra de la sentencia dictada el 10 de octubre de 2017 por los Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en definitiva, señor Inspector, la petición constante en el numeral 3 del Pliego de Peticiones, no es de su competencia, usted deberá inhibirse de conocer y tramitar esta petición por que la misma debe ser resuelta por la Función Judicial, en estricta aplicación del principio de independencia de la Función Judicial contemplado en el artículo 8 del Código Orgánico de la Función Judicial [...].<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La petición constante en el numeral 3 del pliego de peticiones es la siguiente: “3) Que restituya en sus puestos de trabajo a los 105 obreros despedidos y cubra los valores no pagados hasta la presente fecha”. Esta contestación consta de fojas 78 a 83 del expediente.

Los vocales de mayoría del Tribunal de Conciliación y Arbitraje asumen funciones y competencias que no les corresponde, al momento en que dejan sin efecto por carecer de validez jurídica a la Resolución administrativa No. 010-P-GVO-2017, los señores vocales se olvidan, desconocen e ignoran las demás leyes que rigen el sector público. [...] La nulidad de un acto administrativo en general y en especial la nulidad de la Resolución Administrativa No. 0010-P-GVO-2017 no pueden ser declaradas por la MAYORÍA DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE LO CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE [sic] sino por el órgano competente de la Función Judicial. Declarar la nulidad significa arrogación de funciones que es penada y sancionada por la legislación vigente. La declaratoria de nulidad dictada por un órgano competente acarrea la nulidad del acto administrativo, en este caso la NULIDAD DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; nulidad que solo puede ser declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...] En la parte resolutive los Vocales de Mayoría dispone en los numerales 2 y 3 lo siguiente: 2.- La inmediata restitución de los 86 trabajadores a sus puestos de trabajo; 3.- el pago de los sueldos no cobrados por los 95 trabajadores durante el tiempo que duró la suspensión. Disposiciones que carecen de fundamentación puesto que en ninguna de las partes consta la norma legal en la que sustentan su decisión, ignorando además que el Código del Trabajo no le confiere esta facultad al Tribunal de Conciliación y arbitraje”.<sup>14</sup>

- 29.** Así, se observa que con relación al punto (i) detallado en el párrafo 26 *supra*, en el escrito que contiene la contestación al pliego de peticiones, cuya parte pertinente se cita en el párrafo precedente,<sup>15</sup> la entidad accionante no objetó nada relativo a este punto. Por lo tanto, este Organismo no se pronunciará sobre la alegación de falta de juez competente detallada en el párrafo 26 (i) *supra*, en tanto que, se evidencia que, sobre esta alegación, la entidad accionante no agotó los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo para la subsanación del eventual vicio de incompetencia, como lo era, la contestación a la demanda y los recursos de apelación y nulidad.<sup>16</sup>
- 30.** Por otra parte, en cuanto a los puntos (ii) y (iii) que constan descritos en el párrafo 26 *supra*, se advierte que la entidad accionante sí cumplió este presupuesto, conforme se desprende de los extractos pertinentes que fueron transcritos de los libelos de contestación a la demanda y de los recursos de apelación y nulidad, donde precisamente alegó que las autoridades jurisdiccionales demandadas no podían disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto, y que aquellas no tenían potestad para declarar la nulidad de actos

<sup>14</sup> El escrito de fundamentación de los recursos de apelación y nulidad obra de fojas 4709 a 4715 del expediente.

<sup>15</sup> Además, en la contestación al pliego de peticiones, sobre la primera petición, la entidad accionante justificó la imposibilidad de dar cumplimiento a ciertos artículos del contrato colectivo citados en el pliego y sobre otras disposiciones, señaló que se habían cumplido en su totalidad y, respecto a la segunda petición indicó que era imposible que en diez días se cancelen los valores adeudados desde el 1 de enero de 2010 –tal como se exigía en el pliego de peticiones- por tratarse de beneficios que son inaplicables.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28 y 30.

administrativos, considerando que aquello le correspondía al tribunal distrital de lo contencioso administrativo.

- 31.** Por otra parte, con relación a la comprobación de los siguientes dos elementos enunciados en el párrafo 25 *supra* (b) y (c), a saber, que pese a haberse impugnado su competencia, la autoridad judicial continúe en el ejercicio de la misma, sin inhibirse, declararse incompetente o subsanar, de ser el caso, dicho vicio; y, que el vicio de incompetencia que se impugna revista de gravedad o relevancia constitucional, esto es, que sea de trascendencia. Este Organismo comprueba que las autoridades jurisdiccionales en ninguna etapa del proceso se inhibieron del conocimiento de la causa, ni se declararon incompetentes. Asimismo, la Corte observa que las alegaciones de la entidad accionante, en la medida de que van dirigidas a identificar una eventual incompetencia en razón de la materia, de conformidad con la cual las autoridades jurisdiccionales impugnadas no habrían tenido competencia para ordenar el pago de remuneraciones y reintegro de trabajadores del GAD provincial de Sucumbíos, ni para declarar la nulidad de un acto administrativo, revisten de gravedad y relevancia, toda vez que, de ser ciertas singularizarían un vicio de competencia que repercute en la validez procesal de lo actuado y resuelto.
- 32.** Sentado esto, la Corte pasará a analizar el último elemento señalado en el párrafo 25 *supra* (d), a fin de verificar si realmente la actuación de la autoridad judicial tradujo una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente. Para esto, se postulará dos sub problemas que se derivan de la garantía del debido proceso identificada como objeto de análisis, según lo establecido en el párrafo 22 *supra*:
- (i) ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto?
  - (ii) ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para declarar la nulidad de un acto administrativo?

**5.1.1. ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto?**

- 33.** Este Organismo ha expresado que la administración de justicia es un poder que emana del pueblo y quienes la ejercen por autorización constitucional o legal, se encuentran dotados de la potestad para declarar o constituir el derecho con relación a los hechos que han sido sometidos a su conocimiento. El dinamismo, la diversidad y la complejidad que caracterizan los procesos, conflictos y relaciones percatados al interior de los Estados modernos impiden que una sola persona resuelva todas las peticiones y controversias que surgen en la sociedad, haciendo indispensable que se distribuya el trabajo entre varias personas.<sup>17</sup>
- 34.** En el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe una multiplicidad de personas y órganos que se encuentran autorizados para administrar justicia, que, a efectos de garantizar su funcionamiento eficaz y eficiente, la Constitución y las leyes han delimitado el ámbito de ejercicio de esta potestad, a fin de que no existan colisiones no deseadas entre el trabajo jurisdiccional de unos y otros. Esta potestad general de administrar justicia se encuentra limitada de forma concreta por la ley debido a algunos criterios específicos, como el territorio, la materia, las personas, entre otros. Esta medida, conforme a la cual se atribuye la potestad de administrar justicia a personas, órganos y autoridades, se conoce como competencia jurisdiccional.<sup>18</sup>
- 35.** Dada la configuración esencialmente legislativa de la competencia jurisdiccional, cuando en la resolución de una acción extraordinaria de protección le corresponda a la Corte Constitucional conocer un cargo sobre la vulneración de la garantía a ser juzgado por una autoridad competente, este Organismo no podrá evaluar la corrección o incorrección legal de la decisión de la autoridad judicial demandada de declararse competente, sino que deberá limitarse a verificar que dicha decisión no fue arbitraria o no vulneró de manera manifiesta el debido proceso u otro derecho constitucional. En efecto, esta garantía del debido proceso puede lesionarse cuando el juzgador, habiéndole sido impugnada su competencia, no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso u otro derecho constitucional.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 26.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 27 y 28.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 30.

- 36.** En el caso que nos concierne, la entidad accionante ha alegado la falta de competencia de los tribunales accionados para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones, toda vez que aquello es de competencia de los jueces de trabajo (párr. 26.ii *supra*).
- 37.** Así, esta Corte evidencia que esta alegación realizada por la entidad accionante alude a un tópico de competencia en razón de la materia, en la medida de que el accionante ha afirmado que el objeto de la Litis debía ser conocido y resuelto por los jueces de trabajo –conflictos individuales de trabajo-. En lo que respecta a la competencia en razón de la materia, esta ha sido conceptualizada como aquella que distribuye a cada juez o tribunal distintas ramas del derecho sustantivo, con fundamento en el objeto litigioso. Esto convierte a la “materia” en una razón cualitativa-objetiva de atribución de la competencia.<sup>20</sup> Por consiguiente, esta Corte examinará si los tribunales impugnados actuaron con competencia en razón de la materia.
- 38.** Sobre este asunto, se verifica que, en la decisión de primera instancia, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje argumentó:

SEGUNDA.- COMPETENCIA: Este Tribunal de Conciliación y Arbitraje se encuentra constituido en legal y debida forma y es competente para conocer, tramitar y resolver el presente Conflicto Colectivo de Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 326 numeral 12 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 468 y más pertinentes del Código del Trabajo (...) CUARTA.- Pruebas y argumentos jurídicos de la parte actora.- De la misma manera [el GAD Provincial de Sucumbíos] señala que, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no tiene competencia para conocer el presente caso en virtud de que existe una sentencia emitida por la Corte Constitucional, en la que inadmite la acción extraordinaria de protección propuesta por los hoy accionantes, empero, revisado el expediente, se desprende que la Corte Constitucional, deja abierta la vía ordinaria para que los hoy accionantes ejerzan sus derechos, en tal sentido, de conformidad a lo que determina el Art. 565 del Código de Trabajo y Art. 326 numeral 12 de la Constitución de la República del Ecuador, este Tribunal de Conciliación y Arbitraje, es competente para conocer y pronunciarse sobre el presente caso.

- 39.** Mientras que, en la decisión de segunda instancia, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje se pronunció en los siguientes términos:

PRIMERO.- Este organismo constituido en legal y debida forma, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente Recurso de Apelación y Nulidad, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 326 numeral 12 de la Constitución [...] en concordancia con lo

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 31.

dispuesto en el Art. 487 y siguientes del Código de Trabajo; por lo tanto, este es el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje es [sic] competente para resolver el presente conflicto colectivo de trabajo, de la misma forma que lo realizan los jueces del trabajo en los conflictos individuales de trabajo, cuya competencia entre los entes señalados ha sido confirmada por el Consejo Nacional de la Judicatura mediante Resolución Nro. 10-2017 de 26 de abril de 2017, publicada en el Registro Oficial Primer Suplemento Nro. 1006 de 17 de mayo de 2018 [sic], que señala: “Lo resuelto por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y no puede volver a discutirse en un juicio individual de trabajo. Por tanto, los jueces de trabajo no tienen competencia para conocer y resolver asuntos materia de decisión en un conflicto colectivo de trabajo. Salvo que en la acción individual de trabajo se reclame pretensiones que no fueron materia de conocimiento y resolución del conflicto colectivo” [...] este Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje [...] RESUELVE: [...] c) RATIFICA, en todas sus partes la sentencia de fecha dos de abril de 2018, a las 09h00, dictada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de primera instancia; la cual, señala: “Disponer la inmediata restitución de 86 trabajadores, a sus respectivos puestos de trabajo...” acatando expresamente lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución [...] en concatenación de lo determinado en el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, adoptado en San Salvador.- [...] que en su artículo 7 literal d) establece como una garantía en el reconocimiento del derecho al trabajo, “que en el caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquiera otra prestación prevista por la legislación nacional” [SIC].- Tomando en consideración que los 86 trabajadores de la entidad se encontraban amparados por el Código del Trabajo y con Contratos de Trabajo Indefinidos, es procedente el reintegro a sus puestos de trabajo de los 86 trabajadores cuyos nombres constan detallados en la sentencia de primera instancia.

- 40.** En lo atinente a esto, se evidencia que la Constitución en su artículo 326 numeral 12, dentro de los principios que sustentan el derecho al trabajo, establece que: “los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje”. Así también, el artículo 468 del Código del Trabajo prescribe que “todo incidente que se suscitare en el conflicto, sea de la naturaleza que fuere, deberá ser resuelto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje al tiempo de dictar el fallo”; y, el artículo 565 del mencionado código, señala que para la administración de justicia funcionarán los juzgados del trabajo y Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Por su parte, los artículos 487 y 488<sup>21</sup> del Código del Trabajo contemplan la integración de los tribunales superiores de conciliación y arbitraje, así como el trámite del recurso de segunda instancia. De lo cual, se evidencia que tanto el constituyente como el legislador determinaron que todo tipo de controversias derivadas de conflictos colectivos de trabajo, así como los incidentes que de estos se deriven, tendrán como autoridad competente para

---

<sup>21</sup> En el capítulo II del título V del Código del Trabajo consta la regulación aplicable al trámite del conflicto colectivo.

su conocimiento a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje previstos en el ordenamiento jurídico.<sup>22</sup>

- 41.** En tal virtud, aquella prescripción constitucional contenida en el artículo 326 numeral 12 de la norma suprema, conlleva al establecimiento de una excepción al principio de unidad jurisdiccional previsto en el artículo 168 numeral 3 de la Constitución,<sup>23</sup> de modo que, mientras los conflictos colectivos laborales serán conocidos y resueltos a través de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, las controversias individuales de trabajo no son susceptibles de esta excepción y, por tanto, serán los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial los encargados de conocer y resolver los mismos.<sup>24</sup> Esto ha sido reconocido previamente por este Organismo en su sentencia 86-11-IS/19, al señalar que:

[...] la propia Constitución prevé en el artículo 326 una excepción al principio de unidad jurisdiccional, prescribiendo de manera imperativa que los conflictos colectivos del trabajo deben someterse a Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Siendo así, estos tribunales en primer lugar, gozan de creación constitucional expresa, tienen una conformación especial y tripartita, tanto en primera como en segunda instancia y sus decisiones son de naturaleza jurisdiccional.

- 42.** En la referida decisión se concluyó que las decisiones de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje tienen naturaleza jurisdiccional y se indicó expresamente que:

[...] los Tribunales de Conciliación y Arbitraje que conocen los conflictos colectivos de trabajo, en virtud del artículo 326 de la Constitución de la República y que funcionan y sustancian sus causas de conformidad con lo previsto en el artículo 468 del Código de Trabajo, constituyen órganos colegiados, que aún sin ser autoridades públicas en estricto sentido, tienen facultades jurisdiccionales para expedir fallos y resoluciones que resuelven los conflictos colectivos generados entre empleadores y organizaciones de trabajadores reconocidas en la ley; y si bien, no pertenecen a la Función Judicial del Estado, administran justicia en esa materia.<sup>25</sup>

- 43.** Así también, este Organismo se ha referido a los conflictos colectivos de trabajo, destacando sus características que lo distinguen de otro tipo de controversias laborales:

---

<sup>22</sup> CCE, sentencia 081-18-SEP-CC, 7 de marzo de 2018, p. 33.

<sup>23</sup> El Art. 168 de la Constitución establece que.-“La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución”.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 14-18-CN/20, 15 de enero de 2020, párr. 28.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 19 y 20.

[...] el conflicto colectivo se presenta en un momento dado que solo su unidad como clase puede permitirles alcanzar las reivindicaciones, que como individuos aislados difícilmente van a poder alcanzar. En resumen, únicamente cuando las relaciones obrero patronal en una empresa han llegado a un estado de deterioro, los trabajadores deciden ir a conflicto colectivo de trabajo [...]

Como se observa, el conflicto laboral se genera cuando el patrono o empleador no cumple con sus obligaciones laborales contempladas en el Código del Trabajo y la Ley de Seguridad Social específicamente, con los rubros de derecho, que justamente son planteados en los puntos del pliego de peticiones o demanda colectiva de trabajo [...] Es en este momento en el que surte o se produce el conflicto, por cuanto, el patrono incumple con las obligaciones impuestas por la norma, afectando al grupo laboral en su conjunto. Es allí entonces donde el operador de justicia debe diferenciar o delimitar lo que el ordenamiento jurídico establece sobre el conflicto colectivo de trabajo.<sup>26</sup>

44. En el caso bajo análisis, nos encontramos ante un conflicto colectivo de trabajo que se inició con la presentación del pliego de peticiones, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal de Conciliación y Arbitraje así como al Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, al haber sido presentados los recursos de apelación y nulidad; tribunales que, de acuerdo a sentencias dictadas por este Organismo, tienen facultades jurisdiccionales para resolver conflictos colectivos, a diferencia de las controversias individuales de trabajo que son conocidas y resueltas por los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.
45. En esta línea, del precitado texto de las decisiones impugnadas, se desprende que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje se declaró competente para conocer el pliego de peticiones con base en los artículos 326 numeral 12 de la Constitución, 468 y 565 del Código del Trabajo y que, además, se pronunció sobre la alegación de falta de competencia presentada por la entidad accionante en su escrito de contestación al pliego de peticiones.
46. Así, la Corte observa que el mencionado tribunal respondió a la impugnación sobre su competencia y no evidencia que haya actuado con manifiesta incompetencia conforme a las razones expresadas en los párrafos 41-44 *supra*. Por lo tanto, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por una jueza o juez competente por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en cuanto a la alegación descrita en el punto ii del párrafo 26 *supra*.
47. Asimismo, este Organismo verifica que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje también se pronunció sobre la excepción de incompetencia con fundamento en los

---

<sup>26</sup> CCE, sentencia 154-15-SEP-CC, caso 1220-11-EP, 6 de mayo de 2015, p. 13.

artículos 326 numeral 12 de la Constitución, 487 y siguientes del Código del Trabajo y la resolución 10-2017 de 26 de abril de 2017, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 1006 de 17 de mayo de 2017, en la cual el pleno de la Corte Nacional de Justicia declaró como jurisprudencia vinculante que “lo resuelto por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y no puede volver a discutirse en un juicio individual de trabajo”.

48. En consecuencia, no se detecta tampoco una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente por parte del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, en lo referente a la alegación de que las autoridades impugnadas supuestamente carecían de competencia para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto; toda vez que de conformidad a lo manifestado en los párrafos 41-44 *supra* dicho tribunal era competente para conocer el conflicto colectivo originario.

**5.1.2. ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para declarar la nulidad de un acto administrativo?**

49. Ahora bien, en lo que respecta a la alegación de la entidad accionante de la falta de competencia de los operadores jurisdiccionales accionados para declarar la nulidad de actos administrativos, refiriéndose a la resolución 0010-P-GVO-2017 (párr. 26.iii *supra*), este Organismo comprueba que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en su resolución dictada el 2 de abril de 2018, señaló sobre este asunto lo siguiente:

SEXTA.- Valoración de la prueba.- [...] este Tribunal por mayoría de votos, razona que, el cambio del régimen laboral que sufrieron los trabajadores después de 21 de diciembre de 2015, fecha en la cual entra en vigencia las enmiendas constitucionales que determina que todo trabajadores (sic) que ingrese al sector público lo harán bajo el régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público, hasta el 5 de abril de 2016, es improcedente, en virtud de que, 95 de los 105 accionantes, ya tenían firmado un contrato de trabajo y no era necesario la suscripción de un nuevo contrato de trabajo, por lo que este Tribunal, advierte que, se ha violentado la estabilidad laboral de 86 trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, por lo que, las firmas de los nuevos contratos de trabajo así como también el acto administrativo con el que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, deja sin efecto la firma de contratos de trabajo indefinidos, son consideradas nulas, en virtud de que todo acto y/o contrato que vulnera los derechos de los trabajadores carecen de validez jurídica, esto en virtud de los que determina el Art. 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con lo que determina el Art. 4 del código de Trabajo, consecuentemente, 86 de los 105 accionantes conservan los derechos laborales adquiridos bajo el régimen del Código de Trabajo, en tal

virtud, y en aplicación de lo que determina el Art. 326 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con lo que determina el Art. 7 del código de Trabajo, esto es, en caso de duda, se aplicará lo más favorable a los trabajadores, y al advertirse que, [...] el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos ha vulnerado la estabilidad laboral de 86 trabajadores y por las consideraciones expuestas este Tribunal [...] acepta el Pliego de Peticiones (énfasis añadido).

- 50.** Mientras que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, en su decisión de 27 de julio de 2018, rechazó los recursos de apelación y nulidad interpuestos por el GAD Provincial de Sucumbíos y ratificó en todas sus partes la resolución de primera instancia, sin añadir un análisis adicional sobre la nulidad del acto administrativo al que hace alusión la entidad accionante.
- 51.** Así las cosas, se verifica que en la sentencia de primera instancia, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje dijo, respecto al acto administrativo con el que el GAD Provincial de Sucumbíos dejó sin efecto la firma de contratos de trabajo indefinidos, que se “consider[a] nul[o], en virtud de que todo acto y/o contrato que vulnera los derechos de los trabajadores carecen de validez jurídica”.<sup>27</sup> Esto, a criterio de la entidad accionante, habría implicado una extralimitación en la competencia material del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y su superior, en la medida de que, a su criterio, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo es de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo.
- 52.** Al respecto, la jurisprudencia constitucional ya ha manifestado que no es procedente que la competencia o incompetencia de una autoridad jurisdiccional se determine exclusivamente a partir de “las denominaciones de contratos, nombramientos o acciones

---

<sup>27</sup> Mediante resolución 0010-P-GVO-2017 de fecha 21 de junio de 2017, el GAD Provincial de Sucumbíos resolvió cambiar la relación de trabajo de los servidores que ingresan a dicha institución después de la vigencia de las enmiendas constitucionales que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015 y publicadas en el suplemento del registro oficial 653 de 21 de diciembre de 2015, dejando sin efecto todos los contratos indefinidos suscritos después de la vigencia de las referidas enmiendas constitucionales, por no observar la norma constitucional. En el considerando de dicha resolución se hace mención a la disposición transitoria primera de las enmiendas constitucionales antes mencionadas, que establecía lo siguiente: “Las y los obreros del sector público que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos garantizados por este cuerpo legal. Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los servidores públicos que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo”. Cabe indicar que, a través de la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018, publicada en el registro oficial edición constitucional 79 de 30 de abril de 2019, esta Corte aceptó las demandas de acción pública de inconstitucionalidad 0102-15-IN, 0006-16-IN, 0008-16-IN y declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución, aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, a excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución, en virtud de que fueron derogadas por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular efectuados el día 4 de febrero de 2018.

de personal, así como [...] [de] nombres de oficio, puestos de trabajos o profesiones”.<sup>28</sup> De este modo, “estas denominaciones no pueden ser empleadas para fijar *ab initio*, y sin ningún otro razonamiento, [...] [para] establecer la competencia en razón de la materia”.<sup>29</sup>

- 53.** De ahí que el solo hecho de que la autoridad jurisdiccional haya declarado la nulidad de un acto jurídico denominado como “acto o resolución administrativa”, no es motivo suficiente para estimar que el objeto de la Litis no respondía a materia laboral colectiva, y debía ser resuelto por los tribunales distritales de lo contencioso administrativo.
- 54.** En esta causa, el razonamiento expuesto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en su resolución dictada el 2 de abril de 2018, brinda razones jurídicas y fácticas para justificar que el acto jurídico declarado nulo, contravenía la relación laboral que el GAD Provincial de Sucumbíos mantenía con los servidores que hasta esa fecha habían suscrito contratos indefinidos, lo cual es precisamente un tópico concerniente a la temática laboral colectiva, por lo cual este Organismo no detecta tampoco a este respecto una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente, por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje ni del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que ratificó la resolución de primera instancia, en lo referente a la alegación descrita en el punto iii del párrafo 26 *supra*.

## 6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2380-18-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>28</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr.37

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 36.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

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

**Voto salvado**  
**Juez:** Richard Ortiz Ortiz

## SENTENCIA 2380-18-EP/23

### VOTO SALVADO

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 2380-18-EP por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos (“**GAD de Sucumbíos**” o “**entidad accionante**”) en contra de la decisión de 2 de abril de 2018 expedida por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la Delegación del Ministerio de Trabajo de la provincia de Sucumbíos (“**Tribunal de primera instancia**”) y de la decisión de 27 de julio de 2018 dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra (“**Tribunal de apelación**”), en el marco de un proceso de pliego de peticiones.
3. En esta ocasión, la sentencia de mayoría resolvió desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección al constatar, entre otras cosas, que los tribunales accionados atendieron de forma argumentada a la impugnación respecto a su competencia y, en consecuencia, no afectaron el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente (“**garantía de juez competente**”).
4. Apartándome de la decisión de mayoría, estimo que los elementos fácticos del caso y la evaluación de la actuación judicial impugnada sí permiten constatar la incompetencia manifiesta –en razón de la persona y de la materia– de los tribunales accionados que conocieron la supuesta controversia laboral colectiva. De este modo, con el fin de acreditar lo señalado: **i)** individualizaré los antecedentes más relevantes que promovieron la controversia y, **ii)** constataré la vulneración de la garantía al juez competente de la entidad accionante.  
  
*i) Antecedentes más relevantes que promovieron la controversia*
5. A continuación, presentaré un breve recuento de los hechos y otras acciones relevantes que precedieron al supuesto inicio del proceso de pliego de peticiones, pero que no fueron explicadas con detalle en la sentencia de mayoría:

**5.1.**El 3 de diciembre de 2015, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió aprobar múltiples **enmiendas** a la Constitución de la República, las cuales fueron publicadas en el Suplemento del Registro Oficial 653 el 21 de diciembre de 2015 y se encontraron vigente hasta su declaratoria de inconstitucionalidad el 2 de agosto de 2018.<sup>1</sup> En atención al caso en concreto, haré referencia únicamente a la disposición transitoria primera, que señalaba:

Primera: Las y los obreros del sector públicos que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos garantizados por este cuerpo legal. Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los servidores públicos que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo [...].

**5.2.**En 2016, el GAD de Sucumbíos dio por terminadas las relaciones laborales de ciento cinco trabajadores con los que había suscrito contratos a plazo indefinido y pagó los montos dispuestos en las actas de finiquito correspondientes. Sin embargo, durante la vigencia de las enmiendas constitucionales de 21 de diciembre de 2015 y en atención a una alegada necesidad apremiante, el GAD de Sucumbíos contrató nuevamente a todos los trabajadores referidos y les otorgó el mismo régimen laboral al que estaban sometidos antes de su desvinculación. Es decir, fueron vinculados como trabajadores y no como servidores públicos.

**5.3.**El 8 de junio de 2017, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emitió un oficio dirigido al GAD de Sucumbíos en el cual solicitó que “[s]e realicen las acciones pertinentes para el cambio de relación de trabajo [que] acorde a lo dispuesto [son] servicios ocasionales por contrato [...]”, según la LOSEP.

**5.4.**El 17 de agosto de 2017, por solicitud del GAD de Sucumbíos, el Ministerio de Trabajo expidió un oficio en el que señaló que el GAD debía proceder con el cambio de régimen laboral ordinario al administrativo de los trabajadores reincorporados, y debían ser considerados como **servidores públicos**, en consideración de la enmienda constitucional.

**5.5.**El 21 de junio de 2017, el GAD de Sucumbíos expidió la resolución 10/2017 que ordenó cambiar el régimen jurídico de los trabajadores reincorporados y los reclasificó como servidores públicos. Así, su régimen laboral fue modificado y, en

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 018-18-SIN-CC, 2 de agosto de 2018.

consecuencia, no les eran aplicables los beneficios del régimen laboral ordinario y del contrato colectivo.

**5.6.** Setenta y ocho trabajadores reincorporados regularizaron su nueva situación laboral y suscribieron los contratos ocasionales correspondientes. Sin embargo, veinte y siete trabajadores reincorporados no aceptaron el cambio de régimen jurídico y suspendieron sus actividades. Además, a través del Sindicato Único de Obreros del GAD de Sucumbíos varios trabajadores reincorporados presentaron una **acción de protección** con medida cautelar en la que impugnaron la resolución 10/2017 y solicitaron que se disponga su reintegro al GAD bajo el Código de Trabajo.<sup>2</sup>

**5.7.** El 15 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Lago Agrio rechazó la demanda, determinó que no existían vulneraciones de derechos constitucionales pues se trataba de un **cambio de régimen dispuesto constitucionalmente** y que existía otra vía expedita como la contenciosa administrativa para impugnar la resolución 10/2017. En lo principal, expuso que:

[...] Los accionantes pretenden se deje sin efecto el acto administrativo [...] y se ordene el reintegro inmediato a sus labores, disposición que equivaldría, a que se disponga lo contrario a lo previsto en la disposición transitoria Primera de las Enmiendas Constitucionales, vigentes desde el 21 de diciembre del 2015; y concederles un derecho de estabilidad laboral, [...]. Los legitimados activos impugnan la Resolución No. 0010-P-GVO-2017, [...], y la solicitan al juez constitucional se deje sin efecto, por ser ilegal e inconstitucional, confundiendo la vía, pues el juez constitucional no es ni puede ser un juez de instancia [...].

**5.8.** El 10 de octubre de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos ratificó la sentencia subida en grado y reconoció la validez de la resolución 10/2017. Además, señaló que, en el caso de que existan derechos laborales individuales comprometidos, los accionantes podían recurrir a la vía laboral individual ordinaria o si se impugna el acto administrativo, la vía era la contenciosa administrativa.

**5.9.** El 24 de noviembre de 2017, los accionantes de la garantía presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia. La acción fue signada con el número 3317-13-EP.

**5.10.** El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección 3317-17-EP.

---

<sup>2</sup> Proceso 21331-2017-00401.

**5.11.** El 15 de febrero de 2018, a pesar de estar vigente la enmienda constitucional y de que ya existía una decisión que revisó la controversia (acción de protección), los trabajadores reincorporados y reclasificados como servidores públicos acudieron al Comité de Obreros del GAD de Sucumbíos para presentar un supuesto “pliego de peticiones” en contra del GAD con el fin de impugnar la resolución 10/2017, solicitar que se los restituya a sus puestos de trabajo bajo el Código de Trabajo, entre otros.

**6.** De lo hechos expuestos se concluye que:

**6.1.** Los trabajadores reincorporados durante la vigencia de las enmiendas constitucionales se encontraban sujetos al cumplimiento de dichos mandatos. Por ello, a través de la expedición de la resolución 10/2017, fueron reclasificados como servidores públicos y no les eran aplicables los beneficios del régimen laboral ordinario y su vinculación al contrato colectivo.

**6.2.** Los trabajadores inconformes con el cambio de régimen jurídico impugnaron la resolución 10/2017 a través de una acción de protección, en la cual se determinó en primera y segunda instancia que la resolución debía ser impugnada a través de los recursos y acciones previstas en el régimen laboral individual o contencioso administrativo según cada caso. Es decir, las decisiones constitucionales determinaron que el acto administrativo fue erróneamente impugnado a través de la vía constitucional y, en su lugar, establecieron las vías ordinarias idóneas.

**6.3.** A pesar de haber sido recalificados como servidores públicos y de que la justicia constitucional determinó que la resolución 10/2017 debía ser impugnada a través de la vía ordinaria, los trabajadores reincorporados –ahora servidores públicos– extendieron a su favor el alcance del contrato colectivo y presentaron un “pliego de peticiones” a través del Comité de Obreros del GAD.

**7.** Por lo tanto, se evidencia que los supuestos trabajadores al momento de su reincorporación al GAD de Sucumbíos en 2016 les era aplicable la enmienda constitucional de 2015 y, en consecuencia, solo podían ser considerados como servidores públicos.

*ii) Vulneración de la garantía al juez competente de la entidad accionante*

**8.** Ahora bien, tras la determinación de varios hechos relevantes para la comprensión de la controversia, estimo pertinente referirme a la forma en que se vulneró la garantía de juez

competente, para lo cual abordaré **i)** la falta idoneidad del estándar utilizado para analizar la garantía referida, y **ii)** la incompetencia de los tribunales accionados en razón de la persona y de la materia.

9. Sobre **i)**, la sentencia de mayoría recogió una decisión anterior de este Organismo que estableció que la garantía de juez competente solo puede lesionarse cuando el juzgador, habiéndole sido impugnada su competencia, no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso.<sup>3</sup> En ese sentido, la sentencia de mayoría se limitó a destacar que los tribunales accionados analizaron argumentadamente su competencia y que atendieron las impugnaciones del GAD de Sucumbíos sobre su falta de competencia. Además, afirmó –sin un análisis pormenorizado– que los tribunales accionados no actuaron con manifiesta incompetencia.
10. Contrario a la decisión de mayoría, estimo que el estándar utilizado para atender el problema jurídico formulado es inadecuado, pues se limita a replicar y validar la argumentación empleada en las decisiones impugnadas para justificar la competencia de los tribunales accionados. En su lugar, el estándar de análisis debió consistir en una verificación detallada de si los tribunales accionados que resolvieron el caso eran realmente competentes en razón de las personas, territorio, materia y grado (arts. 156 y 157 COFJ).
11. En consecuencia, solo el empleo de un estándar adecuado y que atienda la esencia de la garantía habría permitido analizar la presencia de una incompetencia manifiesta.
12. Sobre **ii)**, de la revisión del recuento fáctico expuesto arriba (párr. 5.1. a 5.11) y de la justificación aportada por los tribunales accionados en las sentencias impugnadas, resulta evidente la incompetencia de los tribunales accionados en razón de la persona y de la materia.
13. Por un lado, los tribunales accionados que conocieron el conflicto no tenían **competencia en razón de la persona**, pues a la fecha de presentación del pliego de peticiones los proponentes ya no eran obreros del GAD de Sucumbíos, sino **servidores públicos**. En este caso, los servidores públicos pretendieron extender a su favor el alcance del contrato colectivo y presentaron un pliego de peticiones a través del Comité de Obreros del GAD. De este modo, los tribunales accionados estaban impedidos de conocer la controversia, pues conocían de la pérdida de la calidad de “trabajadores” de los proponentes y de la

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 30.

inaplicabilidad del contrato colectivo para su caso, considerando la vigencia de la enmienda constitucional.

- 14.** Por otro lado, los tribunales accionados tampoco tenían **competencia en razón de la materia**, pues se pronunciaron sobre la legalidad, contenido y alcance de un acto administrativo que había sido previamente analizado por la justicia constitucional, la cual había determinado que los jueces de lo contencioso administrativo y de lo laboral individual –dependiendo cada caso– eran los únicos competentes para conocer las alegaciones de los proponentes sobre la resolución 10/2017. A pesar de conocer lo anterior, los tribunales accionados arbitrariamente declararon la nulidad del acto administrativo impugnado, dispusieron el reintegro de varios trabajadores, ordenaron el pago de remuneraciones no devengadas durante la supuesta disputa colectiva y concluyeron –sin fundamento alguno– que el cambio de régimen jurídico dispuesto por la enmienda de 21 de diciembre de 2015 constituía un despido intempestivo.
- 15.** Por todo lo anterior, estimo que las decisiones impugnadas fueron expedidas sin legitimidad, pues fueron emitidas por autoridades judiciales manifiestamente incompetentes para hacerlo. En consecuencia, a este Organismo le habría correspondido dictaminar que los tribunales de primera y segunda instancia se pronunciaron sobre una controversia que carecería de los elementos, requisitos y de la naturaleza para ser revisada por la justicia laboral colectiva.
- 16.** Finalmente, considero que esta Corte, tras el análisis de fondo correspondiente, debió haber declarado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente (art.76.3) y, como resultado, debió haber dejado sin efecto las decisiones impugnadas.

RICHARD  
OMAR ORTIZ  
ORTIZ  
ORTIZ

Firmado digitalmente por  
RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2024.01.05  
13:06:12 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 2380-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



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

238018EP-63aaf

**Caso Nro. 2380-18-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 269-19-EP/23**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

### **CASO 269-19-EP**

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

### **SENTENCIA 269-19-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por Shirley Marianella García Morla, ya que, después de analizar la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas encontró que dicha decisión incurrió en el vicio de incongruencia frente al derecho. La omisión jurídica en la que incurrió la Sala fue la falta de análisis sobre la protección laboral reforzada de mujer embarazada, circunstancia en la que se encontraba la recurrente al momento en el que ocurrieron los hechos. Como forma de reparación, dispone su reenvío para que otra conformación de la Corte Provincial de Justicia del Guayas decida nuevamente la acción de protección.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 18 de octubre de 2018, Shirley Marianella García Morla (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**” o “**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación. Este caso fue signado con el número 269-19-EP.
2. El 17 de enero de 2018, la accionante presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Inclusión Económica y Social (“**MIES**” o “**Ministerio**”), mediante la cual impugnó el acto administrativo de la terminación de su contrato ocasional ocurrido durante su embarazo.<sup>1</sup> Este proceso fue signado con el número 09286-2018-00171.

<sup>1</sup> La accionante manifestó que, el 16 de diciembre de 2017, el MIES emitió la acción de personal GMTRH'0001680, mediante la cual esta entidad terminó su contrato de servicios ocasionales del cargo de asesora 5, ubicado en el nivel jerárquico superior 1, debido a la culminación del plazo de dicho contrato. Este contrato fue suscrito el 01 de julio de 2017. La accionante alegó que en el momento de la notificación de este acto administrativo estaba en permiso médico relacionado con su embarazo. Al respecto, sobre los cargos de asesoría, el artículo 4 de la Norma Técnica para la Contratación de Consejeros de Gobierno, Gestores de Gobierno y Asesores en las Instituciones del Estado (acuerdo ministerial 59 del Ministerio del Trabajo, publicado en el Registro Oficial 216 Suplemento de 01 de abril de 2014), establece lo siguiente: “*Los puestos de consejero de gobierno, asesor y gestor de Gobierno, constituyen un cargo técnico de confianza y de libre remoción por parte de la autoridad nominadora o autoridades institucionales a quienes asesore o preste su gestión, y que no forman parte del sistema de carrera del servicio público. // La contratación de consejeros de gobierno, asesores y gestores de Gobierno se podrá realizar mediante la*

3. El 11 de abril de 2018, el juez de la Unidad Judicial Norte 2 Penal de Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección ya que determinó que existió vulneración a los derechos de la accionante por su protección especial como mujer embarazada.<sup>2</sup> El MIES interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.
4. El 12 de julio de 2018, la Corte Provincial, en su voto de mayoría, aceptó la apelación interpuesta y declaró sin lugar la acción de protección.<sup>3</sup> La accionante interpuso los recursos de aclaración y ampliación, y estos recursos fueron negados por la Sala mediante el auto emitido el 24 de septiembre de 2018.

## 2. Competencia

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

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Fundamentos y pretensión de la accionante Shirley Marianella García Morla

6. En su demanda, la accionante solicita a esta Corte que declare la vulneración de sus derechos al trabajo (artículo 33 de la CRE), a la igualdad y no discriminación en relación con su estado de embarazo (artículos 11.2, 66.4 y 332 de la CRE), a la atención prioritaria como mujer embarazada (artículo 43 de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Además, requiere a este Organismo que deje sin

---

*modalidad contrato de servicios ocasionales*, de conformidad con la LOSEP, su Reglamento General y la Norma del Subsistema de Planificación del Talento Humano” (énfasis añadido).

<sup>2</sup> Según el juez de la Unidad Judicial, el MIES desconoció la sentencia 309-16-SEP-CC, la cual realizó la interpretación condicionada del artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) por la que se otorgó la estabilidad laboral reforzada a las mujeres embarazadas. En consecuencia, declaró la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación de la mujer en el ámbito laboral, a la seguridad jurídica y a la garantía de la motivación.

<sup>3</sup> La Sala consideró que el control de legalidad debía ser realizado por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que dicha competencia pueda ser asumida por las autoridades judiciales al resolver acciones de protección. Por su parte, el voto salvado de la jueza Alexandra Novo Crespo, consideró que existen excepciones a la estabilidad relativa que existe en el sector público para determinadas figuras, entre ellas están las personas con discapacidad y las mujeres embarazadas, por lo que correspondía confirmar la sentencia de primera instancia.

efecto la sentencia emitida por la Sala y que disponga “la inmediata reparación del daño causado”.

7. Sobre la sentencia impugnada, señala que esta “es ambigua, no está debidamente motivada y resulta incompleta puesto que no hace referencia a ningún hecho probado, muy a pesar que (...) probó hechos relevantes” sobre las vulneraciones ocurridas a sus derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica por su despido durante su embarazo.
8. Añade que, pese a que la Sala cita jurisprudencia para sustentar su motivación sobre la seguridad jurídica, “jamás hace relación a casos de cesación de funciones de servidoras en estado de embarazo”, tal como la sentencia 309-16-SEP-CC.
9. Indica también que la Sala califica al MIES como una empresa pública, y sobre tal categorización, señala que la Sala “comete el error de desconocer a la [LOSEP] como la norma legal que regula mi relación laboral, por lo tanto, desconoce que el Art. 58 de la LOSEP dispone imperativamente la prohibición de cesar las funciones a personas embarazadas hasta la finalización del período fiscal que cubra el período de lactancia”. Por esto, manifiesta que la Corte Provincial concluyó erradamente que la relación laboral estaba regida por el Código del Trabajo y que la competencia la tenían los tribunales laborales.

### **3.2. Contestación de la jueza Yanina Peña Correa de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas**

10. En su contestación, la jueza hace un recuento de las actuaciones procesales e indica que el proceso fue sustanciado bajo los principios de inmediación, dispositivo, celeridad y concentración, según lo señalan el Código Orgánico de la Función Judicial y la LOGJCC.
11. Cita el artículo 82 de la CRE y jurisprudencia sobre este derecho, e indica que en la sentencia impugnada “se ha realizado un análisis de los hechos considerados como probados en la causa constitucional (...), siendo el hecho relevante que la [accionante], se desempeñaba para el MIESS (sic) bajo la modalidad de Contrato de Servicios Ocasionales (sic) y así se aplicó la normativa pertinente al caso materia de estudio en específico (...)”. Así, pese a que la accionante contaba con un permiso médico cuando el MIES concluyó su relación laboral, indica que:

esta licencia médica, por la naturaleza y características propias del contrato de [s]ervicios [o]casionales, al que se encontraba sujeta la accionante, no imposibilitaba su terminación, más aún, cuando la defensa técnica de la accionante (...) no justificó haber puesto a

conocimiento de la administración su estado de gestación, desvaneciéndose con ello además que el [MIES], pese a conocer el estado de gestación de la accionante, terminó la relación laboral (...).

12. En tal sentido, señala que era una obligación de la accionante el haber puesto en conocimiento de su estado a la entidad según lo reconoce la sentencia 3-19-JP/20, así como resalta que esta sentencia aún no había sido emitida cuando la Sala resolvió la acción.
13. Arguye que la Sala “no verificó ningún trato discriminatorio por parte del [MIES] en contra de la [accionante]; verificándose [a]sí, ante la pretensión de un resarcimiento económico, que el caso materia de estudio correspondía a un tema de análisis de mera legalidad”. Concluye señalando que la sentencia impugnada estuvo debidamente motivada y que “aplicó la normativa pertinente al caso y que se encontraba vigente a la época”.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

14. La accionante alega como vulnerados sus derechos al trabajo (artículo 33 de la CRE), a la igualdad y no discriminación en relación con su estado de embarazo (artículos 11.2, 66.4 y 332 de la CRE), a la atención prioritaria como mujer embarazada (artículo 43 de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
15. Entre sus alegaciones, manifiesta que la sentencia: “no está debidamente motivada y resulta incompleta” por no hacer mención a “ningún hecho probado”. Adicionalmente, menciona que la seguridad jurídica había sido irrespetada porque la Sala no consideró la jurisprudencia emitida referente a la protección reforzada de mujeres embarazadas según la sentencia 309-16-SEP-CC. Alega también que la Sala aseveró que el MIES se trata de una empresa pública, y en tal virtud, la impugnación de su desvinculación correspondía ser tramitada por los juzgados laborales.
16. Por otra parte, la jueza de la Sala, en su informe de descargo, señala que la accionante no justificó su estado de gestación y que la sentencia se encontraba motivada según la normativa y jurisprudencia que para ese momento se encontraba vigente.
17. Este Organismo observa que, si bien la accionante plantea algunos cargos referentes a que su desvinculación habría vulnerados varios derechos, estas alegaciones están directamente ligadas a los hechos que originaron la acción de protección, por lo que considera que estas podrían ser analizados en el caso de que sea procedente un análisis de mérito y una vez que se determine si existieron vulneraciones o no de derechos. Sin embargo, en cuanto a la resolución de la presente acción, esta Corte observa que

las conductas judiciales acusadas consisten en: i) la falta de aplicación de la jurisprudencia referente a la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas, ya que, esto no habría considerado por la Corte Provincial al momento de emitir su fallo; y, ii) la equivocación sobre el punto de resolución puesto que la Sala consideró que el MIES era una empresa pública, por lo que el conflicto bajo su conocimiento no correspondía a una acción de protección, sino uno de índole laboral ordinario.

- 18.** En tal sentido, realizando un esfuerzo razonable,<sup>4</sup> en virtud de los cargos y descargos expuestos, este Organismo encuentra pertinente plantear el siguiente problema jurídico para resolver la presente acción extraordinaria de protección frente a las conductas en las que habría incurrido la Sala:

**18.1. ¿La sentencia de segunda instancia es incongruente frente al Derecho al no haber analizado la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas y determinar que el conflicto correspondía a un juicio laboral puesto que el MIES es una empresa pública?**

## **5. Resolución de los problemas jurídicos**

**5.1. ¿La sentencia de segunda instancia es incongruente frente al Derecho al no haber analizado la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, con base en que el conflicto correspondía a un juicio laboral puesto que el MIES se trata de una empresa pública?**

- 19.** En esta sección este Organismo sostendrá que la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber analizado la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas. Así, se concluye que la Corte Provincial omitió esta obligación al resolver una acción de protección respecto a los derechos constitucionales de una persona que pertenece a este grupo de atención prioritaria. Esta omisión la justificó al sostener que no se habría probado que el embarazo se comunicó al MIES y que, dicha entidad, al tratarse de una empresa pública, corresponde dirimir este conflicto al régimen laboral ordinario. De tal manera, siguiendo el criterio establecido en las sentencias 1158-17-EP/21 y 2286-17-EP/23, la Corte determina que la omisión en la que incurre la Sala, al no examinar la protección reforzada de la accionante, constituye un vicio de incongruencia frente al Derecho.

- 20.** La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

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

- 21.** En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo identificó como deficiencia motivacional a la apariencia,<sup>5</sup> dentro de la cual se encuentra el vicio de incongruencia frente a las partes o frente al Derecho y señala:

Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, *no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (...), generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).*<sup>6</sup> (énfasis añadido).

- 22.** Como ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corte, cuando surjan conflictos relacionados con la terminación laboral en el sector público y presuntas vulneraciones a derechos laborales, *prima facie*, la vía adecuada sería la contenciosa administrativa. Sin embargo, al discutir un asunto laboral relacionado a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, “estamos ante múltiples derechos (autodeterminación reproductiva, intimidad, salud, lactancia, no discriminación y derecho al cuidado) que no fueron considerados para diseñar la vía contenciosa administrativa”, por lo que la vía adecuada es la acción de protección.<sup>7</sup>

- 23.** Así, al analizar la alegada vulneración a la garantía de la motivación en casos similares, referentes a mujeres desvinculadas de sus trabajos y que hayan estado embarazadas o en periodo de lactancia, la Corte ha verificado que las autoridades judiciales aborden los cargos planteados y consideren a este problema como fundamental para su resolución.<sup>8</sup> A continuación, este Organismo procede a verificar que la sentencia impugnada haya considerado los estándares jurisprudenciales existentes sobre la protección reforzada especial a favor de mujeres embarazadas.

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 202.

<sup>8</sup> Al respecto, ver: CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 29 y ss; sentencia 1222-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párrs. 22 y ss; sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 34 y ss; sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 23 y ss; sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párrs. 41 y ss.

- 24.** La sentencia de la Corte Provincial contiene 11 secciones; de la primera a la quinta, la sentencia incluye los vistos, los antecedentes fácticos de la causa, los derechos constitucionales alegados, la pretensión concreta de la accionante y la transcripción del razonamiento de la decisión de primera instancia.
- 25.** Posteriormente, realiza sus propias consideraciones, en las que constan las secciones sobre la competencia y la jurisdicción, la validez del proceso, la “determinación de la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”, la naturaleza jurídica de la acción de protección, la determinación y análisis de los argumentos, para concluir con la parte resolutive.
- 26.** En la sección de la determinación de la vía idónea, la sentencia de la Sala cita la sentencia 001-16-PJO-CC respecto de la obligación de las autoridades judiciales de analizar vulneraciones de derechos al resolver una acción de protección. Asimismo, menciona a los artículos 75, 76 y 88 de la CRE, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 42 numeral 4 de la LOGJCC, así como a la sentencia 041-13-SEP-CC sobre ser juzgado “por medio del procedimiento adecuado”. Recalca así que debido a esta normativa, se “impone la obligación jurisdiccional de justificar en la motivación de su sentencia si se verifica la existencia de una violación constitucional y, en caso de no encontrarla, discurrir sobre la vía que considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión”.
- 27.** En la sección siguiente sobre la naturaleza jurídica de la acción de protección, realiza una cita doctrinaria, para después señalar los supuestos de procedencia de este tipo de acciones y referir la resolución del caso concreto según la sentencia subida en grado.
- 28.** A continuación, al señalar la resolución de los argumentos, la Corte Provincial plantea el siguiente problema jurídico: “¿Vulneró el Ministerio de Inclusión Económica y Social mediante la Acción de Personal N° GMTRH-0001680, los derechos constitucionales como derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de conformidad con el art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador?” (sic). Al respecto, la Sala formula las consideraciones a continuación señaladas:
- 28.1.** Menciona el acto impugnado por la accionante que la desvinculó del MIES. Refiere el principio de impugnabilidad de los actos administrativos, según el artículo 173 de la CRE, e indica que “la acción de protección no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses en la vía ordinaria”. Cita doctrina al respecto, menciona a los artículos 76.3 de la CRE sobre la garantía del trámite propio y al 82 *ibidem* sobre el derecho a la seguridad jurídica, y la sentencia 001-10-PJO-CC.

- 28.2.** Alude al decreto supremo 3815 de 1980 sobre la creación del entonces Ministerio de Bienestar Social y su posterior cambio de denominación a MIES con el decreto ejecutivo 580 de 2007. Señala la situación específica de contratación de la accionante, para a continuación citar el último inciso del artículo 3 de la LOSEP sobre el régimen aplicable a las empresas públicas, el cual está previsto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”). Al respecto, cita el artículo 18 de la LOEP sobre la “naturaleza jurídica de la relación con el talento humano” e indica: “De la normativa citada podemos concluir que la señora SHIRLEY MARIANELLA GARCIA MORLA al prestar servicio en una empresa pública MIES estaría sometida a las normas contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (...)”. Cita los artículos 29 y 32 de la LOEP sobre la competencia y procedimiento, y la solución de controversias en las empresas públicas, y señala que “es así, que como de las normas legales transcritas, se desprende que los jueces de trabajo son competentes para conocer las controversias entre una empresa pública como el MIES y sus colaboradores, pues las disposiciones del Código de Trabajo eran las aplicables a la actora”.
- 28.3.** Concluye así que la acción incoada no cumple con el artículo 40 de la LOGJCC, puesto que, a su criterio, “existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger un derecho presuntamente violado en el sentido propuesto por la parte accionante (...)”. Así, arguye que la acción incurre en la causal de improcedencia establecida en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.
- 29.** Con la motivación expuesta, la sentencia finaliza en su parte resolutive, y la Sala decide revocar la sentencia subida en grado y aceptar la apelación interpuesta por el MIES.
- 30.** De esta manera, para esta Corte es posible verificar que la sentencia impugnada emitida por la Corte Provincial, pese a haber señalado, bajo su criterio, que el asunto correspondía a otra vía para su tramitación, en ninguno de sus considerandos hizo mención alguna a la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y que la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte impone abordar en el razonamiento judicial para adoptar su decisión sobre esta temática. Por el contrario, se constata que la Sala limita su razonamiento a lo que considera que es un asunto reglado por la LOEP y que corresponde ser resuelto por la vía de las autoridades judiciales laborales.

**31.** En línea con el análisis en motivación, al resolver una acción extraordinaria de protección para casos similares referentes a la desvinculación laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, esta Corte ha señalado que:

por lo establecido en el artículo 332 de la Constitución que contiene una prohibición expresa sobre el despido de la mujer embarazada o en periodo de maternidad, en conjunto con los artículos 35 y 43 numerales 1 y 3 *ibidem* que reconoce a las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritaria, este Organismo verifica una falta de análisis sobre estas disposiciones que la autoridad judicial estaba obligada a realizar.<sup>9</sup>

**32.** Adicionalmente, es posible verificar que la decisión de la Corte Provincial no solo que omitió haber analizado la protección laboral reforzada, sino que únicamente centró su decisión en la naturaleza jurídica de la entidad pública. La Sala se limitó a señalar que el MIES estaría regido por las normas de la LOEP especialmente para la resolución de las controversias surgidas con su personal, para concluir que la acción incoada incurrió en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC y esta no resulta procedente debido a que existe otra vía judicial para impugnar el acto que habría vulnerado derechos.

**33.** La Sala, de esta manera, basó su decisión en un asunto fuera del análisis de la vulneración de derechos y que correspondió a dilucidar sobre la naturaleza jurídica del MIES y sobre cuáles serían las normas aplicables para su talento humano, sin haber analizado un asunto central para la protección de derechos que había sido demandada. Al verificar que este fue su único fundamento para emitir su decisión, para esta Corte es posible verificar que la Sala no analizó el asunto central sobre la protección laboral de la mujer embarazada y, por lo tanto, resultó incongruente frente al Derecho.

**34.** En consecuencia, este Organismo concluye que la sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante al resultar incongruente frente al Derecho por no analizar en ningún sentido la protección laboral de las mujeres embarazadas en el sector público, la cual está reconocida en el artículo en el artículo 332 de la CRE, así como en el ordenamiento jurídico en la LOSEP y en el desarrollo jurisprudencial de este Organismo.

**35.** Toda vez que la Corte Constitucional determinó que la decisión judicial impugnada violentó la garantía de la motivación, según el análisis realizado, por lo que a modo de reparación, corresponde ordenar su reenvío.

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 33.

## 6. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 269-19-EP.
2. Declarar que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante Shirley Marianella García Morla.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - a. Dejar sin efecto la sentencia de 12 de julio de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dictada en la acción de protección 09286-2018-00171.
  - b. Ordenar que, previo sorteo, otra conformación de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emita una nueva sentencia y resuelva el recurso de apelación interpuesto, tomando en cuenta los estándares determinados en la presente decisión y, especialmente, en la sentencia 3-19-JP/20.
  - c. Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Carmen Corral Ponce

## SENTENCIA 269-19-EP/23

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 06 de diciembre de 2023, aprobó la sentencia 269-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”). Resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“Sala Provincial”), dentro del proceso número 09286-2018-00171. Se determinó que la decisión impugnada incurrió en el vicio de incongruencia frente al derecho. Pues, se omitió analizar el régimen de protección laboral reforzada de la mujer embarazada, circunstancia en la que se encontraba la recurrente al momento de en el que ocurrieron los hechos.
2. Estoy de acuerdo con la protección laboral reforzada que asiste a las mujeres embarazadas, pertenecientes a un grupo en atención prioritaria, de conformidad con los cauces previstos por el ordenamiento jurídico. De tal forma que coincido en que se haya dispuesto que una nueva conformación de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emita una nueva sentencia y resuelva el recurso de apelación interpuesto.
3. Sin embargo, no comparto que se haya dispuesto tomar en consideración todos los parámetros de la sentencia 3-19-JP/20, para la resolución de la acción de protección. Conforme lo señalé en mi voto salvado a dicha sentencia, la Corte Constitucional se atribuyó competencias propias de la Asamblea Nacional al crear “una compensación por el derecho al cuidado sin considerar las condiciones económicas y financieras reflejadas en el Presupuesto General del Estado”.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE  
Carmen Corral Ponce  
Firmado digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 269-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



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

026919EP-63b62

**Caso Nro. 0269-19-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado y por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 1009-21-EP/23**  
**Juez ponente:** Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

### **CASO 1009-21-EP**

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

### **SENTENCIA 1009-21-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de casación emitida en un proceso penal. La Corte acepta parcialmente la acción al encontrar que la Sala Penal de la Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en relación con el principio de congruencia. La Corte considera que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia al casar la sentencia de segunda instancia y cambiar el grado de participación de los accionantes de encubridores a cómplices, en contravención de los cargos acusados por Fiscalía, no permitió que los accionantes y sus abogados tengan la oportunidad para preparar adecuadamente la defensa lo que provocó su indefensión.

#### **1. Antecedentes Procesales**

1. El 18 de febrero de 2021, Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de noviembre de 2020 y el auto de 19 de enero de 2021 emitidos por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un proceso penal. La acción extraordinaria de protección, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación, fue signada con el 1009-21-EP.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El 09 de septiembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la causa signada con el 1009-21-EP y requirió el correspondiente informe de descargo, que fue presentado el 26 de octubre de 2021. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. El 21 de septiembre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el tratamiento prioritario de la causa. En virtud del Sistema de Sorteos Automatizado de la Corte Constitucional realizado el 31 marzo de 2021, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento en providencia de 13 de octubre de 2022. De conformidad con el sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el día 01 de febrero de 2023, por voto de mayoría en contra, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, mediante providencia de 24 de marzo de 2023, avocó conocimiento de la causa.

2. El 22 de julio de 2015, el Tribunal Cuarto de Garantías Penales del Guayas declaró al procesado Ángel Daniel Maldonado Cosquillo culpable en el grado de autor del delito de peculado tipificado en el artículo 257.1 del Código Penal (“CP”),<sup>2</sup> y le impuso la pena privativa de libertad de 10 años. En relación con los procesados Edison Patricio Caiza Nata, Wilmer Javier Díaz Sicgho, Juan Alejandro Mindiolaza Huacón, Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía, el Tribunal los declaró cómplices del mismo delito, por lo que les impuso la pena privativa de libertad de 5 años. Inconformes con el fallo, Ángel Maldonado Cosquillo, Wilmer Díaz Sicgho, Juan Mindiolaza Huacón y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Galápagos (“IESS”), en calidad de acusador particular interpusieron recursos de apelación. Por su parte, Luis Freire Escarabay y Luis Romero Mejía interpusieron recursos de apelación y nulidad alegando la vulneración del principio de congruencia y derecho de defensa al cambiarles el grado de participación de encubridores con el que fueron acusados por Fiscalía al de cómplices.
3. El 15 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación de Ángel Maldonado Cosquillo, por lo que en aplicación de atenuantes modificó la pena impuesta de 10 años a 6 años y en consecuencia al haberse modificado la pena al autor del delito, modificó a 2 años de pena privativa de libertad en calidad de cómplices para Edison Patricio Caiza Nata, Wilmer Díaz Sicgho y Juan Mindiolaza Huacón. En relación con Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía, la Sala aceptó los recursos de apelación presentados y los declaró culpables en el grado de encubridores del delito de peculado tipificado en el art. 257 del CP, pero en aplicación del principio de favorabilidad no se impuso pena alguna, “por cuanto su grado de participación como encubridores ya no se encuentra contemplado en el Código Orgánico Integral Penal”.
4. En cuanto al recurso de apelación interpuesto por la acusadora particular, declaró sin lugar la pretensión del IESS del aumento de la pena a los sentenciados y con lugar la reparación integral y los daños y perjuicios causados a dicha institución, por lo que dispuso que sean liquidados por el Tribunal de primer nivel. En lo demás ratificó la sentencia de primer nivel. De esta sentencia únicamente interpusieron recursos de

---

<sup>2</sup> Previamente, Fiscalía acusó a los accionantes como encubridores y en la audiencia preparatoria de juicio y formulación de dictamen mantuvo su acusación respecto a los accionantes como encubridores. En esa misma calidad fueron llamados a juicio por el juzgador. La causa fue signada con el 09904-2015-00003 en primera instancia y con el 09124-2014-0576 en segunda instancia y casación.

casación los procesados Edison Caiza Nata,<sup>3</sup> Wilmer Díaz Sigcho, Juan Mindioloza Huacón y el director provincial del IESS Galápagos.

5. El 11 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“Sala”), mediante sentencia, resolvió aceptar y declaró procedente el recurso de casación interpuesto por el IESS, casar la sentencia de segundo nivel y declarar la existencia del error de derecho, esto es, contravención expresa del artículo 43 del CP y la indebida aplicación del artículo 44 *ibidem*. En lo que respecta a la pena, la Sala impuso a los procesados, ahora accionantes, 2 años de pena privativa de libertad, en razón de que en apelación se le modificó la pena al autor del delito en la presente causa.<sup>4</sup> De esta decisión, los accionantes solicitaron su aclaración y ampliación. Estos recursos fueron negados por la Sala mediante auto emitido y notificado el 19 de enero de 2021.

## 2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## 3. Argumentos de las partes

### a) Fundamentos y pretensión de los accionantes

7. Los accionantes pretenden que se acepte la acción presentada y se declare la vulneración del derecho al debido proceso en los principios de favorabilidad (art. 76.5 de la CRE) y congruencia, así como en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 de la CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE) y se deje sin efecto las decisiones impugnadas, mediante las cuales, “...se modifica nuestra situación jurídica, y nos condena a una pena privativa de libertad de dos años por la

---

<sup>3</sup> En auto de 10 de abril de 2019, se declaró el abandono del recurso de casación propuesto por Edison Caiza Nata, en razón de no asistir a la audiencia de fundamentación del recurso convocada para el 10 de abril de 2019. Respecto de los otros procesados y acusación particular, la Sala señaló nueva fecha de fundamentación de los recursos de casación interpuestos.

<sup>4</sup> En la sentencia de casación se declaró el abandono del recurso interpuesto por Wilmer Javier Díaz Sigcho y Juan Alejandro Mindioloza Huacón, quienes no comparecieron a la audiencia convocada para el 24 de julio de 2020 y reinstalada el 2 de octubre de 2020, así como tampoco lo hicieron sus defensas técnicas.

responsabilidad penal del delito de PECULADO en el grado de participación de cómplices”.

8. En relación con el derecho a la seguridad jurídica y los principios de favorabilidad y congruencia los accionantes sostienen que la Sala no tomó en cuenta normas claras, previas y pertinentes, tanto de rango constitucional, legal y jurisprudencial sobre la responsabilidad penal. En ese sentido, los accionantes indican que la Sala inobservó el principio de favorabilidad cuando a pesar de que la Corte Provincial determinó que su participación fue en el grado de encubridores, según el art. 44 del CP y, aplicando este principio, no les impuso pena alguna. Por el contrario, la Sala agravó su situación jurídica declarándoles culpables en el grado de cómplices y les impuso una pena de 2 años de privación de libertad, sin tener en cuenta que en el COIP se suprimió la calidad de encubridor como grado de participación, por tanto, a su juicio, debía ser aplicado el COIP por ser más favorable.
9. Sobre el principio de congruencia, los accionantes refieren que la Fiscalía al dirigir la acción penal pública, formuló su acusación en contra de los accionantes en calidad de encubridores y no de cómplices, por lo que “(...) hasta el momento de la audiencia de juzgamiento los accionantes tenían conocimiento, pudieron realizar diligencias y estructuraron su defensa técnica de conformidad con la calidad y grado de participación del delito bajo la figura de encubridores y no de cómplices”. Los accionantes indican que si hubiesen tenido conocimiento de que el grado de participación sería reformulado por la Sala, su defensa se hubiese centrado en desvirtuar su participación en el delito de peculado cometido, “... mientras que en el presente caso, la defensa técnica pudo referirse únicamente a que este delito fue encubierto, más no a que este delito no se cometió”. Todo lo cual indican puso “...en riesgo la confianza y la certeza que los accionantes merecen tener respecto al ordenamiento juicio y a su cabal cumplimiento y desenvolvimiento, incluyendo las actuaciones dentro de un proceso”.
10. Agregan que, la Sala no consideró los hechos del caso en concreto respecto al grado de participación de los procesados, el cual, sí fue considerado en la sentencia de segunda instancia, “(...) en razón de que la acusación realizada por Fiscalía durante todo el proceso penal previo a la etapa de audiencia de juicio se la formuló bajo la calidad de encubridores y no en calidad de cómplices, violentando el principio de congruencia en materia penal respecto a la acusación realizada”.
11. Respecto a la alegada vulneración a la garantía de la motivación, los accionantes señalan que la argumentación de la Sala:

(...) es insuficiente para justificar el cambio que realiza respecto a la consideración del grado de responsabilidad penal (de encubridores a cómplices), mediante el cual se condena a los accionantes con una pena privativa de la libertad de dos años...(la Sala debió) observar los hechos del caso concreto y no realizar una mera valoración técnica de la aplicación del derecho de conformidad con la naturaleza del recurso de casación...(la Sala se limita a enunciar) que existió una errónea aplicación del artículo (44 CP entonces vigente).

**12. Agregan que la sentencia de casación impugnada:**

(...) no realiza una argumentación correspondiente respecto a todos los elementos constitutivos del tipo penal de peculado...ni argumentan de qué manera la conducta se adecua a este tipo penal...de qué manera la cooperación de los accionantes a la consumación del delito facilitando sus cuentas bancarias para el depósito de estos dineros concreta la conducta penal reprochable...(la Sala tampoco demostró) las razones por las cuales se precisa la modificación correspondiente a la pena que se impone.

**13. Finalmente, los accionantes refieren que la motivación del fallo recurrido es insuficiente, sin que se haya subsanado con la resolución de los recursos de ampliación y aclaración presentados “(...) puesto que (la Sala) no determina la manera en la que los hechos del caso establecen claramente el grado de participación que atribuye la sentencia correspondiente”.**

**b) Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia**

**14. Mediante escrito de 26 de octubre de 2022, Iván Saquicela Rodas, Marco Rodríguez Ruiz e Iván León Rodríguez, jueces del Tribunal de casación que dictó la sentencia impugnada, refieren que:**

(...) el debate en derecho se centró en la alegación efectuada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en torno a la indebida aplicación del artículo 44 del Código Penal y la consecuente falta de aplicación del artículo 43 ibídem y en estos términos se presentó la impugnación vía casación con lo cual una vez efectuado el análisis de los errores de derecho, el suscrito Tribunal llegó a determinar la participación accesoria de los hoy accionantes, con lo cual se modificó su grado de participación en función de los hechos dados por probados.

**15. Respecto a la presunta vulneración de derechos relacionada con la titularidad del ejercicio de la acción penal sostienen que:**

[d]e conformidad con el principio *iura novit curia*, recogido en nuestra legislación, el Juez es el encargado de proporcionar los derechos, mientras que las partes aportan los hechos. Sobre esta base, en el caso se tiene que conforme un acervo fáctico que vino dado de la valoración de los jueces de primer y segundo nivel, los suscritos Jueces tomaron por sentados estos hechos y corrigieron el error de derecho incurrido por los Jueces Ad quem, por lo que se torna en inexistente la vulneración aducida (sic).

- 16.** Sin que, a su juicio, en esta acción constitucional, sea posible atender los pedidos tendientes a que se haga un análisis en relación a la participación de los accionantes. Así también, sobre la alegada vulneración a la garantía de la motivación indican que el análisis que realizaron fue:

(...) en función de los cargos casacionales aducidos como infringidos, esto es de la indebida aplicación del artículo 43 del Código Penal y de la consiguiente falta de aplicación del artículo 44 *ibídem*, en relación con las actuaciones de los accionantes que se fijaron como probadas, determinándose que LUIS ANTONIO FREIRE ASCARABAY y LUIS ENRIQUE ROMERO MEJÍA recibieron dinero en sus cuentas personales proveniente de transacciones efectuadas desde las cuentas de la Dirección del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Galápagos – hechos fácticos dados -, por lo que corrigiendo este error se llegó a determinar legalmente que estas actuaciones no son posteriores para adecuarse a una figura de encubrimiento, sino que fueron simultáneas en cuanto a cooperación de ahí que se llegue a la subsunción de su grado de participación.

**c) IESS**

- 17.** Mediante escrito de 01 de octubre de 2021, el IESS en calidad de *amicus curiae* sostiene que, “(...) la calidad de cómplices se encuentra establecido en el artículo 43 del Código Penal de ese entonces y aún vigente, su actuación siempre fue la de facilitar las cuentas bancarias personales para perfeccionar el delito de peculado no actuaron posterior del cometimiento del delito peculado... No existe el conflicto de dos leyes”.
- 18.** Agrega que, Fiscalía desde la indagación previa realizó sus investigaciones por el delito de peculado, por lo que, “(...) esta tipología jamás cambió ni en la instrucción fiscal, por ello jamás se violentó el PRINCIPIO DE CONGRUENCIA... los miembros del tribunal en estricta aplicación del artículo 43 del Código Penal y de las pruebas declaran culpable a (los accionantes) como cómplices y emiten sentencia condenatoria”.
- 19.** En cuanto a la alegada vulneración de la garantía de la motivación, sostiene que la Sala realizó una, “(...) debida fundamentación y consideró los elementos constitutivos del tipo penal por ello casó la sentencia a favor de la Institución”.

20. En relación con los “Derechos de la víctima y parte procesal”, cita normativa constitucional y legal en la que se reconocen los derechos de la víctima y su calidad de sujeto procesal. Así cita el art. 78 de la CRE, art. 11, numeral 2, 77 y 78 del COIP sobre los derechos de las víctimas y su derecho a la reparación integral, en concordancia con el art. 75 de la CRE sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y el art. 225, numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial que prevé la obligación de los juzgadores de, “Garantizar los derechos de la persona procesada y de la víctima durante las etapas procesales, conforme con las facultades y deberes que le otorga la ley” y solicita que sea rechazada la presente acción por no existir vulneración de derechos.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Las conductas judiciales que podrían configurar vulneraciones a derecho constitucionales a través de esta acción principalmente consisten en:

- i) La Sala de la Corte Nacional, en la sentencia de casación y sin considerar que la Fiscalía los acusó como encubridores, impuso a los recurrentes la pena privativa de libertad de 2 años, por el cometimiento del delito de peculado en calidad de cómplices, aun cuando la Corte Provincial les había eximido de responsabilidad debido a que la calidad de encubridor había sido derogada por el COIP. En consecuencia, el acto judicial impugnado empeoró la situación jurídica de los hoy accionantes (párr.8). Si bien los accionantes hacen esta alegación bajo el principio de favorabilidad, aquello se relaciona directamente con el principio de congruencia. Por lo que respecto de este cargo, se formulará el problema jurídico detallado en el 21.ii).
- ii) La Sala habría vulnerado el principio de congruencia y el derecho de defensa cuando cambió el grado de participación de encubridores a cómplices, más allá de lo que acusó Fiscalía. Los accionantes remarcan que estructuraron su defensa técnica acorde con la calidad y grado de participación de encubridores (párrs. 9 y 10). Con estos elementos se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala al cambiar el grado de participación de los accionantes de encubridores a cómplices, cuando Fiscalía los acusó como encubridores, vulneró el derecho a la defensa en concordancia con el principio de congruencia?**
- iii) En relación con la presunta vulneración a la garantía de la motivación, las alegaciones de los accionantes se centran en la misma conducta judicial, el

cambio del grado de participación, de encubridores a cómplices, realizado por la Sala, por lo que más que existir una presunta vulneración de la garantías de la motivación, el cargo está encaminado a poner en evidencia una presunta vulneración del principio de congruencia (párrs. 11 a 13), en línea con el derecho a la defensa. Además, se advierte que incluso haciendo un esfuerzo razonable, no se ha podido encontrar una argumentación mínimamente completa (según la sentencia 1967-14-EP/20), para analizar la garantía de la motivación. En esa línea, acorde con la sentencia 1158-17-EP/21, al alegar la vulneración de esta garantía, se requiere que se formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que habría existido esta vulneración, y no solo afirmaciones genéricas. En consecuencia, este cargo se analizará a la luz del principio de congruencia.

- 22.** De otro lado, si bien los accionantes también impugnan el auto de fecha 19 de enero de 2021, que resolvió los recursos horizontales de ampliación y aclaración, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, no encuentra un argumento mínimamente completo que permita entrar al análisis de la presunta vulneración de la garantía de la motivación,<sup>5</sup> pues tal como se evidencia en el párrafo 13 de esta sentencia, los accionantes se limitan a indicar que el auto impugnado no contaría con la suficiente motivación. Por lo que no será analizada esta decisión.

## **5. Resolución del problema jurídico**

### **5.1. Problema jurídico: ¿La Sala al cambiar el grado de participación de los accionantes de encubridores a cómplices, cuando Fiscalía los acusó como encubridores, vulneró el derecho a la defensa en relación con el principio de congruencia?**

- 23.** En este apartado la Corte justificará que la Sala al casar la sentencia de segunda instancia y cambiar el grado de participación de los accionantes en el delito de peculado, en contravención de los cargos acusados por Fiscalía, vulneró el derecho a la defensa en relación con el principio de congruencia. Si bien en aplicación del principio *iura novit curia*, la Sala podía adjudicar al hecho acusado por Fiscalía una calificación jurídica distinta, no podía variarla radicalmente pues aquello no permitió que los accionantes y sus abogados tengan la oportunidad para preparar adecuadamente la defensa lo que provocó su indefensión. Además, la variación de la acusación al ocurrir al momento de dictarse la sentencia de primer nivel, así como en

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

casación no permitió que los accionantes cuenten con el tiempo necesario para preparar su defensa respecto al grado de cómplices.

- 24.** Los accionante alegan que se les habría dejado en indefensión en razón de que la Sala cambió el grado de participación con el que Fiscalía formuló cargos en su contra, esto es pasar de encubridores a cómplices, vulnerando con ello el principio de congruencia, sin tener en cuenta que los accionantes estructuraron su defensa técnica acorde con la calidad y grado de participación de encubridores. Por su parte la Sala sostuvo que en aplicación del principio *iura novit curia*, conforme el acervo fáctico dado por la valoración de los jueces de primer y segundo nivel, corrigieron el error de derecho incurrido por la Sala de la Corte Provincial.
- 25.** El derecho a la defensa cuenta con un conjunto de garantías específicas conforme lo prevé el Art. 76.7 de la CRE, evita que las personas dentro de los procesos judiciales sean dejadas en indefensión, en el caso concreto consiste en identificar si la conducta judicial que consistió en modificar el grado de participación del delito de los hoy recurrentes, sin considerar la acusación de Fiscalía, vulnera este derecho. Esta Corte, en relación a la oportunidad procesal para el ejercicio de la defensa ha dicho que, supone, “...iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas, a los efectos de ser debidamente escuchado (en actuaciones que involucren la presentación y control de pruebas, así como la interposición de recursos dentro de plazos o términos)”.<sup>6</sup>
- 26.** El contar con la oportunidad y el tiempo para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa como lo prescribe el Art. 76.7. b. de la CRE se relaciona con el principio de congruencia, en materia penal. Esta Corte en la sentencia 2957-17-EP/22 de 16 de noviembre de 2022,<sup>7</sup> con base en la doctrina y jurisprudencia sostuvo que este

---

<sup>6</sup> CCE, sentencias 485-16-EP/21, 31 de marzo de 2021, párr.20 y 192-15-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párrs.28 y 34. Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado que se vulnera el derecho a la defensa cuando se causa indefensión, esto es cuando:

(...)se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones, excepciones, contradecir los argumentos que se presentaren en su contra; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones.

<sup>7</sup> En esta sentencia, la Corte Constitucional no encontró vulneración del principio de congruencia y derecho de defensa en razón de que la adecuación típica realizada por el juez en la etapa intermedia, apartándose de la realizada por la Fiscalía, no implicó un cambio drástico en la calificación jurídica, en la que se determinó que el tipo penal por el que se llamaba a juicio era el de lesiones y no de asesinato. Asimismo, advirtió que dicho cambio no impidió el ejercicio del derecho a la defensa pues siempre versó sobre los mismos hechos acusados por Fiscalía y se produjo en la etapa preparatoria de juicio, por lo que fue tenido en cuenta en el desarrollo del juicio. La Corte consideró además que los bienes jurídicos protegidos en el delito de asesinato (vida) y de lesiones (integridad personal) están vinculados estrechamente, “(...) sin que por ello exista un

principio, “(...) constituye un corolario indispensable del derecho de defensa y una garantía del debido proceso en materia penal, pues impone al juzgador los límites de su decisión, circunscribiendo la sentencia a los hechos descritos en la acusación, sin que sea posible valorar o introducir hechos o circunstancias distintas”.

**27.** En ese sentido, la sentencia 2957-17-EP/22 señaló que la correlación entre la acusación y la sentencia (principio de congruencia) en virtud del principio *iura novit curia* faculta al tribunal que falla a adjudicar al hecho acusado una calificación jurídica distinta a la expresada en la acusación, pues lo relevante es que la sentencia no valore un hecho diferente al acusado. Lo dicho se sustenta además en lo expuesto en el art. 619 del COIP, al regular el contenido de la decisión judicial se establece que deberá contener la “[r]eferencia a los hechos contenidos en la acusación y la defensa” (art. 619.1 COIP), prescribiendo que, “[l]a persona procesada no podrá ser declarada culpable por hechos que no consten en la acusación” (art. 619.2 COIP).

**28.** No obstante, la Corte aclaró que una variación radical en la calificación jurídica bajo el cual se examina el hecho acusado puede sorprender a la defensa y provocar indefensión, por lo que en virtud del principio de congruencia no tienen cabida interpretaciones irrazonables en contra del procesado. En ese sentido, la Corte sostuvo que es plausible variar la calificación por otro delito del mismo género, pero de menor entidad, al no afectar a la defensa por tener similares características.<sup>8</sup> Además, ese cambio en la acusación debe permitir que el procesado cuente con el tiempo suficiente para modificar su estrategia defensiva, y el derecho de contradecir la nueva calificación jurídica realizada por el juzgador.<sup>9</sup>

---

cambio brusco en la calificación jurídica, más aun teniendo en cuenta que la variación fue por un delito de menor gravedad”.

<sup>8</sup> Esta Corte en la sentencia 667-16-EP/20, 09 de diciembre de 2020, párrs. 28 y 29, al analizar que no se vulnera el derecho a contar con el tiempo y medios para ejercer el derecho a la defensa cuando una persona fue acusada por el delito de homicidio preterintencional (bien jurídico protegido: vida, pena: tres a seis años de reclusión menor) y fue llamada a juicio por el delito de homicidio inintencional (bien jurídico protegido: vida, pena: prisión de tres meses a dos años y multa de ocho a treinta y un dólares) consideró que aquella se pudo proteger de tipos penales con similares características. Asimismo, la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia C-025/10, tomó en cuenta que “(...) aun cuando los jueces pueden apartarse de la imputación jurídica, es claro que tal evento sólo tiene cabida cuando se trate de variar la calificación por otro delito del mismo género y de menor entidad”.

<sup>9</sup> Esta Corte, en la sentencia 2957-17-EP/22 cita a la Corte Constitucional de Colombia (sentencia C-025/10) sobre la relevancia del principio de congruencia, en un sistema penal acusatorio en el que se debe respetar el principio de igualdad de armas, la Fiscalía y la defensa deben poder, “...acudir ante el juez con las mismas herramientas de persuasión, los mismos elementos de convicción, sin privilegios ni desventajas, a fin de convencerlo de sus pretensiones procesales”. Así también sobre la posibilidad de cambiar la calificación jurídica bajo los siguientes criterios:

1. la calificación inicial sobre el delito no puede ser invariable, ya que el objetivo de todo proceso penal, es esclarecer los hechos, los autores y partícipes con fundamento en el material probatorio recaudado, para administrar justicia con apoyo en la verdad y en la convicción razonada de quien resuelve (Sentencia C-

**29.** Con base en el análisis realizado, la Corte en la sentencia 2957-17-EP/22 estableció:

(...) las autoridades judiciales inobservan el principio de congruencia e impiden el ejercicio del derecho a la defensa cuando: i) los hechos que sustentan la acusación no son los que sirven de fundamento para llamar a juicio y dictar sentencia condenatoria y ii) dicho cambio impide al procesado o acusado contar con los medios necesarios para preparar su defensa, es decir, presentar pruebas de descargo y contradecir las pruebas actuadas en su contra que permitan debatir los hechos por los que se le acusa.

**30.** De la revisión del expediente procesal penal esta Corte observa que respecto a los dos accionantes:

**30.1** En la audiencia preparatoria de juicio y formulación de dictamen llevada a cabo el 14 de octubre de 2014, la Fiscalía manteniendo su acusación, y con base en el informe de la Contraloría General del Estado por el periodo entre el 01 de julio de 2009 al 30 de junio de 2013, en el que establecieron indicios de responsabilidad penal, determinó que:

Entre el 5 de abril y el 21 de junio de 2013, se realizaron 22 transferencias por un valor de 184.071 dólares, para otras cinco personas: Edison Patricio Caiza Nata, Wilmer Javier Díaz Sicgho, Juan Alejandro Mindiolaza Huacón, Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía (estos dos últimos son los accionantes). Con base en el informe (de Contraloría) se concluye que de la cuenta de la Unidad Ambulatoria del IESS San Cristóbal se transfirieron un total de \$975.132,20 dólares de valores no justificados, no autorizados.<sup>10</sup>

**30.2** De esa manera a Ángel Daniel Maldonado Cosquillo, Fiscalía lo acusó como presunto autor del delito de peculado, a Edison Patricio Caiza Nata, Wilmer Díaz Sicgho y Juan Mindiolaza Huacón como cómplices y a Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía como encubridores y de esa forma fueron llamados a juicio por el juzgador.

---

620 de 2001) 2. el funcionario o Corporación a cuyo cargo se encuentra la decisión final debe estar en condiciones de modificar, parcial o totalmente, las apreciaciones con base en las cuales se inició el proceso (Sentencia C- 620 de 2001.) y 3. lo trascendente, desde una perspectiva constitucional, no es que la acusación se mantenga incólume, sino que ante la variación de la acusación el encartado también pueda modificar su estrategia defensiva, y que igualmente se le respete el derecho de contradecir los hechos nuevos, además de que se tengan en cuenta los propios (Sentencia C- 1288 de 2001).

<sup>10</sup> Información recogida del Sistema Informático de Trámite Judicial (“SATJE”), dentro del proceso penal 09904-2015-00003.

- 30.3** En la audiencia de juicio, Fiscalía con base en las pruebas de cargo practicadas ratificó su acusación en contra de los accionantes en el grado de encubridores del delito tipificado en el art. 257, inciso primero del CP, según lo establecido en el art. 44 del CP vigente a la época de los hechos.<sup>11</sup>
- 30.4** En la sentencia de primer nivel, el Tribunal realizó el cambio del grado de participación de los accionantes.<sup>12</sup> En la sentencia de segundo nivel, la Corte Provincial cambió el grado de participación de los accionantes a encubridores en conformidad con la acusación de la Fiscalía.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Información recogida del Sistema Informático de Trámite Judicial (“SATJE”), dentro del proceso penal 09904-2015-00003.

<sup>12</sup> El Tribunal argumentó:

(s)e demostró con la prueba actuada en juicio que, el Informe No. DR1-DPGAY-0035-2013, contiene el examen especial realizado a las transacciones administrativas y financieras en el período del 1 de junio del 2009 al 30 de junio del 2013, en el cual se analizó de manera específica las transferencias de dinero que se produjeron desde la cuenta Bancaria asignada por el Banco Central a la Unidad Ambulatoria de San Cristóbal, y el desvío de esas transferencias a una cuenta Bancaria particular del Banco del Pacífico cuyo Titular es el ciudadano Ángel Daniel Maldonado Cosquillo, a la fecha servidor público de dicha Institución... De esas 254 transacciones se evidenció que hubo 22 transferencias Bancarias por un total \$ 184.071 dólares, que fueron distribuidas, dirigidas a los siguientes ciudadanos en las cantidades que indicó PATRICIO CAIZA NATA, transferencias por \$. 97.110 dólares; WILMER DIAZ SIGCHO, transferencias por \$. 29.075 dólares; a JUAN MINDIOLAZA HUACON, transferencias por un valor de \$. 30.061 dólares; LUIS ANTONIO FREIRE ESCARABAY, transferencias por \$ 13.925 dólares y al ciudadano LUIS ROMERO MEJIA transferencias por un valor que asciende a \$ 13.000 dólares... \$ 184.071 dólares dividido en los 5 ciudadanos antes citados constituyeron un desvío ilícito, antijurídico, no justificado, no autorizado, no planificado dentro de la actividad del IESS, siendo así se ha comprobado con toda la prueba anteriormente analizada el elemento geográfico espacial del delito, así como todos los elementos objetivos, normativos y subjetivos del tipo penal juzgado, por lo que, se considera un hecho probado, cierto y no controvertido la existencia material de la infracción, así como de la prueba practicada no le queda la menor duda al Tribunal de la participación de los procesados, siendo que el Tribunal en ejercicio de sus potestades jurisdiccionales, en aplicación a los principios de igualdad y objetividad, apartándonos del infundado criterio fiscal, compartiendo el análisis y acusación de la Acusadora Particular, se establece la responsabilidad de los señores procesados Freire y Romero como cómplices de la infracción, pues, aun cuando hayan devuelto el dinero tal acción no los convierten en encubridores, pues, los encubridores actúan después de la infracción no siendo partes de ella, y en este caso con sus cuentas participaron para el desvío del dinero.

<sup>13</sup> Al analizar el recurso interpuesto por los accionantes sostuvo que en relación con la situación jurídica de los señores Luis Freire Escarabay y Luis Romero Mejía:

(...) la participación de los referidos ciudadanos desde el inicio de la instrucción fiscal hasta la audiencia de juicio era de encubridor, durante toda esa etapa procesal la Fiscalía estableció que su participación era de encubridores, es decir, se mantuvo en su pretensión desde el inicio del proceso penal y así lo hizo conocer a este Tribunal haciendo una narración de lo actuado en el proceso, que en todo caso el Tribunal A-Quo fue quien después de haber analizado los elementos constante en el proceso, modificó el grado de participación de Luis Freire Escarabay y Luis Romero Mejía calificándolos como cómplices, imponiéndole una pena acorde al supuesto grado de participación atribuida, en ese sentido, la Sala considera que al momento de dictarse la resolución cuando ya se encontraba en vigencia el Código Orgánico Integral Penal (normativa que entró a regir el 10 de agosto del 2010) ya no contemplaba el grado de participación de encubridor, sino únicamente el de autor y cómplice, por lo que el Tribunal A-Quo debió haber tomado una decisión en mérito a ese grado de participación por el cual los acusó la Fiscalía, es decir, si la conducta de los hoy recurrentes encuadraba o no a ese grado de participación y emitir una decisión al respecto. Más bien lo que

**30.5** En la sentencia impugnada de 11 de noviembre de 2020, la Sala declaró procedente el recurso de casación interpuesto, casó la sentencia de segundo nivel y cambió el grado de participación de los accionantes a cómplices. En lo principal, con base en el cargo casacional acusado por el IESS de falta de aplicación del art. 43 del CP y los hechos fijados por los tribunales de instancia, sostuvo:

(...) conforme lo que se tiene por probado, esto es, que los ciudadanos Luis Antonio Freiré Ascarabay y Luis Enrique Romero Mejía – al igual que los otros procesados que fueron ratificados en calidad de cómplices del delito de peculado – recibieron dinero proveniente de las arcas del Estado habiendo sido depositado por un funcionario del IESS GALÁPAGOS-Unidad Ambulatoria San Cristóbal, en sus cuentas personales. Adicionalmente estos juzgadores no evidencian que su conducta se adecuó a una participación como encubridores, (según el artículo 44 del Código Penal) ...lo cual no se evidenció en el presente caso, pues sus acciones fueron simultáneas y no posteriores como lo exige este grado de participación”.

(En relación con el principio *iura novit curia*) (a) sí la motivación presentada por el Tribunal Adquem en torno a que se debió respetar la acusación conforme al grado de actuación acusado por Fiscalía, contraría el principio *iura novit curia*, establecido en el artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es que en base de los hechos dados por las partes el Juez aplica el derecho, pues esta máxima faculta al juez sobre la base de los hechos, suplir la norma no invocada o invocada erróneamente.

(La Sala concluyó que) ...en torno a los hechos dados se colige el error de derecho pues de las actuaciones referidas en primer y segundo nivel se evidencia su participación secundaria por cuanto cooperaron con sus cuentas bancarias en las que se comprobó que se depositó dinero estatal teniendo disposición por ello, por tanto, su conducta conforme lo establecido en el artículo 43 del Código Penal se subsume dentro del grado de participación de complicidad al haber realizado estos actos secundarios para la perpetración y cometimiento del delito de peculado tipificado y sancionado en el artículo 257 de la ley penal vigente a ese momento.

**31.** De lo transcrito, esta Corte constata que la Sala realizó una adecuación típica, apartándose de la realizada por la Fiscalía, y determinó que el grado de participación

---

observamos es que el Tribunal dicta una sentencia condenatoria modificando el grado de participación a cómplices, esta Sala no comparte ese criterio, ya que de conformidad con lo que establece la Constitución de la República en su artículo 76 respecto al principio de favorabilidad, debió haberse continuado el proceso con la pretensión manifestada por la Fiscalía, esto es de encubridor y emitir una resolución en ese sentido, en atención al principio dispositivo y al principio de congruencia, consecuentemente al observar esta conducta (participación) que ya no se encuentra establecida en el Código Orgánico Integral Penal, mal podría existir una sanción para el encubrimiento.

de los accionantes era de cómplices y no de encubridores. A su juicio, la participación de los accionantes en el delito de peculado fue a través de actos secundarios, cooperando con sus cuentas bancarias en las que se depositó dinero del IESS-Galápagos, sin tener una participación posterior como encubridores, según el art. 44 del CP.

- 32.** Si bien la Sala aplicó el principio *iura novit curia*, con lo cual subsumió los hechos acusados por la Fiscalía a la norma que creyó pertinente, cambió radicalmente el grado de participación del delito de los accionantes de encubridores a cómplices, grado de participación de mayor entidad. Cabe señalar que las categorías de complicidad y encubrimiento previstas en el Código Penal, vigente a la época, poseen criterios diferenciadores, así como una graduación de la pena distinta.
- 33.** La complicidad requiere de una participación secundaria en la perpetración del delito, por ende, tiene una graduación de la pena mayor al encubrimiento cuya participación es posterior a la ejecución del delito. Por tanto, esa gran variación en el tipo de participación de cómplices a encubridores, impidió el ejercicio del derecho a la defensa de los accionantes. Lo que se explica considerando que al ser llamados a juicio como encubridores y tal como sostienen, tuvieron una estrategia de defensa en ese grado de participación, siendo escuchados y pudiendo presentar pruebas y contradecir las que se presentaron en su contra, respecto a los hechos acusados en calidad de encubridores y que de saber que iba a variar dicha calificación podrían haber cambiado su estrategia de defensa. Se advierte además que el cambio ocurrió al dictar la sentencia de primer nivel y luego en casación, lo que impidió que los accionantes cuenten con el tiempo suficiente para preparar su defensa técnica acorde con la nueva calificación jurídica.
- 34.** En ese sentido, los accionantes desde un inicio conocieron los hechos y el tipo de participación que sustentaron la acusación fiscal como encubridores, los mismos que sirvieron de fundamento para llamar a juicio en esa calidad, no obstante, la Sala declaró la culpabilidad de los accionantes como cómplices del delito de peculado. En suma, en el caso concreto se evidencia inobservancia del derecho a la defensa contenido en el Art. 76.7.b en relación con el principio de congruencia por parte de la Sala.
- 35.** Finalmente, se llama la atención al Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, por haber vulnerado el derecho a la defensa en relación con el principio de congruencia en materia penal, al haber variado la calificación jurídica

acusada por Fiscalía.

## 6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 1009-21-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la defensa, en relación con el principio de congruencia de los accionantes Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - a) Dejar sin efecto la sentencia dictada el 11 de noviembre de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso penal 09124-2014-0576 y los actos posteriores, en lo que respecta a Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía, y disponer que, previo sorteo, otro tribunal conozca el recurso de casación interpuesto en la causa penal y dicte la sentencia que corresponda.
  - b) Llamar la atención al Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, por haber vulnerado el derecho a la defensa en relación con el principio de congruencia en materia penal, al haber variado la calificación jurídica acusada por Fiscalía.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**

**Jueces:** Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y  
Alí Lozada Prado

**SENTENCIA 1009-21-EP/23****VOTO CONCURRENTENTE****Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y Juez  
Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Si bien estamos de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, respetuosamente disentimos de su justificación. Por este motivo y con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentamos este voto concurrente en el que se resumen las razones de nuestra discrepancia, mismas que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. En el caso 1009-21-EP, Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía impugnaron la sentencia de casación emitida en un juicio penal en el que se los condenó como cómplices del delito de peculado (además del auto que negó su aclaración y ampliación). En esta sede, se impuso una pena privativa de libertad de dos años para cada accionante.
3. En la demanda de acción extraordinaria de protección se afirmó que la sentencia de casación vulneró los derechos de los accionantes al debido proceso y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 y 82 de la Constitución, al no tomar en cuenta normas jurídicas claras, previas y pertinentes. Asimismo, señalan que se inobservaron los principios de favorabilidad y de congruencia. Finalmente, esgrimieron los siguientes cargos como fundamento de sus pretensiones:
  - 3.1. El tribunal de casación les impuso una pena privativa de libertad de dos años como cómplices de un delito de peculado, mientras que la sentencia de apelación no les sancionaba con pena alguna, al establecer que actuaron en calidad de encubridores, forma de participación que fue suprimida en el COIP. Por tanto, alegan que el COIP era el cuerpo normativo que debía aplicárseles, por ser el más favorable.
  - 3.2. Sobre del principio de congruencia, señalaron que la Fiscalía acusó a los accionantes de ser encubridores (no cómplices), por lo que estructuraron su defensa en relación a esta imputación, es decir respecto del mero encubrimiento.

4. El problema jurídico que se abordó en la sentencia fue el de si la providencia impugnada vulneró el derecho a la defensa en relación con el principio de congruencia porque la Sala decidió cambiar el grado de participación de los accionantes. En nuestra opinión, dado que en la demanda se alegó el empeoramiento de la situación jurídica de los accionantes y en consideración de los antecedentes procesales, previamente se debió formular y resolver un primer problema jurídico relativo a si la sentencia de casación vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes por haberles impuesto una pena privativa de libertad sin que la Fiscalía recurra. Por tanto, a continuación, se responderá el siguiente problema jurídico: **La sentencia de casación ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes por haberles impuesto una pena privativa de libertad, sin que Fiscalía recurra?**
  
5. El derecho al debido proceso y sus garantías se prevén en el artículo 76 de la Constitución. Sobre el referido derecho esta Corte, en su sentencia 768-15-EP/20 estableció que “[s]i el procesado es el único sujeto que plantea el recurso, los juzgadores de alzada no pueden agravar de oficio la situación del procesado” y realizó la interpretación del artículo 351 del Código Procesal Penal en concordancia con el artículo 328 del mismo cuerpo normativo en los siguientes términos: “[s]i la Fiscalía no presenta recurso de casación, al resolver la impugnación de una sanción, los recursos presentados por el procesado o la acusación particular no podrán empeorar la situación de la persona procesada en cuanto a la pena”. También sostuvo que “cuando no existiere impugnación fiscal, el derecho a recurrir que tiene la víctima tiene como alcance las cuestiones relacionadas con la reparación integral y no podría extenderse a la pretensión punitiva”.<sup>1</sup>
  
6. En el presente caso, la Fiscalía no recurrió y la sentencia de casación declaró procedente el recurso interpuesto por la acusación particular al considerar que Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía no actuaron como encubridores “pues sus acciones fueron simultáneas y no posteriores” para, finalmente, imponer a los ahora accionantes una pena de dos años de privación de la libertad, a diferencia de lo decidido previamente por la Corte Provincial de Justicia. Dado que esta condena se impuso a los accionantes en ausencia de un recurso de la Fiscalía, la decisión impugnada es contraria al debido proceso, como se mencionó en la sentencia 768-15-EP/20, citada en el párrafo anterior.

---

<sup>1</sup> A falta de recurso de la víctima, esta situación se podría concebir desde distintas perspectivas. Por ejemplo, como una vulneración de la garantía reconocida en el artículo 77.14 de la Constitución, que establece que “[a]l resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre”, o como una vulneración atípica del derecho al debido proceso.

7. Esta conclusión no se ve afectada por la contestación al recurso realizada por la Fiscalía, en la que se solicitó que “se declare procedente el recurso de casación interpuesto por la acusación particular [... o] que se aplique la parte del artículo 358 del Código de Procedimiento Penal, que se refiere a la casación oficiosa”, pues dicha actuación no equivale a la interposición de un recurso y es insuficiente para imponer una condena a los accionantes. Solo cuando la Fiscalía impugna explícitamente y fundamenta su recurso, el cual puede ser contradicho y rebatido por el procesado, el respectivo tribunal puede adoptar una resolución más grave.<sup>2</sup> Así, aunque la acusación particular estaba facultada a presentar el recurso de casación, en este caso, la resolución no podía traer aparejada una condena para los accionantes, por no haber mediado impugnación de la Fiscalía.
8. En definitiva, por las razones expuestas, consideramos que lo procedente era aceptar las pretensiones de la demanda, pero previo al análisis efectuado en la sentencia, debió examinarse la vulneración al debido proceso resultante del empeoramiento de la situación jurídica de los accionantes sin que exista recurso interpuesto por fiscalía.

**KARLA  
ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO**

Karla Andrade Quevedo

**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado  
digitalmente por  
KARLA ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO

**DANIELA  
SALAZAR  
MARIN**

Daniela Salazar Marín

**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR  
MARIN

**ALI VICENTE  
LOZADA PRADO**

Alí Lozada Prado

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

<sup>2</sup> CCE, sentencia 768-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párrs. 42 y 43.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1009-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**Voto salvado**  
**Jueza:** Teresa Nuques Martínez

## SENTENCIA 1009-21-EP/23

### VOTO SALVADO

#### Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 06 de diciembre de 2023 aprobó la sentencia 1009-21-EP/23 que resolvió la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Luis Antonio Freire Escarabay y Luis Enrique Romero Mejía (los “**accionantes**”), en contra de la sentencia de 11 de noviembre de 2020 y el auto de 19 de enero de 2021 dictados por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”).
2. Respetando los argumentos presentados en el voto de mayoría, se emite el presente voto salvado.

#### 1. Antecedentes y argumentos del voto salvado

3. El 22 de julio de 2015, el Tribunal Cuarto de Garantías Penales del Guayas declaró culpable del delito de peculado<sup>1</sup> a Ángel Daniel Maldonado Cosquillo,<sup>2</sup> en el grado de autor.<sup>3</sup> Respecto a, Edison Patricio Caiza Nata, Wilmer Javier Díaz Sicgho, Juan Alejandro Mindiolaza Huacón y los accionantes, el Tribunal los declaró cómplices del mismo delito.<sup>4</sup>
4. Inconformes con el fallo, los procesados Ángel Maldonado Cosquillo, Wilmer Díaz Sicgho, Juan Mindiolaza Huacón interpusieron recursos de apelación. Así también los accionantes interpusieron recursos de apelación y nulidad alegando vulneración del principio de congruencia y derecho la defensa al cambiarles el grado de participación de encubridores con el que fueron acusados por Fiscalía al de cómplices.
5. Por su parte, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Galápagos (“**IESS**”), en calidad de acusador particular interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> Delito tipificado en el artículo 257.1 del Código Penal.

<sup>2</sup> El Tribunal Cuarto de Garantías Penales del Guayas le impuso una pena privativa de libertad de 10 años.

<sup>3</sup> Previamente, Fiscalía acusó a los accionantes como encubridores y en la audiencia preparatoria de juicio y formulación de dictamen mantuvo su acusación respecto a los accionantes como encubridores. En esa misma calidad fueron llamados a juicio por el juzgador. La causa fue signada con el 09904-2015-00003 en primera instancia y con el 09124-2014-0576 en segunda instancia y casación.

<sup>4</sup> El Tribunal Cuarto de Garantías Penales del Guayas les impuso la pena privativa de libertad de 5 años.

6. El 15 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por Ángel Maldonado Cosquillo.<sup>5</sup> En relación con los accionantes, la Sala aceptó los recursos de apelación interpuestos y los declaró culpables del delito de peculado en el grado de encubridores.<sup>6</sup>
7. Respecto al recurso de apelación interpuesto por la acusadora particular, la Sala declaró sin lugar la pretensión del aumento de la pena a los sentenciados y con lugar la reparación integral y los daños y perjuicios causados a dicha institución.<sup>7</sup> En lo demás ratificó la sentencia de primer nivel. De esta sentencia únicamente interpusieron recursos de casación los procesados Edison Caiza Nata,<sup>8</sup> Wilmer Díaz Sigcho, Juan Mindioloza Huacón y el director provincial del IESS Galápagos.
8. El 11 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“Sala”), mediante sentencia, resolvió aceptar y declarar procedente el recurso de casación interpuesto por el IESS.<sup>9</sup> En lo que respecta a la pena, la Sala impuso a los procesados, ahora accionantes, 2 años de pena privativa de libertad, en razón de que en apelación se le modificó la pena al autor del delito en la presente causa.<sup>10</sup>
9. En atención a los recursos de aclaración y ampliación interpuesto por los accionantes, la Sala resolvió negarlos mediante auto dictado y notificado el 19 de enero de 2021.
10. El 18 de febrero de 2021, los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 11 de noviembre de 2020 y el auto de 19 de enero de

---

<sup>5</sup> La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en aplicación de atenuantes modificó la pena impuesta de 10 a 6 años, en consecuencia, al modificarse la pena al autor del delito, modificó a 2 años de pena privativa de libertad a Edison Patricio Caiza Nata, Wilmer Díaz Sigcho y Juan Mindioloza Huacón en calidad de cómplices.

<sup>6</sup> La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en aplicación del principio de favorabilidad no se impuso pena alguna, “por cuanto su grado de participación como encubridores ya no se encuentra contemplado en el Código Orgánico Integral Penal”.

<sup>7</sup> La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dispuso que los valores sean liquidados por el Tribunal de primer nivel.

<sup>8</sup> En auto de 10 de abril de 2019, se declaró el abandono del recurso de casación propuesto por Edison Caiza Nata, en razón de no asistir a la audiencia de fundamentación del recurso convocada para el 10 de abril de 2019. Respecto de los otros procesados y acusación particular, la Sala señaló nueva fecha de fundamentación de los recursos de casación interpuestos.

<sup>9</sup> La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizados a de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia y declarar la existencia del error de derecho, esto es, contravención expresa del artículo 43 del Código Penal y la indebida aplicación del artículo 44 *ibidem*.

<sup>10</sup> En la sentencia de casación se declaró el abandono del recurso interpuesto por Wilmer Javier Díaz Sigcho y Juan Alejandro Mindioloza Huacón, quienes no comparecieron a la audiencia convocada para el 24 de julio de 2020 y reinstalada el 2 de octubre de 2020, así como tampoco lo hicieron sus defensas técnicas.

2021 dictados por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia.

11. En su demanda, los accionantes manifestaron que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos al debido proceso en los principios favorabilidad y congruencia, a la motivación y seguridad jurídica.
12. Para tal efecto, señalaron que el derecho a la seguridad jurídica y los principios de favorabilidad y congruencia se vulneraron porque la Sala no tomó en cuenta normas contenidas en la Constitución, en la ley ni la jurisprudencia sobre responsabilidad penal, por tanto, de acuerdo con los accionantes, la Sala vulneró el principio de favorabilidad cuando, a pesar de que la Corte Provincial determinó que su participación fue en el grado de encubridores, no les impuso pena alguna. No obstante, la Sala agravó su situación jurídica declarándolos culpables en el grado de cómplices y les impuso una pena de 2 años de privación de libertad, desconociendo que en el COIP se eliminó la calidad de encubridor como grado de participación, en consecuencia, a su juicio debía aplicarse el COIP.
13. En relación con el principio de congruencia, los accionantes indicaron que la Fiscalía al dirigir la acción penal pública, formuló su acusación en contra de los accionantes en calidad de encubridores y no de cómplices, por lo que “(...) hasta el momento de la audiencia de juzgamiento los accionantes tenían conocimiento, pudieron realizar diligencias y estructuraron su defensa técnica de conformidad con la calidad y grado de participación del delito bajo la figura de encubridores y no de cómplices”.
14. Sostienen los accionantes que, si hubiesen tenido conocimiento de que el grado de participación sería reformulado por la Sala, su defensa se hubiese centrado en desvirtuar su participación en el delito de peculado cometido, “... mientras que en el presente caso, la defensa técnica pudo referirse únicamente a que este delito fue encubierto, más no a que este delito no se cometió”. Todo lo cual indican puso “...en riesgo la confianza y la certeza que los accionantes merecen tener respecto al ordenamiento juicio y a su cabal cumplimiento y desenvolvimiento, incluyendo las actuaciones dentro de un proceso”.
15. En este marco, la sentencia de mayoría de la Corte Constitucional circunscribió su análisis al derecho a la defensa en el principio de congruencia, al haber modificado, la Sala, el grado de participación de los accionantes. Resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar su vulneración.
16. Para tal efecto, la sentencia de mayoría argumentó que, el contar con la oportunidad y el tiempo para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa como lo prescribe el Art.

76.7.b. de la CRE se relaciona con el principio de congruencia, en materia penal. En tal sentido, se refirió a la sentencia 2957-17-EP/22, que establece la correlación entre la acusación y la sentencia (principio de congruencia), en virtud del principio *iura novit curia* faculta al tribunal que falla a adjudicar al hecho acusado una calificación jurídica distinta a la expresada en la acusación, pues lo relevante es que la sentencia no valore un hecho diferente al acusado. Esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 619 del COIP.

**17.** Específicamente, la sentencia en mención 2957-17-EP/22 estableció:

“[q]ue las autoridades judiciales inobservan el principio de congruencia e impiden el ejercicio del derecho a la defensa cuando: i) los hechos que sustentan la acusación no son los que sirven de fundamento para llamar a juicio y dictar sentencia condenatoria y ii) dicho cambio impide al procesado o acusado contar con los medios necesarios para preparar su defensa, es decir, presentar pruebas de descargo y contradecir las pruebas actuadas en su contra que permitan debatir los hechos por los que se le acusa”.

**18.** Una vez verificada las piezas procesales del expediente de origen, la sentencia de mayoría señaló que, si bien la Sala aplicó el principio *iura novit curia*, con lo cual subsumió los hechos acusados por la Fiscalía a la norma que creyó pertinente, cambió radicalmente el grado de participación del delito de los accionantes de encubridores a cómplices, grado de participación de mayor entidad.

**19.** Textualmente, la sentencia de mayoría manifestó que:

“La complicidad requiere de una participación secundaria en la perpetración del delito, por ende, tiene una graduación de la pena mayor al encubrimiento cuya participación es posterior a la ejecución del delito. Por tanto, esa gran variación en el tipo de participación de cómplices a encubridores, impidió el ejercicio del derecho a la defensa de los accionantes. Lo que se explica considerando que al ser llamados a juicio como encubridores y tal como sostienen, tuvieron una estrategia de defensa en ese grado de participación, siendo escuchados y pudiendo presentar pruebas y contradecir las que se presentaron en su contra, respecto a los hechos acusados en calidad de encubridores y que de saber que iba a variar dicha calificación podrían haber cambiado su estrategia de defensa. Se advierte además que el cambio ocurrió al dictar la sentencia de primer nivel y luego en casación, lo que impidió que los accionantes cuenten con el tiempo suficiente para preparar su defensa técnica acorde con la nueva calificación jurídica.

**20.** Con estos antecedentes, me permito disentir del análisis realizado a la sentencia dictada el 11 de noviembre de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, dado que el abordaje debió hacerse atendiendo el conjunto de elementos que contienen el caso puesto en conocimiento y los principios que rigen a la Carta Magna y la jurisprudencia constitucional.

**21.** En este contexto, el principio de congruencia en materia penal, tal como lo refiere la sentencia 2957-17-EP/22, implica que:

“[I]a descripción material de la conducta imputada [debe contener] los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. La calificación jurídica de éstos puede ser modificada durante el proceso por el órgano acusador o por el juzgador, sin que ello atente contra el derecho de defensa, cuando se mantengan sin variación los hechos mismos y se observen las garantías procesales previstas en la ley para llevar a cabo la nueva calificación”<sup>11</sup>

**22.** De forma que, el principio de congruencia constituye un corolario indispensable del derecho a la defensa y una garantía del debido proceso en materia penal, pues impone al juzgador los límites de su decisión, restringiendo la sentencia a los hechos descritos en la acusación, sin que sea posible valorar o introducir hechos o circunstancias distintas.<sup>12</sup>

**23.** Conforme al precedente constitucional antes referido, se desprende que, el principio de congruencia se vulnera cuando de los elementos fácticos que constituyen la calificación jurídica y su acusación se alteran o modifican y, como efecto de aquello, la sentencia condenatoria cambia el tipo penal del que fue imputado, lo que acarrea un impedimento del ejercicio del derecho de defensa del procesado en cuanto a contar con los medios necesarios para la preparación, presentación de pruebas y contradecir las actuadas en su contra con base a los hechos acusados.

**24.** Del caso *in examine*, los accionantes sostienen que se vulneró el principio de congruencia porque se cambió el grado de participación con el que Fiscalía formuló los cargos en su contra, esto es, de encubridores a cómplices.

**25.** En este aspecto, la sentencia constitucional que sirvió de sustento para adoptar la decisión de mayoría, esto es la sentencia 2957-17-EP/22 no hace alusión respecto al cambio en el grado de participación del procesado, por lo que, el hacer extensivo un precedente constitucional podría generar una afectación al principio de seguridad jurídica, considerando que, de los hechos del caso no se evidencia que a los accionantes se les impidió el ejercicio del derecho de defensa, pues, tal como consta en el párrafo 3 *ut supra*, la resolución dictada por el Tribunal Cuarto de Garantías Penales del Guayas resolvió declarar a los legitimados activos como culpables del delito de peculado en el grado de cómplices sobre los mismos hechos acusados, decisión que

<sup>11</sup> Corte IDH, caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, sentencia de 20 de junio de 2005, párr. 67.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 2957-17-EP/22, de 16 de noviembre de 2022, párr. 33.

fue, en su momento procesal, impugnada mediante recurso de apelación y nulidad ante la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

26. Por lo expuesto, considero que la presente acción extraordinaria de protección, propuesta contra la sentencia de 11 de noviembre de 2020 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia debió haber sido desestimada, pues a juicio de la suscrita, no se advierte vulneración del derecho a la defensa, conforme a lo contemplado en el artículo 76.7.b de la CRE, con relación al principio de congruencia.

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ



Firmado digitalmente por  
HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1009-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**Voto salvado****Jueces:** Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 1009-21-EP/23****VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. En relación con la sentencia 1009-21-EP/23 de 06 de diciembre de 2023, expresamos nuestro respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de esta. Sin embargo, nos permitimos disentir con el voto de mayoría en los siguientes términos.
2. En el presente caso los accionantes fueron vinculados a un proceso penal por peculado, en calidad de encubridores. En primera instancia, se determinó que los hechos que les fueron imputados a los accionantes correspondían a la figura de cómplice del delito de peculado, en lugar de la de encubridor. Por lo cual se les declaró culpables del delito antedicho en calidad de cómplices. En segunda instancia, en virtud del recurso de apelación presentado por ellos, por el contrario, se llegó a la conclusión de que variar el grado de participación los accionantes dentro del delito de peculado, suponía una violación del principio de congruencia penal y del derecho a la defensa. Además, se sostuvo que en virtud de que con el COIP se habría eliminado la figura del encubridor, en aplicación al principio de favorabilidad, no se les podía imputar ningún delito ni aplicar ninguna pena a los accionantes. Finalmente, en casación, la Sala determinó que los accionantes eran responsables en grado de cómplices por el delito de peculado. Esto ya que de los hechos que les fueron imputados, se desprende que su participación fue necesaria para la consumación del delito, mas no posterior. En tal virtud, fueron condenados por el delito de peculado en calidad de cómplices.
3. En lo principal, como consta del párrafo 23 del voto de mayoría, en este caso se sostuvo que la Sala habría vulnerado el derecho a la defensa con relación al principio de congruencia, al haber casado la sentencia y cambiado el grado de participación de los accionantes en el delito de peculado. Así, se afirma que ello habría ocurrido puesto que la Sala no podía “variar radicalmente la calificación jurídica” del hecho acusado por Fiscalía. Discrepamos de lo anterior pues tal como consta del párrafo 2 del presente voto salvado, en ningún momento se ha verificado una variación de la calificación jurídica del hecho acusado. De hecho, de la revisión del proceso se desprende que los accionantes fueron condenados por los mismos hechos por los que se los vinculó al proceso penal, así como el mismo delito, siendo que se modificó su grado de participación en virtud de los hechos probados en juicio. Motivo por el cual, jamás podría hablarse de una “variación en la calificación jurídica” de los hechos, menos aún una variación radical. Por otra parte, tampoco encontramos que el voto de mayoría explique claramente los motivos que tuvo para considerar cómo el cambio en el grado de participación –de encubridor a cómplice- en el delito de peculado, supuso una

“variación radical en la calificación jurídica del hecho acusado” que termina por socavar el derecho a la defensa de los procesados y el principio de congruencia.

4. La sentencia de mayoría simplemente sostiene que la Sala habría cambiado radicalmente el grado de participación del delito, siendo que “las categorías de complicidad y encubrimiento previstas en el Código Penal, vigente a la época, poseen criterios diferenciadores, así como una graduación de la pena distinta”. Sin embargo, en ninguna parte se explica cuáles serían esos “criterios diferenciadores” que configurarían la “variación radical” respecto a la imputación realizada por fiscalía, y cómo esa situación habría terminado por conculcar la defensa de los accionantes. Tampoco se explica cómo la existencia de “una graduación de la pena distinta”, como consecuencia del cambio realizado por la Sala de encubridor a cómplice, supone *per se* una violación al principio de congruencia y el derecho a la defensa.
5. Sin perjuicio de lo anterior, como lo reconoce la sentencia de mayoría, es posible adjudicar una calificación jurídica distinta al hecho acusado, siempre que en la sentencia no se valore un **hecho diferente al acusado**. De hecho, de la propia sentencia que cita el voto de mayoría (2957-17-EP/22) se constata que deben confluír dos requisitos para que se inobserve el principio de congruencia y se deje en la indefensión al procesado. El primero de ellos supone que los hechos que sustentan la acusación **no** sean los que sirven de fundamento para llamar a juicio y para dictar sentencia condenatoria. El segundo de ellos supone que **dicho cambio** impida al procesado contar con los medios necesarios para preparar su defensa. Luego, cualquier análisis que pueda efectuarse respecto a la inobservancia del principio de congruencia y una consecuente violación del derecho a la defensa, requiere que primero se verifique que los hechos que sustentan la acusación de fiscalía no hayan servido efectivamente para llamar a juicio al procesado y dictar sentencia.
6. Sin que se verifique este primer supuesto, no es posible hablar siquiera de una violación al derecho a la defensa y al principio de congruencia. De lo contrario, se estaría soslayando el principio *iura novit curia* ya que se partiría del supuesto de que es imposible cambiar la calificación inicial del delito en lo atinente al grado de participación. Esto, aun cuando el objetivo principal del proceso penal es el de esclarecer -por medio de la prueba recaudada- los hechos, los autores y los partícipes del delito. En atención a lo anterior, en el caso concreto no observamos que la Sala haya modificado los hechos por los cuales fueron acusados los procesados y, posteriormente, llamados a juicio y condenados.
7. Por el contrario, la Sala se limitó a adecuar el grado de participación que correspondía a los mismos hechos por los cuales fiscalía imputó a los accionantes el delito de peculado en el grado de encubridores. Es decir, por haber recibido en sus cuentas el dinero proveniente de la cuenta bancaria del acusador particular, indicando que su

participación fue necesaria para que se consume el delito. Esto es, que su participación en el delito no fue posterior a la consumación de este. En tal virtud, al no constatarse ni siquiera la forma en la que habrían variado los hechos por los cuales fueron acusados, no cabe concluir que se habría violado el derecho a la defensa e inobservado el principio de congruencia en el caso puesto a conocimiento de la Corte.

8. Ahondando en lo anterior, discrepamos del voto de mayoría en cuanto a afirmar que se inobserva el principio de congruencia penal y se viola el derecho a la defensa cuando existe una modificación en el grado de participación del delito imputado. Reiteramos que, en principio, lo esencial es que los hechos acusados sean los que sirvan de base para llamar a juicio y condenar a los procesados. Pues sobre estos está construida la estrategia de defensa. Por lo mismo, aun cuando el grado de participación cambie respecto a la acusación y ello pueda suponer una pena mayor para el procesado, aquello no puede servir automáticamente de base para que se configure una violación al principio de congruencia y el derecho a la defensa. De lo contrario, los jueces penales en aplicación al principio *iura novit curia* jamás podrían adecuar los hechos imputados al grado de participación que corresponda según nuestro ordenamiento jurídico.
9. Por todo lo anterior, consideramos que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección, al no haberse configurado una violación del principio de congruencia penal y del derecho a la defensa.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE  
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE  
Carmen Corral Ponce  
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET  
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET  
Fecha: 2024.01.08 12:25:37 -05'00'  
Enrique Herrería Bonnet  
JUEZ CONSTITUCIONAL

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1009-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

100921EP-63c13

**Caso Nro. 1009-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia, voto concurrente y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado, por los jueces constitucionales Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, respectivamente; y, el día lunes ocho de enero el voto concurrente por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 1844-21-EP/23**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

## **CASO 1844-21-EP**

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

#### **SENTENCIA 1844-21-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que negó el acceso al beneficio penitenciario de prelibertad al accionante, porque el auto impugnado no es objeto de la acción extraordinaria de protección.

### **1. Antecedentes procesales**

#### **1.1. Procedimiento penal**

1. El 24 de septiembre de 2014, el Tribunal Segundo de Garantías Penales de El Oro dictó sentencia condenatoria en contra de Franklin Fabricio Loayza Espinoza (“**sentenciado**”) como autor del delito de asesinato y le impuso 16 años de reclusión mayor especial como pena privativa de libertad.<sup>1</sup> La Fiscalía General del Estado (“**FGE**”) y el sentenciado interpusieron recursos de apelación.
2. El 21 de septiembre de 2015, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro rechazó el recurso interpuesto por el sentenciado, pero aceptó el recurso interpuesto por la FGE. Se reformó la sentencia de primera instancia y modificó la pena de 16 a 25 años de reclusión mayor especial. El sentenciado interpuso recurso de casación.
3. El 17 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”) declaró improcedente el recurso de casación interpuesto por el sentenciado. Sin embargo, la Sala, de oficio, rectificó la pena disminuyéndola de 25 a 16 años.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Causa judicial 07242-2012-0205. El proceso fue sustanciado con el Código de Procedimiento Penal.

<sup>2</sup> Causa judicial 17721-2015-1412. La Sala, en lo principal, consideró que “es obligación del recurrente indicar de manera individualizada para cada una de las normas que estima infringidas la causal con fundamento en la cual denuncia la infracción que a su criterio ha producido el quebranto [...] dado que la voluntad del recurrente no puede ser deducida por el Tribunal de Casación, tan solo de la norma jurídica considerada violada”. Sin embargo, indicó: “que el recurso de casación haya sido declarado improcedente, no impide que este Tribunal de Casación, de oficio, ejerza el control constitucional y legal de la sentencia impugnada, [...] este Tribunal considera que existe error de derecho en la sentencia recurrida, al haberse indebidamente aplicado las circunstancias constitutivas prescritas en los numerales 4 y 5 del artículo 450

4. El 1 de septiembre de 2017, el sentenciado presentó un recurso extraordinario de revisión. El 12 de junio de 2019, la Sala inadmitió el recurso de revisión propuesto.

### 1.2. Procedimiento de solicitud de prelibertad

5. El 23 de marzo de 2021, el sentenciado solicitó a la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias de Cuenca (“**Unidad Judicial**”) acogerse a la fase de prelibertad.<sup>3</sup>
6. El 13 de abril de 2021, la Unidad Judicial negó la solicitud al no cumplir con los requisitos “en cuanto al cumplimiento del tiempo”.<sup>4</sup> El sentenciado interpuso recurso de apelación.
7. El 10 de junio de 2021, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Tribunal**”) desechó el recurso y ratificó el criterio de la Unidad Judicial.<sup>5</sup>
8. El 5 de julio de 2021, Franklin Fabricio Loayza Espinoza (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 10 de junio de 2021 (“**auto impugnado**”).
9. El 26 de enero de 2022, después de otra solicitud del accionante, la Unidad Judicial mediante auto señaló:

por corresponder al momento procesal, teniendo en cuenta los antecedentes que ampliamente expone el compareciente, y toda vez que estos están relacionados con el criterio inicial del juzgador, para determinar el momento en que la persona privada de la libertad ingresa al sistema de rehabilitación social, y de esa manera elaborar el cómputo de la pena [y que], de ser el caso (del análisis de los diferentes informes, no solamente por haber transcurrido el tiempo), pueda acceder a uno de los beneficios penitenciarios que le corresponda, y así continuar cumpliendo su pena [...], considera el suscrito que no existiría impedimento para ser quien reformando el cómputo, resuelva sobre los incidentes de la persona privada de la libertad Franklin Fabricio Loayza Espinoza; consecuentemente, [...] para el cómputo de la pena, se empieza a contabilizar el

---

del Código Penal, debiendo aplicarse la circunstancia del numeral 1 ibídem; y, al ser constitutiva de la infracción, permite morigerar la pena impuesta.”

<sup>3</sup> Causa judicial 01U02-2021-00015.

<sup>4</sup> La Unidad Judicial consideró: “en el caso concreto [del] PPL LOAIZA ESPINOZA FRANKLIN FABRICIO, inicia la fase de ejecución con la sentencia en firme por el Ministerio de la Ley, el día que la sentencia del recurso de casación, queda en firme por el Ministerio de la Ley, y que corresponde al “21 de abril del 2017”.

<sup>5</sup> El Tribunal consideró que la fase de ejecución de la pena inició con la sentencia ejecutoriada.

cumplimiento de la pena privativa de libertad de 16 años, desde el 19 de abril del 2014 [...] (énfasis en el original suprimido).<sup>6</sup>

10. El 24 de mayo de 2022, la Unidad Judicial concedió el beneficio penitenciario de prelibertad con fundamento en el auto de 26 de enero de 2022.

### 1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 26 de agosto de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó un informe de descargo al Tribunal.<sup>7</sup> El 8 de septiembre de 2021, el Tribunal presentó el informe de descargo.

12. El 13 de enero de 2022, el accionante presentó una solicitud de *desistimiento* de la acción extraordinaria de protección.

13. El 17 de febrero del 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 7 de marzo de 2023. De la misma manera, dispuso que el accionante aclare las razones del desistimiento y reconozca su firma y rúbrica.

14. El 7 de junio de 2023, posterior a la diligencia dispuesta por la jueza constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, resolvió negar el desistimiento del accionante al evidenciar que este podría devenir de un acuerdo manifiestamente injusto.<sup>8</sup>

15. El 22 de noviembre de 2023, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes presentó el respectivo proyecto de sentencia, que fue tratado en sesión ordinaria de Pleno 044-O-2023, pero al no haber obtenido la mayoría para su aprobación, el caso fue resorteado y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz,<sup>9</sup> quien avocó conocimiento el 24 de noviembre de 2023.

---

<sup>6</sup> Para realizar el “cómputo de la pena”, el juez fundamentó su decisión en el artículo 76 numerales 3 y 5 y el artículo 82 de la CRE; en el artículo 678 numeral 2 del COIP; y en las sentencias 3393-17-EP/21, de fecha 22 de septiembre de 2021 y 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020 de este Organismo.

<sup>7</sup> La Sala de Admisión se encontró conformada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

<sup>8</sup> El 5 de julio de 2023, este Organismo aprobó dar tratamiento prioritario al caso. La Corte expresó: “Adicionalmente, el condicionar a una persona privada de libertad, que pertenece a un grupo de atención prioritaria, como lo dispone el artículo 35 de la CRE, a desistir de una garantía jurisdiccional para el acceso a un beneficio penitenciario, puede implicar una violación del derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en su componente de acceso.”

<sup>9</sup> El 22 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 90, número 3, de la LOGJCC y en aplicación del artículo 38, inciso final, de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se llevó a cabo el resorteo de la causa, correspondiendo su conocimiento al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

## 2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Pretensión y sus fundamentos

### 3.1 Del accionante

17. El accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de: defensa (art. 76.5 CRE), ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.a CRE), favorabilidad (art. 76.7.c CRE) y la motivación (art. 76.7.1 CRE); del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE); así como del principio de igualdad y no discriminación (art. 11.2 CRE), del principio de aplicación directa de la Constitución (art. 11.3), del principio de prohibición de regresividad de derechos (art. 11.4 CRE) y el principio pro persona (art. 11.5 CRE).
18. Para sustentar sus pretensiones en contra del auto impugnado, el accionante expresa los siguientes *cargos*:

- 18.1. Sobre el **derecho al debido proceso en la garantía de favorabilidad**, alega que los jueces de la Corte Provincial interpretaron “de forma errónea la disposición transitoria tercera del [COIP], omitiendo normas más favorables a la efectiva vigencia de los derechos de las personas privadas de libertad”. Al respecto arguye que “por principio de favorabilidad le correspondía la aplicación del artículo 3 del Instructivo Interno para la Aplicación de la Fase de Prelibertad ya que tanto la disposición transitoria tercera del COIP y el principio de ultraactividad de la ley lo permiten”.
- 18.2. Sobre el **derecho a la tutela judicial efectiva**, señala que es “evidente que al no haberse aplicado una norma más favorable conlleva que pensar [sic] que los juzgadores no actuaron con objetividad”, e inobservaron que las personas privadas de libertad son un grupo de atención prioritaria.
- 18.3. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica**, manifiesta que, al haber resuelto su solicitud sin aplicar la norma más favorable, “tal como manda nuestro sistema jurídico, se violó mi derecho constitucional de seguridad jurídica”.

- 18.4.** Sobre el **derecho al debido proceso en las garantías de defensa**, de manera general, alega que el Tribunal “al solo centrarse en buscar la forma para negar el Régimen Penitenciario, pese a la contravención expresa de los mandamientos constitucionales, hace que se coarte el derecho a la defensa y deja en desigualdad de oportunidades”.
- 18.5.** Sobre los otros derechos y principios alegados como vulnerados, cita las normas constitucionales correspondientes, así como sentencias de este Organismo. De la misma manera, arguye que el Tribunal habría vulnerado “derechos recogidos en tratados y convenios internacionales” y transcribe el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 19.** Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda y se deje sin efecto el auto de 10 de junio de 2021.

### **3.2 Del órgano jurisdiccional accionado**

- 20.** Los jueces del Tribunal, en el informe de descargo, mencionan que la defensa técnica del accionante reconoció que el “instructivo de pre libertad” estaba derogado. Así, señalan que “pretender que se aplique un Instructivo que ya está derogado no es respetar la seguridad jurídica”. Por otro lado, manifiestan que “no existe tal ‘conflicto entre dos normas de la misma materia, que contemplen sanciones diferentes’, por el contrario, el accionante [...], ya fue sancionado y sentenciado”. Por último, indican que han garantizado los derechos alegados como vulnerados.<sup>10</sup>

## **4. Consideraciones previas**

- 21.** La Corte Constitucional, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una regla de excepción a la preclusión de tal manera que si, en la etapa de sustanciación, el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.<sup>11</sup>
- 22.** Por su parte, en la sentencia 1502-14-EP/19, este Organismo indicó que un auto es definitivo

---

<sup>10</sup> Juan Carlos López Quizhpi y Jenny Ochoa Chacón, jueces de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, informe S/N de 8 de septiembre de 2021.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos: (1) si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos (1.1) o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, (1.2) o bien, 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, (2) si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si esta causa un gravamen irreparable.

23. Al respecto, “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”.<sup>12</sup>
24. En este contexto, previo a analizar la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, se verificará si el auto de 10 de junio de 2021 es objeto de acción extraordinaria de protección, a través del siguiente problema jurídico:

**¿El auto de 10 de junio de 2021 es objeto de acción extraordinaria de protección?**

25. El artículo 94 de la Constitución dispone:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o **autos definitivos** en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado (énfasis añadido).

26. En consecuencia, el objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y del 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>13</sup>
27. En este contexto, la Corte verificará si el auto impugnado es objeto de esta acción conforme los parámetros citados en los párrafos 22 y 23 *supra*. En caso de que se verifique que el auto no es objeto de esta acción, este Organismo se abstendrá de realizar consideraciones adicionales.
28. **Respecto del primer supuesto (1)**, es oportuno señalar que, por medio de la decisión impugnada, el Tribunal negó el acceso a beneficios penitenciarios, sin emitir consideraciones de fondo. Este pronunciamiento fue un auto que no ponía fin al proceso, no resolvía el fondo del asunto en litigio, ni impedía la continuación del

<sup>12</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 520-18-EP/23, 15 de febrero de 2018, párr. 30.

proceso; ya que, la solicitud de prelibertad, por su naturaleza, es una cuestión que se discute y resuelve con posterioridad a la existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada. Además, el fondo del asunto se resolvió en el proceso penal de origen, el cual concluyó con la sentencia de casación que casó de oficio la sentencia de apelación.

**29.** Por lo tanto, queda en evidencia que (1.1) el Tribunal no se pronunció sobre el fondo de la controversia causando cosa juzgada material; y, (1.2) tampoco se ha impedido la continuación del proceso, toda vez que, como se señaló en líneas anteriores, es una cuestión que se discute y resuelve con posterioridad y que, el accionante, tiene la oportunidad de volver a solicitar el beneficio penitenciario.<sup>14</sup> Tanto es así que, el accionante presentó una nueva solicitud de prelibertad.

**30. Respecto del segundo supuesto (2),** se constata que el auto impugnado tampoco es susceptible de provocar un gravamen irreparable a los derechos constitucionales del accionante, porque, como se señaló en el párrafo inmediato anterior, el accionante sí presentó otra solicitud de beneficio penitenciario y fue concedida por el juez de la Unidad judicial (párrafo 10 *supra*). En suma, en el presente caso, la Unidad Judicial se pronunció nuevamente sobre el pedido de aplicación normativa para la ejecución de la pena, por lo que, esta Corte verifica que en este caso no existió un gravamen irreparable para el accionante.

**31.** Por lo expuesto, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte rechaza la demanda por improcedente.

## 5. Decisión

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

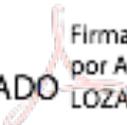
- 1. Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección **1844-21-EP.**

---

<sup>14</sup> Según el artículo 38 del Reglamento General de Aplicación del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, Registro Oficial 379, 30 de julio de 2001, se deberán acreditar los siguientes requisitos: “Para la concesión de la prelibertad, los internos deberán acreditar los siguientes requisitos: a) Hallarse en un centro de seguridad mínima o en las secciones equivalentes de los centros mixtos o especiales; b) Haber cumplido cuando menos las dos quintas partes de la pena impuesta; c) Haber obtenido informe favorable del Departamento de Diagnóstico y Evaluación, de acuerdo con el reglamento interno correspondiente.”

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

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

**Sentencia 1844-21-EP/23**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

## SENTENCIA 1844-21-EP/23

### VOTO SALVADO

**Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Daniela Salazar Marín y Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado de acuerdo a lo siguiente:
2. La Corte Constitucional aprobó la sentencia 1844-21-EP, mediante la cual desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Franklin Fabricio Loayza Espinoza (“**accionante**” o “**Franklin Loayza**”) por considerar que la decisión impugnada no era objeto de la acción extraordinaria de protección. En ese sentido, nos apartamos del voto de mayoría de con las siguientes consideraciones:

#### 1. Análisis de cuestión previa

3. El accionante impugnó a través de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 10 de junio de 2021 dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) que negó el acceso al beneficio penitenciario requerido por Franklin Loayza porque estableció que la norma aplicable para el accionante era el COIP y no el Código Penal.<sup>1</sup>
4. Al respecto, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha establecido que son autos definitivos aquellos que: (1) ponen fin al proceso<sup>2</sup> o, si no lo hacen, excepcionalmente se los tratará como tal y procederá la acción, si estos (2) causan un gravamen irreparable, esto es, cuando vulneren derechos constitucionales de forma directa e inmediata y tales vulneraciones no puedan ser reparadas a través de otro mecanismo procesal.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Para no reiterar los antecedentes procesales, se tomará en cuenta los establecidos en el voto de mayoría.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 22 de septiembre de 2014, párr. 16: “Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o (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.”

<sup>3</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

5. En el caso in examine, se verifica que la decisión judicial impugnada corresponde a un auto que negó el acceso a beneficios penitenciarios, solicitud que, por su naturaleza, es una cuestión que se discute y resuelve con posterioridad a la existencia de una sentencia ejecutoriada.
6. Sin embargo, observamos que la alegación del accionante es que la decisión impugnada vulneró, entre otros, la garantía de favorabilidad por cuanto estableció que régimen aplicable a Franklin Loayza es aquel que contiene unos requisitos más estrictos para el acceso a un beneficio penitenciario.
7. Tomando en cuenta sus alegaciones contenidas en su demanda, y la jurisprudencia de esta Corte, consideramos que, de verificarse tales alegaciones, el auto impugnado podría generar un gravamen irreparable que no podría ser reparado a través de otro mecanismo procesal distinto a la acción extraordinaria de protección,<sup>4</sup> ya que, al haberse ratificado la negativa por la Corte Provincial, se observa que el ordenamiento no prevé otro mecanismo para revisar el régimen de ejecución de penas aplicable y la posibilidad de aplicar el principio de favorabilidad..
8. Adicionalmente, observamos que el 7 de junio de 2023, la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional resolvió negar el desistimiento de Franklin Loayza al evidenciar que este devendría de un acuerdo manifiestamente injusto;<sup>5</sup> y el 5 de julio de 2023, esta misma Magistratura aprobó dar tratamiento prioritario al caso 1844-21-EP.<sup>6</sup>
9. Por lo expuesto, en nuestro criterio, la decisión impugnada sí era objeto de la presente garantía y, en esa medida, correspondía continuar con el análisis que desarrollamos a continuación:

## 2. Análisis Constitucional

### 2.1. Formulación del problema jurídico

---

<sup>4</sup> A saber, esta Corte ha considerado previamente que la imposibilidad de impugnar nuevamente un auto en fase de ejecución de penas en materia penal es objeto de acción extraordinaria de protección. Ver, CCE, sentencia 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30-32.

<sup>5</sup> Ibid., párr. 16 y 17.

<sup>6</sup> Para la priorización de la causa, esta Corte consideró como preocupante la posibilidad de que el juez de garantías penitenciarias haya solicitado el desistir de la acción como un presunto requisito para conceder la pre libertad. Así, la Corte consideró que aquello pudo haber colocado al accionante en una situación de vulnerabilidad adicional y, cuya definición, pueda estar íntimamente relacionada a lo que este Organismo resuelva en esta causa.

10. 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.<sup>7</sup>
11. En cuanto al contenido de los cargos, la Corte Constitucional ha considerado que estos configuran una argumentación completa si reúnen, al menos: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.<sup>8</sup>
12. En lo principal, de la revisión de los cargos presentados por el accionante, observamos que, en lo principal, tienen la base fáctica, esto es, que los jueces de la Corte Provincial no aplicaron el principio de favorabilidad y que resolvieron su petición de acceder a la prelibertad con una norma más rigurosa.
13. En razón de ello, al realizar un esfuerzo razonable,<sup>9</sup> consideramos que se podía formular un problema jurídico que permita analizar la presunta falta de aplicación de la garantía de favorabilidad conllevó que la Corte Provincial determine un beneficio penitenciario menos beneficioso para el accionante. Así, planteamos el siguiente problema jurídico:

***¿El auto de 10 de junio de 2021, que rechazó por improcedente la solicitud para acceder al beneficio de prelibertad, vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía del principio de favorabilidad al determinar una norma con condiciones más rigurosas para el accionante?***

14. La Constitución reconoce al principio de favorabilidad, la Constitución como parte de las garantías del debido proceso de la siguiente manera:

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: [...]

<sup>7</sup> Conforme lo ha señalado este Organismo en varias oportunidades. *Exempli gratia*: CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 21.

5.- En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.<sup>10</sup>

15. Al respecto, este Organismo ha determinado que el respeto a las garantías del debido proceso tiene una importancia particular en materia penal ya que, por la naturaleza de estos procesos, sus decisiones pueden repercutir en la libertad personal de los individuos.<sup>11</sup> De ahí que la garantía de favorabilidad “comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, **no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo** [énfasis añadido]”.<sup>12</sup>
16. En el caso bajo análisis, el accionante considera que la Corte Provincial vulneró sus derechos por negarle su solicitud al aplicarle una ley posterior más rigurosa en materia de beneficios penitenciarios y que lo que correspondía era aplicar el Instructivo Interno para la Aplicación de la Fase de Prelibertad (“**Instructivo de Prelibertad**”) por serle esta norma más favorable.
17. En ese orden de ideas, consideramos que correspondía examinar el principio de favorabilidad con la finalidad de determinar si este cabe en el marco de procedimientos de ejecución de pena y si, en consecuencia, la decisión judicial impugnada vulneró esta garantía por establecer una norma que contemplaba condiciones menos favorables para el accionante.
18. Esta Corte ha establecido que el principio de favorabilidad no solo supone una excepción a la irretroactividad de la ley, sino que también implica que “si la ley más favorable es la ley promulgada con anterioridad a la más desfavorable, es la ley anterior la que resulta ultractiva respecto de la más reciente, según el caso concreto”.<sup>13</sup> Este opera siempre y cuando exista la posibilidad de aplicar dos normas y una de aquellas contiene una sanción menor para la misma infracción o bien despenaliza una conducta, de tal manera que se aplique una disposición más favorable para la persona.<sup>14</sup>
19. De lo anterior se extrae que este principio deriva de la aplicación del principio *pro persona*, mismo que encuentra recogido como principio de interpretación en la

---

<sup>10</sup> Constitución, artículo 76, numeral 5.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 367-18-EP/23, 8 de marzo de 2023 párr. 29; y sentencia 3393-17-EP/21, de 22 de septiembre de 2021, párr. 44.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 367-18-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 29.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 3393-17-EP/21, de 22 de septiembre de 2021, párr. 45.

Constitución<sup>15</sup>, en el Código Orgánico Integral Penal<sup>16</sup> y en instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>17</sup>

20. Además, es importante señalar que, aun cuando la Constitución y el COIP se refieran al principio de favorabilidad para determinar sanciones, esta Corte ya ha señalado que “éste [principio de favorabilidad] no se limita a cuestiones sustantivas relacionadas con la conducta punible o la sanción, sino que su alcance trasciende a aspectos procesales y **de ejecución** [énfasis añadido]”.<sup>18</sup>
21. Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) se ha pronunciado en términos similares sobre el principio de favorabilidad. Así, ha señalado que no existe una “enumeración taxativa de los casos que merecen la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable”.<sup>19</sup> Además, destaca que “el principio de retroactividad se aplica respecto de las leyes que se hubieren sancionado antes de la emisión de la sentencia, **así como durante la ejecución de la misma, ya que la Convención no establece un límite en este sentido** [énfasis añadido].”<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Constitución, artículo 11, numeral 5: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”.

<sup>16</sup> COIP, artículo 2: “En materia penal se aplican todos los principios que emanan de la Constitución de la República, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los desarrollados en este Código.” COIP, artículo 5, numeral 2: “El derecho al debido proceso penal, sin perjuicio de otros establecidos en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado u otras normas jurídicas, se regirá por los siguientes principios: 2. Favorabilidad. - en caso de conflicto entre dos normas de la misma materia, que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.”

<sup>17</sup> Por ejemplo: 1) ONU, Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, artículo 15: “1. Nadie podrá ser condenado por actos u omisiones que al momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá una pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”; 2) OEA, Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9: “Nadie podrá ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”; 3) Corte IDH, caso Ricardo Canese vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 180: “[d]e conformidad con el artículo 29.b) de la Convención, si alguna ley del Estado Parte u otro tratado internacional del cual sea Parte dicho Estado otorga una mayor protección o regula con mayor amplitud el goce y ejercicio de algún derecho o libertad, éste deberá aplicar la norma más favorable para la tutela de los derechos humanos”.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 48.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 179.

<sup>20</sup> *Ibid.*

22. Corresponde entonces, a la luz del principio de favorabilidad, verificar si en el caso concreto i) existía la posibilidad de aplicar dos normas; y ii) si una de ellas contenía una disposición más favorable para acceder a un beneficio penitenciario.
23. Al respecto, la disposición transitoria tercera del COIP dispone:

Los **procesos, actuaciones y procedimientos en materia de ejecución de penas privativas de libertad** que estén tramitándose cuando entre en vigencia este Código seguirán sustanciándose conforme al Código de Ejecución de Penas y demás normas vigentes al tiempo de su inicio y hasta su conclusión [Énfasis añadido].

24. Al respecto, observamos que tanto el Código Penal (“CP”) como el COIP son concordantes en considerar al cómputo de la pena como un proceso de ejecución de penas, ya que este inicia desde el momento en que la persona es privada de libertad y concluye cuando, habiendo cumplido con la pena impuesta, una autoridad jurisdiccional declara extinta la misma y ordena que la persona sea excarcelada. Por ello, incluso en el supuesto de haberse impuesto una prisión preventiva a una persona, el tiempo que la persona procesada cumplió con esta medida cautelar previo a su sentencia condenatoria, se reputa a su favor para el cómputo de la totalidad de la pena.<sup>21</sup>
25. Por lo anterior, se tiene que tanto el CP como el COIP señalan que, para efectos de cómputo, el inicio del proceso de ejecución de pena se da con la privación de libertad de la persona, sea como medida preventiva como pena dispuesta en sentencia; sin que por ello se entienda que se contraviene la presunción de inocencia, ni tampoco que la prisión preventiva es una forma de pena anticipada. Esto, por cuanto ambas normas penales establecen, a su vez, que esta medida cautelar tiene fines específicos.<sup>22</sup> De esta manera, bajo esta consideración, se permite acceder a un beneficio penitenciario más favorable, incluso si este se hubiere promulgado con posterioridad.

---

<sup>21</sup> Código Penal (derogado por el COIP), Registro Oficial Suplemento 147, 22 de enero de 2017, Art. 59: “La duración de un día para computar el tiempo de la condena, es de veinticuatro horas; y la de un mes, de treinta días. **Toda detención, antes de que el fallo esté ejecutoriado, será imputada a la duración de la pena de privación**” [Énfasis añadido]. Igualmente, COIP, Art. 59: “Penas privativas de libertad. - Las penas privativas de libertad tienen una duración de hasta cuarenta años. **La duración de la pena empieza a computarse desde que se materializa la aprehensión. En caso de condena, el tiempo efectivamente cumplido bajo medida cautelar de prisión preventiva o de arresto domiciliario, se computará en su totalidad a favor de la persona sentenciada.**” [Énfasis añadido]. También, COIP, Art. 667, segundo inciso: “Para tal cómputo se tomará en cuenta el tiempo que la persona sentenciada está efectivamente privada de su libertad.”

<sup>22</sup> Esta Corte ha enfatizado que las personas que se encuentran con la medida cautelar de prisión preventiva mantienen su presunción de inocencia y, por ende, no puede entenderse como una pena anticipada. Ver, CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 88.

26. De la revisión del auto impugnado, se observa que la Corte Provincial reconoció que Franklin Loayza se encontraba privado de libertad: “tenía y cumplía una medida privativa de libertad de carácter personal como lo es la prisión preventiva -véase Arts. 159, 160.13, 167 y 167.1 del Código de Procedimiento Penal-”; sin embargo, consideró que “afirmar que el ingreso al Sistema de Rehabilitación se produce al momento de la detención es un criterio personal y subjetivo de la Densa [sic] Técnica del hoy recurrente, sin ningún tipo de sustento o fundamento, por lo que dicha alegación no se la acepta.”<sup>23</sup>
27. En ese sentido, de acuerdo con la disposición tercera del COIP y al análisis efectuado, consideramos que la norma aplicable para el accionante era el Código de Ejecución de Penas (“CEP”) y, por tanto, identificamos *prima facie* una inobservancia normativa.
28. Sin embargo, por cuanto la sentencia fue ejecutoriada el 17 de abril de 2017 -es decir posterior a la entrada en vigencia del COIP- y, por ende, existe la posibilidad de aplicar o el CEP o el COIP (i); corresponde confrontar el contenido de las normas jurídicas aplicables de tal manera que se “comparen los requisitos y consecuencias para el sujeto en particular de cada una de las normas”, y decantarse por la norma que contiene una disposición más favorable para la persona sentenciada, en este caso, para acceder a un beneficio penitenciario.<sup>24</sup>
29. De acuerdo con el CEP la fase de prelibertad “es la parte del tratamiento en la que el interno ha cumplido los requisitos y normas del sistema progresivo, desarrolla su actividad controlada por el régimen, fuera del centro de rehabilitación social, conforme al Reglamento pertinente”.<sup>25</sup> Además, el Instructivo de Prelibertad, señala que:

De la concesión. - Tienen derecho de acceder a la fase de prelibertad las personas privadas de libertad que se encuentren cumpliendo una sentencia condenatoria y **que hubieren perdido la libertad antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal**, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, el Reglamento y el presente Instructivo [énfasis añadido].<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Causa judicial 07261-2012-0049. Conforme se desprende del decreto general emitido por el Juzgado Décimo Primero de Garantías Penales de El Oro, el sentenciado habría sido detenido -y en consecuencia privado de su libertad- desde el de 21 de abril de 2014.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 53.

<sup>25</sup> Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (derogado por el COIP), Registro Oficial 338, 18 de marzo 1968, artículo 23.

<sup>26</sup> Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes (SNAI), Instructivo interno para la aplicación de los beneficios penitenciarios contemplados en el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación social, Resolución Nro. SNAI-SNAI-2020-0060-R de 6 de noviembre de 2020, artículo 3.

**30.** El Reglamento del CEP por su parte refería que:

Para la concesión de la prelibertad, los internos deberán acreditar los siguientes requisitos: a) Hallarse en un centro de seguridad mínima o en las secciones equivalentes de los centros mixtos o especiales; b) Haber cumplido **cuando menos las dos quintas partes de la pena impuesta**; c) Haber obtenido informe favorable del Departamento de Diagnóstico y Evaluación, de acuerdo con el reglamento interno correspondiente [énfasis añadido].<sup>27</sup>

**31.** En cambio, el régimen semiabierto establecido en el COIP, en lo principal, señala que:

Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico. [...] Para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por menos **el 60 % de la pena impuesta** [énfasis añadido]. [...].<sup>28</sup>

**32.** Al observar estas normas posiblemente aplicables, observamos que para acceder a la prelibertad el tiempo de cumplimiento de la condena es menor (2/5 de la pena); mientras que el requerido para acceder al régimen semiabierto (60% de la pena), es decir, exigía requisitos más rigurosos para el accionante.

**33.** Adicionalmente, constatamos que, a la fecha en la que el accionante presentó su solicitud de prelibertad -23 de marzo de 2021-, el régimen semiabierto establecido en el COIP fue reformado para introducir prohibiciones expresas para acceder a este beneficio penitenciario, a saber:

No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por **asesinato**, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva [...] y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario [énfasis añadido].<sup>29</sup>

**34.** En consecuencia, (ii) la fase de prelibertad era la norma aplicable por contener condiciones más favorables y que la Corte Provincial debió aplicar para analizar el requerimiento de Franklin Loayza. Por tanto, en nuestro criterio, la Corte debió declarar la vulneración al debido proceso en la garantía de favorabilidad porque la Corte Provincial limitó la aplicación de esta garantía a la determinación de sanciones,

<sup>27</sup> Reglamento General de Aplicación del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, Registro Oficial 379, 30 de julio de 2001, artículo 38.

<sup>28</sup> COIP, Suplemento del Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, artículo 698.

<sup>29</sup> COIP, Suplemento del Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, reforma de 20 de junio de 2020, artículo 698.

excluyendo su aplicación a beneficios penitenciarios y, en esa medida, estableció que la norma aplicable - el COIP- era aquella que contiene requisitos más rigurosos para el caso del accionante.

### 3. Reparación

35. Una vez identificada la vulneración de derechos constitucionales, correspondería dejar sin efecto el auto de 10 de junio de 2021 dictado por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. También correspondería disponer que el proceso se retrotraiga hasta el momento inmediato anterior al que se produjo la vulneración para que se analice si el sentenciado cumple o no con los requisitos de ley para la concesión del beneficio de prelibertad.
36. Sin embargo, toda vez que en el proceso de origen el juez de garantías penitenciarias resolvió “ampliar el criterio” original y conceder el beneficio de prelibertad; y que aquello ha sido corroborado por el accionante en su escrito de comparecencia, en esta oportunidad no correspondía realizar el reenvío y, por lo contrario, se debía determinar que la sentencia es una forma de reparación en sí misma.
37. Advertimos que esta “ampliación” de criterio del juez de garantías penitenciarias sucedió posterior a la admisión de la demanda de la acción extraordinaria de protección y que, a decir del accionante, esto habría sucedido porque dicha autoridad judicial le habría requerido que presente su desistimiento de la demanda ante esta Corte.
38. En ese sentido, aun cuando no contamos con ninguna certeza o evidencia suficiente de que este “requisito” fue exigido, consideramos que el Pleno debió realizar una advertencia a las autoridades jurisdiccionales de la Función Judicial en el sentido de abstenerse, abolir y rechazar cualquier tipo de práctica encaminada a obstaculizar el derecho de accionar, siempre que no se incurra en un abuso del derecho.<sup>30</sup>
39. En definitiva, en nuestro criterio el Pleno debió considerar que:

---

<sup>30</sup> LOGJCC, artículo 23: “Abuso del derecho. - La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.”

- 39.1.** El auto impugnado era objeto de la acción extraordinaria de protección porque la determinación de la norma aplicable no podía ser impugnada por ningún otro mecanismo procesal, independientemente de que el juez de garantías penitenciarias hubiera “ampliado y redireccionado” su criterio inicial, situación que también nos llama la atención;
- 39.2.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte y de los instrumentos internacionales la garantía de favorabilidad también aplica para determinar beneficios penitenciarios, y en esa medida;
- 39.3.** El accionante se encontraba privado de libertad antes de la entrada en vigencia del COIP y, por ende, se debía aplicar la norma que contenía el beneficio penitenciario cuyos requisitos fueran más favorables, y finalmente;
- 39.4.** Debió declarar la vulneración del derecho del debido proceso en la garantía de motivación, disponer la difusión de la sentencia y advertir a los operadores de justicia de abstenerse, abolir y rechazar cualquier práctica que tenga como objetivo imponer trabas irrazonables para la presentación de la acción extraordinaria de protección.

**KARLA  
ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO**  
Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado digitalmente por  
KARLA ELIZABETH  
ANDRADE  
QUEVEDO

**XIMENA  
ALEJANDRA  
CARDENAS  
REYES**  
Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Firmado digitalmente por  
XIMENA ALEJANDRA  
CARDENAS REYES  
Fecha: 2024.01.09  
14:12:34 -05'00'

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

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR MARIN

**JHOEL  
ESCUDERO SOLIZ**  
Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Escudero Soliz, Jhoel  
Escudero Soliz

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Daniela Salazar Marín y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1844-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 13:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



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

184421EP-63f8e

**Caso Nro. 1844-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín; el día martes nueve de enero de dos mil veinticuatro por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y, el día viernes doce de enero de dos mil veinticuatro por los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Jhoel Escudero Soliz, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 2436-19-EP/23**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

### **CASO 2436-19-EP**

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

### **SENTENCIA 2436-19-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al constatar que ya fue analizada en el fondo por la sentencia 1149-19-JP/21. En consecuencia, determina que la decisión impugnada dejó de ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 5 de noviembre de 2018, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Ana de Cotacachi (“**Municipio de Cotacachi**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**MAATE**”), de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP (“**ENAMI EP**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).<sup>1</sup> En su demanda, impugnó los actos administrativos emitidos por el MAATE que resolvieron otorgar el registro ambiental y aprobar el plan de manejo ambiental para la fase de exploración inicial de la concesión minera del “Proyecto Minero Río Magdalena” en favor de la ENAMI EP.<sup>2</sup>
2. El 13 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Cotacachi rechazó la acción de protección al considerar que la controversia se agotaba en un cuestionamiento de mera legalidad. El Municipio de Cotacachi interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> El Decreto Ejecutivo 59 de 5 de junio de 2021, en su artículo 1, resolvió cambiar la denominación del “Ministerio del Ambiente y Agua” por el de “Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica”.

<sup>2</sup> Proceso 10332-2018-00640. El Municipio de Cotacachi señaló que no fueron observadas las normas constitucionales sobre consulta ambiental y tampoco las relativas a consultas de pueblos y comunidades indígenas. En consecuencia, solicitó dejar sin efecto los actos administrativos impugnados. Alegó la vulneración de los derechos de la naturaleza en desmedro del Bosque Protector Los Cedros, a la consulta previa, a la salud y al ambiente sano.

3. El 19 de junio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración del derecho a la participación en la garantía de la consulta ambiental (art. 398 CRE) y resaltó que esta debió realizarse a los pueblos ubicados en el área de influencia del proyecto Minero Río Magdalena.<sup>3</sup> La PGE, la ENAMI EP y el MAATE interpusieron recursos de aclaración. José Cueva Vera, en calidad de *amicus curiae*, interpuso recurso de ampliación.
4. El 10 de julio de 2019, la Sala de la Corte Provincial aceptó los recursos de aclaración y ampliación. En lo principal, resolvió cuestionamientos relativos a la ejecución de las medidas de reparación dispuestas.
5. El 6 de agosto de 2019, la ENAMI EP (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019.
6. El 7 de agosto de 2019, el MAATE y el Municipio de Cotacachi presentaron, respectivamente, acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019.
7. El 7 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por la ENAMI EP en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019 y solicitó un informe de descargo a la Sala de la Corte Provincial.<sup>4</sup> Respecto a las acciones extraordinarias de protección presentadas por el MAATE y el Municipio de Cotacachi, la Sala de Admisión las inadmitió a trámite.
8. El 13 de marzo de 2020, la Sala de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
9. El 18 de mayo de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa 10332-2018-00640, correspondiente al proceso de acción de protección originario, para su revisión y desarrollo de jurisprudencia vinculante. El proceso se signó con el número 1149-19-JP y, mediante sorteo, el conocimiento de la causa correspondió al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

---

<sup>3</sup> La Sala de la Corte Provincial ordenó a las entidades accionadas que como medidas de reparación: 1) dejen sin efecto los actos administrativos impugnados, 2) publiquen la sentencia en sus portales web y 3) ofrezcan disculpas públicas a las comunidades que habitan en la zona de influencia del proyecto.

<sup>4</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, y por los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Agustín Grijalva Jiménez (voto salvado).

10. El 22 de mayo de 2020, el 10, 27 y 28 de julio de 2020 y el 12 de agosto de 2020, se recibieron escritos de *amici curiae* dentro de la acción extraordinaria de protección.<sup>5</sup>
11. El 10 de noviembre de 2021, la Corte Constitucional expidió la sentencia de revisión 1149-19-JP/21 (“**sentencia de revisión**”).
12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la acción extraordinaria de protección admitida a trámite y referida en el párrafo 7 *supra* y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 11 de mayo del 2023.

## 2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. De la entidad accionante

14. La entidad accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y al debido proceso en las garantías de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y de la defensa (art. 76.7.a CRE).
15. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019, la entidad accionante expresó los siguientes *cargos*:

#### 15.1. Sobre el derecho a la *seguridad jurídica*, señaló:

[L]a sentencia confunde los distintos tipos de consultas, puntualmente, la consulta ambiental recogida en el artículo 398 de la CRE, con el proceso de consulta popular reglado en el artículo 104 de la Carta Magna, [...]. [L]a Sala dicta su fallo ordenando que el Ministerio de Ambiente realice una ‘consulta ambiental’ a través de urnas [...], dar cumplimiento a una sentencia de estas características implicaría que el Ministerio de Ambiente contravenga norma expresa [...].<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Comparecieron en calidad de *amici curiae*: la compañía Cornerstone Ecuador S.A., el MAATE, la Comuna El Paraíso, el Gobierno Parroquial de García Moreno, la Comuna Brilla Sol, el Municipio de Cotacachi, entre otros.

<sup>6</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 1066 vuelta.

**15.2.** Sobre el derecho a la *tutela judicial efectiva*, arguyó:

[L]a Sala dio la apertura a que los múltiples *amicus curiae* [...] se conviertan en verdaderas ‘partes procesales’. [...] Además, esta ‘prueba’ actuada en la audiencia de segunda instancia violó el derecho de contradicción [...], pues como no fue aportada por las partes ni ordenada por el juez, no hubo anuncio de prueba ni fue puesta a disposición de los justiciables [...].<sup>7</sup>

**15.3.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la *motivación*, manifestó:

[...] no resulta lógico ni razonable que en una acción de protección incoada por un supuesto daño ambiental y después de constatar que ese daño no se ha producido, se declare la vulneración de derechos constitucional distintos a los reclamados por el accionante, [...].<sup>8</sup>

**15.4.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la *defensa*, expresó:

[L]a Sala [...] extiende su análisis a hechos que no fueron materia de litigio: la demanda de acción de protección fue incoada por un supuesto daño ambiental y después de constatar que ese daño no se [produjo], se declar[ó] la violación de derechos constitucionales distintos a los reclamados [...]. La resolución en la sentencia de algo que nunca estuvo en controversia dentro del litigio, vulnera el derecho a la defensa [...] al obstaculizarle la posibilidad de refutar el contenido de esos señalamientos [...].<sup>9</sup>

**16.** Finalmente, la entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se deje sin efecto la sentencia impugnada y el auto que resolvió los recursos de aclaración y ampliación de la sentencia impugnada, y se declare la ejecutoria de la sentencia de primer nivel.

**3.2. De la judicatura accionada**

**17.** La Sala de la Corte Provincial recogió varios pasajes de la decisión impugnada y solicitó a este Organismo rechazar la demanda de la acción extraordinaria de protección.

**4. Consideraciones previas**

**18.** Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 1069 vuelta y 1070.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 1072 y 1072 vuelta.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 1072 vuelta.

se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.

19. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia 154-12-EP/19, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.<sup>10</sup>
20. En el caso en concreto, la Corte Constitucional advierte que: *i*) las alegaciones de la entidad accionante se dirigen únicamente en contra la sentencia de apelación de 19 de junio de 2019, expedida por la Sala de la Corte Provincial, y *ii*) de los antecedentes expuestos (párr. 11 *supra*) se observa que, en la sentencia de revisión 1149-19-JP/21, la Corte ya se pronunció sobre el contenido de dicha sentencia de apelación.
21. Por esta razón, este Organismo estima pertinente verificar si la sentencia de 19 de junio de 2019 es objeto de esta garantía, al haberse ya analizado mediante una sentencia de revisión. En consecuencia, formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por la Sala de la Corte Provincial, que fue revisada a través de la sentencia 1149-19-JP/21, puede ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección?**
22. Esta Corte considera pertinente aclarar que, en caso de que la resolución al problema jurídico antes formulado sea negativa, este Organismo se abstendrá de realizar consideraciones adicionales.

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. **¿La sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por la Sala de la Corte Provincial, que fue revisada a través de la sentencia 1149-19-JP/21, puede ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección?**

23. A fin de resolver si la decisión judicial impugnada puede ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección, este Organismo constatará el alcance de la decisión de 19 de junio de 2019 de la Sala de la Corte Provincial contenido en la sentencia de revisión 1149-19-JP/21. De ser así, la sentencia de revisión habría dejado sin efecto la sentencia impugnada y, en consecuencia, sin objeto a la presente demanda de acción extraordinaria de protección.

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

- 24.** En primer lugar, se constata que la sentencia 1149-19-JP/21, emitida en atención a la facultad de este Organismo de expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante (art. 436.6 CRE), señaló que “si bien la sentencia [de segunda instancia dictada el 19 de junio de 2019] aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de ciertos derechos, no fueron analizados otros cargos alegados por los accionantes. Consecuentemente, las medidas de reparación no fueron las adecuadas”. De tal modo, este Organismo evidenció yerros en la decisión y procedió a realizar un *análisis de fondo* en el caso en concreto.
- 25.** En su análisis de fondo,<sup>11</sup> la Corte constató que la Sala de la Corte Provincial:
- 25.1.** Expresó que “ni el juez de primera instancia, ni la Corte Provincial analizaron la aplicación en la causa bajo revisión, sea del principio de precaución o el de prevención, pese a constituir una alegación expresa del GAD relevante en este caso”.
- 25.2.** Advirtió que “no corresponde analizar la consulta popular (art. 104 CRE), como erróneamente hizo la Sala Multicompetente de la Corte Provincial, ni las consultas establecidas en el artículo 57 de la Constitución, pues la alegación del GAD de Cotacachi se refiere al artículo 398 de la Constitución y no a la vulneración de derechos colectivos”.
- 25.3.** Concluyó que la Sala de la Corte Provincial “confundió los tipos de consulta, imponiendo requisitos propios de la consulta popular, establecida en el artículo 104 de la Constitución y regulada en el Código de la Democracia, a la consulta ambiental.”
- 26.** En vista de los yerros cometidos por los jueces de la Sala de la Corte Provincial contenidos en la sentencia de apelación, este Organismo subsanó las imprecisiones contenidas y, entre otras cosas, resolvió:
- a)** *Ratificar la sentencia de 19 junio de 2020, adoptada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura y aceptar la acción de protección propuesta por el GAD Municipal de Cotacachi.*

---

<sup>11</sup> Además, como parte de la sustanciación del caso 1149-19-JP/21, se constata que el 19 de octubre de 2020, este Organismo llevó a cabo una audiencia pública en la que participaron todas las partes del proceso de origen, terceros con interés y *amici curiae*. En particular, se observa que la entidad accionante participó en la diligencia, expuso sus alegatos respecto del caso de origen y retrató los supuestos yerros identificados en la conducta de la Sala de la Corte Provincial, la cual es impugnada a través de esta garantía.

- b) Declarar la vulneración de los derechos de la naturaleza correspondientes al Bosque Protector Los Cedros.
  - c) Declarar la vulneración del derecho al agua y ambiente sano de las comunidades aledañas al Bosque Protector Los Cedros.
  - d) Declarar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones que puedan afectar al ambiente, establecido en los artículos 61 numeral 4 y 398 de la Constitución, de las comunidades antes referidas.
  - e) Ratificar la medida de reparación adoptada en la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura de 19 de junio de 2020, mediante la cual se dejó sin efecto el registro ambiental y permisos de agua otorgados para las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02.
  - f) Como medidas de reparación integral en el caso específico disponer [...] [listado].
- 27.** En suma, la sentencia en su análisis de fondo se refirió a la confusión entre la consulta ambiental y la consulta popular; recogió la carga probatoria aportada en el proceso de origen; constató que en audiencia se escuchó nuevamente a las partes procesales, a terceros interesados y *amici curiae*; y, declaró la vulneración de otros derechos constitucionales adicionales a los determinados en la sentencia de apelación.
- 28.** Por lo dicho, se evidencia que si bien la sentencia 1149-19-JP/21 ratificó la decisión de la sentencia de apelación impugnada en esta acción extraordinaria de protección, sustituyó todo su razonamiento al corregir los yerros cometidos por la Sala de la Corte Provincial al declarar vulnerados derechos constitucionales distintos y modificar las medidas de reparación.
- 29.** En consecuencia, la sentencia de revisión constituye una decisión que analizó el fondo de la acción de protección de origen. Por tanto, la sentencia de 19 de junio de 2019 pese a haber sido ratificada, sus efectos, alcance y medidas solo pueden ser entendidas a partir del contenido previsto en la sentencia 1149-19-JP/21 y, como resultado, ya no es objeto de la presente acción extraordinaria de protección. En consecuencia, resultaría inoficioso pronunciarse sobre una causa sin mérito, de la cual ya no se deriva gravamen alguno.

30. El análisis realizado *ut supra* responde a la restricción consistente en la imposibilidad de que los jueces de este Organismo vuelvan a conocer y decidir sobre lo resuelto. En este caso, se garantiza que la sentencia emitida como resultado de la *facultad de revisión* de este Organismo no sea reabierta a debate y afecte el derecho a la seguridad jurídica.<sup>12</sup> Otorgar esta naturaleza a los pronunciamientos de esta Magistratura representa un elemento sustancial para la materialización del derecho a la seguridad jurídica al permitir el efectivo cumplimiento y ejecución de las sentencias constitucionales.
31. Por lo expuesto, esta Corte concluye que es inadecuado pronunciarse sobre una decisión que ya fue revisada por esta Corte. En consecuencia, este Organismo rechaza la demanda por improcedente y dispone a las partes atenerse a lo resuelto en la sentencia 1149-19-JP/21.<sup>13</sup>

## 6. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **2436-19-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> CCE, sentencia 2790-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023.  
CCE, sentencia 2237-19-EP/23, 24 de mayo de 2023.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Carmen Corral Ponce

## SENTENCIA 2436-19-EP/23

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 06 de diciembre de 2023, aprobó la sentencia 2436-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”). Resolvió rechazar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al constatar que ya fue analizada en el fondo por la sentencia 1149-19-JP/21.
2. La indicada sentencia resolvió nuevamente el fondo de la acción de protección de origen, provocando que la sentencia impugnada ya no exista en el plano jurídico ni pueda ser objeto de acción extraordinaria de protección, aspecto con el que coincido.
3. No obstante, presento este voto concurrente para indicar que, en su momento, discrepé con el análisis de fondo, con la decisión y con los efectos de la sentencia 1149-19-JP/21, motivo por el cual presento este voto concurrente.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Carmen Corral Ponce  
Firmado digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2436-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**SECRETARIA GENERAL**

243619EP-63b5c



**Caso Nro. 2436-19-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado y por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, respectivamente; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

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



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



**Sentencia 1721-19-EP/23**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M, 06 de diciembre de 2023

## CASO 1721-19-EP

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

### SENTENCIA 1721-19-EP/23

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Playas, provincia del Guayas, dentro de un proceso contravencional de tránsito. Se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que se evidencia la aplicación de una normativa previa, clara y pública que la Unidad Judicial consideró pertinente, sin que se observe la aplicación arbitraria de normas jurídicas.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 28 de noviembre de 2018, Álvaro Madriñán Romoleroux, en calidad de representante legal de la compañía “CONDUC S.A.”, impugnó una citación de tránsito emitida por la Comisión de Tránsito del Ecuador (“CTE”) por haber cometido la infracción contemplada en el primer inciso del numeral 6 del artículo 389 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”), detectada por foto radar el 14 de abril de 2018.<sup>1</sup> El actor solicitó que se declare la prescripción de la acción, en virtud de que dicha citación no le fue notificada en legal y debida forma<sup>2</sup> (proceso 09290-2018-00838).
2. El 20 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Playas, provincia de Guayas (“Unidad Judicial”), declaró sin lugar la impugnación propuesta y emitió sentencia condenatoria en contra de CONDUC S.A.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> COIP, “art. 389.- Contravenciones de tránsito de cuarta clase. - Serán sancionados con multa equivalente al treinta por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general: [...]”

6. La o el conductor que con un vehículo automotor exceda dentro de un rango moderado los límites de velocidad permitidos, de conformidad con los reglamentos de tránsito correspondientes”.

<sup>2</sup> El actor indica que, en “[l]a citación obtenida a través de la página web de la Agencia Nacional de Tránsito [...] no existe imagen real del vehículo infractor ni calibración del foto radar, menos aún fecha [de la comisión de la infracción]”. Adicionalmente, alega que la acción y la multa se encuentran prescritas por el paso del tiempo “ya que han transcurrido más de tres meses desde que se generó la multa [14 de abril de 2018], hasta [su] conocimiento que fue el 28 de noviembre [del 2018]”.

<sup>3</sup> La Unidad Judicial, respecto a la falta de notificación, indicó que –con base en el artículo 53 del Código Orgánico General de Procesos– se consideró notificado al actor desde el momento en que presentó un escrito

3. El 04 de junio de 2019, Álvaro Madriñan Romoleroux, en su calidad de representante legal de la compañía CONDUC S.A. (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de mayo de 2019, emitida por la Unidad Judicial.
4. Por sorteo realizado el 15 de agosto de 2019, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
5. El 26 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>4</sup> admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
6. En auto de 31 de octubre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el informe de descargo de la autoridad judicial accionada.

## 2. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos del accionante

8. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y motivación y a la seguridad jurídica (artículos 75; 76 numeral 7 a y l; y, 82 de la Constitución).
9. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante afirma que la Unidad Judicial “omite la obligación de que las decisiones y resoluciones de los

---

en referencia al acto impugnado. Por otra parte, en referencia a la prescripción, afirmó que “resulta improcedente en razón de lo determinado en el artículo 418 del Código Orgánico Integral Penal en concordancia con la parte final del numeral 6 del artículo 417 ibidem (sic)”. En tal sentido, concluyó que “[s]e ha logrado probar el cometimiento de la infracción” ya que “[s]e ha cumplido con demostrar el nexo causal constante en el artículo 455 del COIP”.

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

servidores judiciales, deben ser debidamente MOTIVADAS tal como lo ordena el Art. 76 inciso 7 lit. 1 de nuestra Carta Magna”.

10. En relación a los derechos a la defensa y a la seguridad jurídica, indica que “en audiencia se pudo demostrar documentalmente que la Comisión de tránsito (sic) del Ecuador, permitió injustificadamente transcurrir el tiempo de más de seis meses sin cumplir con el procedimiento de notificación que la ley exige [por lo que] se solicitó dentro de audiencia se declare la correcta prescripción de la acción [sin embargo] el juzgador en inobservancia de todo [lo] actuado en la Audiencia, y transgrediendo una y otra vez el mandato Constitucional de un debido procedimiento, decide declarar culpable a la Compañía Conduc S.A. [...]”.
11. Asimismo, respecto de la seguridad jurídica, el accionante indica que “[e]s indudable que se está omitiendo la norma legal pertinente [numeral 6 del artículo 417], por parte del Juzgador, que establece de forma literal y sin interpretaciones [la prescripción del ejercicio de la acción], la cual debió ser declarada conforme a las exigencias de la ley”. De esta manera, indica que la Unidad Judicial aplicó un fragmento del numeral 6 del artículo 417<sup>5</sup> que no fue alegado dentro de la impugnación “porque se entiende que se deberá invocar toda vez que el desarrollo del proceso judicial lleve un año sin resolverse, asunto distinto al que nos compete”.
12. Finalmente, aun cuando el accionante alega la presunta transgresión al derecho a la tutela judicial efectiva, no presenta cargos o alegaciones específicas al respecto.
13. De este modo, solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados y se ordenen medidas de reparación.

### 3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

14. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la Unidad Judicial no presentó el informe de descargo solicitado.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> COIP, “art. 417.- Prescripción del ejercicio de la acción. - La prescripción podrá declararse por la o el juzgador, de oficio o a petición de parte, de acuerdo con las siguientes reglas:

6. En el caso de contravenciones, el ejercicio de la acción prescribirá en tres meses, contados desde que la infracción se comete. De haberse iniciado el proceso por una contravención, la prescripción operará en el plazo de un año, contados desde el inicio del procedimiento”.

<sup>6</sup> Conforme consta en la razón de notificación de 01 de noviembre de 2023, que obra a fojas 11 del expediente constitucional. Adicionalmente, el 09 de noviembre de 2023, fue notificado el juez Omar Demera Valencia, a través del correo electrónico [omar.demera@funcionjudicial.gob.ec](mailto:omar.demera@funcionjudicial.gob.ec), por haber sido quien resolvió la causa.

#### 4. Planteamientos de los problemas jurídicos

15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>7</sup>
16. Por un lado, respecto a la presunta transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, no existen cargos mínimamente completos, puesto que no presenta una base fáctica ni una justificación jurídica.<sup>8</sup> Por lo tanto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, es posible identificar las actuaciones u omisiones concretas que habrían vulnerado de forma directa e inmediata los derechos invocados y se los descarta del análisis.<sup>9</sup>
17. Por otro lado, en referencia a los cargos sintetizados en el párrafo 10, se aprecia que la argumentación del accionante se fundamenta en su desacuerdo con la decisión impugnada pues, en esencia, apunta a cuestionar una supuesta incorrección del razonamiento judicial, pretendiendo que se examine el fondo de la resolución para su corrección y, así, obtener una sentencia distinta a la emitida. Al respecto, este Organismo ya ha señalado que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura o subsanar inconformidades,<sup>10</sup> pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de las decisiones impugnadas<sup>11</sup> y, solo *excepcionalmente*<sup>12</sup> y de *oficio*<sup>13</sup>, en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del proceso de origen –“examen de mérito”–.

---

<sup>7</sup> Esta Corte ha señalado que existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, párrafo 18.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

<sup>11</sup> CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

<sup>13</sup> Por decisión de esta Corte Constitucional y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

**18.** En relación al cargo relativo a una presunta vulneración a la seguridad jurídica, expuesto en el párrafo 11 *ut supra*, esta Corte Constitucional identifica un argumento claro y completo relativo a una presunta falta de aplicación del numeral 6 del artículo 417 del COIP. Por lo tanto, se lo atenderá a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia que declaró sin lugar la impugnación propuesta por CONDUC S.A., vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia del numeral 6 del artículo 417 del COIP?*

## **5. Resolución del problema jurídico**

**5.1. ¿La sentencia que declaró sin lugar la impugnación propuesta y emitió sentencia condenatoria en contra de CONDUC S.A., vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia del numeral 6 del artículo 417 del COIP?**

**19.** 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”.

**20.** Este Organismo ha establecido que los individuos deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que les permita tener una noción razonable de las reglas que les serán aplicadas.<sup>14</sup> En este sentido, la situación jurídica de un individuo solo puede ser modificada por una autoridad competente a través de los procedimientos regulares establecidos previamente, para evitar la arbitrariedad.<sup>15</sup>

**21.** Cabe precisar que, a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de 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 la afectación de preceptos constitucionales.<sup>16</sup>

**22.** En línea con lo mencionado, la Corte Constitucional de forma reiterada ha sostenido que no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida, sino que es necesario que

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 2035-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 19.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1593-14-EP/22, 29 de enero de 2020, párr. 18.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22; CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo en la afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante, distintos a la seguridad jurídica.<sup>17</sup>

- 23.** En el caso *in examine*, el accionante manifiesta que la Unidad Judicial inobservó lo previsto en el numeral 6 del artículo 417 del COIP, en virtud del cual debió declarar la prescripción de la acción por haber transcurrido más de tres meses desde que la infracción se cometió.
- 24.** Una vez analizada la sentencia impugnada se observa que, para concluir que resulta improcedente la prescripción alegada por el accionante, la Unidad Judicial señaló que:

En lo referente a la “prescripción” alegada la misma resulta improcedente en razón de lo determinado en el artículo 418 del Código Orgánico Integral Penal en concordancia con la parte final del numeral 6 del artículo 417 *ibidem* (sic). Por lo expuesto, y habiéndose presentado esta impugnación dentro del término contemplado [...] declaro sin lugar la impugnación propuesta.

- 25.** Por lo tanto, de la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Unidad Judicial identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas que estimó pertinentes para resolver la acción de impugnación presentada, entre las que se encontraba el numeral 6 del artículo 417 y 418 del COIP. De modo que, se descarta la existencia de una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales, sin que aquello implique un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección de la decisión.
- 26.** De lo expuesto, la Corte Constitucional determina que la decisión impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
- 27.** Finalmente, la Corte Constitucional recuerda al accionante que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional; razón por la cual, no procede ser presentada de modo automático u obligatorio si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello constituye un abuso del derecho conforme al

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.6; CCE, sentencia 3175-17-EP/22, 08 de junio de 2022, párr. 25; CCE, sentencia 1362-19-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 27.

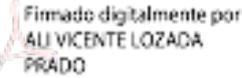
artículo 23 de la LOGJCC y puede ser sancionado de conformidad con el artículo 64 de la LOGJCC.<sup>18</sup>

## 6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **1721-19-EP**.
2. Devuélvase el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>18</sup> CCE, sentencias 1348-17-EP/21 de 28 de julio de 2021, párrs. 35 y 36; 136-17-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 26; 1441-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 34; y 2746-17-EP/22 de 30 de marzo de 2022, párr. 38.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

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



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

172119EP-627b7



**Caso Nro. 1721-19-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

IM/FA

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

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

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