

Quito D.M., 15 de marzo de 2023

**CASO No. 2453-22-EP**

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

**SENTENCIA No. 2453-22-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas dentro de una acción de protección.

Respecto de la sentencia de segunda instancia, se concluye que esta incurre en el vicio de incongruencia frente al Derecho y vulnera la garantía de motivación al no existir un análisis de la vulneración de derechos.

Respecto de la sentencia de primera instancia, se concluye que esta también incurre en el vicio de incongruencia frente al Derecho y vulnera la garantía de motivación al no existir un análisis de vulneración de derechos en relación con lo argumentado sobre supuestos vicios de un informe de la Contraloría General del Estado.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1 Antecedentes procesales**

1. El 20 de abril de 2022, Guido Andrés Abad Merchán y otros presentaron una demanda de acción de protección en contra del Banco Central del Ecuador (en adelante, “**BCE**”) y la Contraloría General del Estado (en adelante, “**CGE**”), alegando la vulneración a la intangibilidad de los derechos laborales, así como los derechos a la propiedad y seguridad jurídica<sup>1</sup>.
2. El 16 de junio de 2022, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, (en adelante, “**el Tribunal**”) negó la acción de protección al considerar que no se vulneraron los derechos alegados. El 21 de junio de 2022, Martha Cecilia Recalde, en calidad de procuradora común de los accionantes, presentó recurso de apelación.
3. El 27 de julio de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante,

<sup>1</sup> Proceso judicial signado con el No. 17250-2022-00071. En la demanda se alega que la vulneración de derechos tiene lugar en virtud del informe de auditoría de la CGE contenido en el oficio Nro. 21901-DA.1 de 18 de noviembre del 2009, que establece valores de las cuentas del BCE; el informe No. DRH-1002-2010 de 19 de febrero del 2010 del BCE, que recomienda autorizar el registro de los saldos contemplados en el Fondo de Pensiones Jubilares en las cuentas contables del BCE; y, la resolución del directorio de 2 de julio del 2010 del BCE, en la cual se decide la transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Fondo de Pensiones Jubilares del BCE a la contabilidad de la institución.

“**la Sala**”) resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado.

4. El 1 de agosto de 2022, Martha Cecilia Recalde, como procuradora común de los accionantes, solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia de apelación; pedido que fue negado mediante auto de 11 de agosto de 2022.
5. El 8 de septiembre de 2022, Guido Andrés Abad Merchán y otros (en adelante, “**los accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 16 de junio y 27 de julio de 2022, y del auto de 11 de agosto de 2022.

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

6. El 22 de septiembre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 11 de noviembre de 2022, la acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por voto de mayoría del Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>2</sup>. Además, se ordenó que el Tribunal y la Sala presenten los correspondientes informes de descargo.
8. El 1 de febrero de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó que se priorice el caso en consideración de la fundamentación de la demanda relacionada con la avanzada edad de la mayoría de accionantes y el estado de salud de varios de ellos. Así, tomando en cuenta que, por las particularidades del caso, la demora en la resolución de la causa podría generar que los accionantes no reciban —por parte de la Corte Constitucional— una contestación oportuna sobre la obligación de los jueces de acción de protección de dar una respuesta a lo planteado en controversia de origen, el Pleno, con voto de mayoría<sup>3</sup>, autorizó modificar el orden cronológico para la sustanciación de la presente causa<sup>4</sup>.
9. Mediante providencia de 16 de febrero de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y agregó al expediente los informes de descargo presentados por las judicaturas accionadas, de conformidad con lo requerido en el auto de admisión de 11 de noviembre de 2022.

---

<sup>2</sup> Tribunal conformado las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, así como por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet quien votó en contra del auto de admisión.

<sup>3</sup> El juez constitucional Enrique Herrería Bonnet votó en contra de la decisión de priorizar la causa.

<sup>4</sup> Artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

## 2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”).

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. Los accionantes solicitan que se declare la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva. Como reparación, solicitan que se deje sin efecto las sentencias de 16 de junio y 27 de julio de 2022 y el auto de 11 de agosto de 2022, y que se efectúe el control de méritos del proceso de origen. Subsidiariamente, en caso de que no se realice el control de méritos, solicitan que se ordene dictar una nueva “*sentencia de primer nivel, sin incurrir en las violaciones a los derechos constitucionales acusadas en esta demanda*”. Para fundamentar su pretensión, los accionantes presentan los siguientes cargos:

- 11.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes sostienen:

11.1.1. Que los jueces de primera y segunda instancia se pronunciaron sobre cuestiones que no estuvieron en discusión como la competencia de las entidades accionadas; y, más bien, no analizaron el hecho controvertido relacionado con los supuestos vicios del informe de la CGE que sirvió de base para que el BCE, a pretexto de una compensación, confisque los bienes privados<sup>5</sup>.

11.1.2. Que en ninguna de las sentencias se hace un análisis de si existe o no violación de derechos. En particular, sobre la sentencia de segunda instancia, se describe que no hubo un análisis de vulneración de derechos ya que la Sala sostuvo que “*el problema jurídico planteado es de mera legalidad y que ello, además, ya fue debatido en vía contencioso administrativa, desconociendo, no solo, que la acción contencioso administrativa, como ha confirmado la Corte, persigue una finalidad distinta a la acción de protección, sino que, incluso, cabe proponer, paralelamente, las dos acciones*”. Además, sostienen que en la sentencia de apelación, la Sala determinó que se dejó pasar

---

<sup>5</sup> Para los accionantes, correspondía que se realice un análisis “[...] sobre si tanto Contraloría como el Banco Central, al haber elaborado el informe sobre las cuentas individuales de cada pensionista y al haber compensado valores de supuesta obligaciones, violaron a no los derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica, así como a la cláusula constitucional de intangibilidad de los derechos que se adquirieron desde 1964 por parte de los integrantes del Fondo”.

mucho tiempo para presentar la acción de protección, sin realizar el análisis de vulneración de derechos.

**11.1.3.** Que en ninguna de las sentencias hubo una fundamentación normativa ni fáctica suficiente, pues los jueces se limitaron “*a citar normas de forma inconexa y dispersa, pero no existe un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso*”, así como tampoco existe un “*análisis y argumentación sobre las base [sic] de los hechos puestos en conocimiento de los jueces y de las pruebas aportadas al proceso*”.

**11.1.4.** Que la sentencia de segunda instancia presenta una incoherencia lógica ya que “*no puede, por un lado, sostenerse que ‘ya se recurrió a los Tribunales que correspondía conforme a Derecho y al no tener respuesta favorable han optado por interponer la presente Acción de Protección’ y, en otra premisa, indicarse que ‘existen otros mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el presunto derecho violado y en el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial pues esta en la vía adecuada [sic]’*”.

**11.2.** En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, los accionantes sostienen que este se vulnera debido a los vicios motivacionales expuestos en los párrafos anteriores.

**12.** Por otra parte, los accionantes alegan que en el caso concreto procede el control de méritos de la causa de origen, y presentan argumentos sobre la supuesta vulneración de los derechos a la intangibilidad en materia laboral, a la propiedad y a la seguridad jurídica por parte de las entidades accionadas en la acción de protección.

### **3.2 Posición de las autoridades judiciales accionadas**

**13.** Los jueces del Tribunal que resolvieron la sentencia de primera instancia señalan que esta “*se halla de [sic] debidamente motivada atendiendo a los parámetros de motivación establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia No. 1158-17-EP/21 de fecha 20 de octubre de 2021 y asimismo, ha dado atención oportuna y debida a los requerimientos de los legitimados activos garantizando la tutela judicial efectiva a que tienen derecho los accionantes, conforme así se desprende de la fundamentación de la sentencia a la que nos remitimos*”. Agregan que se “*negó la acción de protección por improcedente al no haberse demostrado los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como por encontrarse inmersa la acción de protección, en la causal de improcedencia contemplada en el numeral 1 del Art. 42 de la referida ley*”.

**14.** Los jueces de la Sala que resolvieron la sentencia de apelación sostienen que:

*[...] De la revisión del contenido de la sentencia dictada por los suscritos con claridad meridiana en el considerando “Séptimo.- Análisis de la Acción” se realiza un análisis de los presuntos derechos violados [...]. En lo referente a la motivación este Tribunal señala que se ha cumplido con los parámetros que la propia Corte Constitucional ha establecido en sus dictámenes obligatorios.*

*[...] Además, en la Acción de Protección propuesta se ha dicho que la vía administrativa ya ha sido agotada por parte de la legitimada activa y que su situación sigue siendo igual, lo que significa que en la vía que correspondía ante la justicia ordinaria hacer los reclamos ha sido rechazada. Sin embargo, se ha seguido insistiendo a través de la Acción de Protección y ahora de la Acción Extraordinaria de Protección [...]. Por las consideraciones que anteceden y lo que obra en nuestra sentencia, vendrá a su conocimiento, que este Tribunal [...] precisó los fundamentos, interpretó y aplicó estrictamente las normas constitucionales y legales y motivó la sentencia dictada; por lo que las alegaciones de la actora en la Acción Extraordinaria de Protección, no tienen ningún fundamento constitucional ni legal.*

#### **4. Análisis constitucional**

- 15.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales<sup>6</sup>.
- 16.** De lo descrito en la sección *supra*, se refleja que existe argumentación respecto de las sentencias de primera y segunda instancia, pero no sobre el auto de 11 de agosto de 2022. Por lo que no es posible plantear un problema jurídico sobre el referido auto.
- 17.** En relación con las sentencias impugnadas, los accionantes alegan la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, y del derecho a la tutela judicial efectiva. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, del cargo expuesto en el párrafo 11.2 *supra*, esta Corte observa que este se basa en la garantía de motivación. En esa línea, para evitar redundancia no corresponde plantear un problema jurídico autónomo sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que el análisis a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación es suficiente.
- 18.** Por otra parte, dado que la argumentación sobre la garantía de motivación se refiere a las sentencias de primera y segunda instancia, se debe tomar en cuenta en estos casos que, en principio, la motivación de la sentencia de apelación es distinta de la de primera instancia. Toda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso<sup>7</sup>. En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>7</sup> Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2772-16-EP/22 de 9 de noviembre de 2022, párr. 16.

de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía.

19. En cuanto a los cargos planteados respecto de la sentencia de apelación, esta Corte observa que algunos se refieren a vicios motivacionales específicos. En el cargo resumido en el párrafo 11.1.2 *supra*, los accionantes sostienen que no se realizó el análisis de vulneración de derechos necesario para resolver una acción de protección. Según los accionantes, se dieron otras razones para negar la acción, como el hecho de que el asunto es de mera legalidad o que se dejó pasar mucho tiempo para presentar la acción de protección. Para abordar ese cargo, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico: *¿la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia por no existir un análisis de vulneración de derechos?*
20. Respecto del cargo descrito en el párrafo 11.1.1 *supra*, se observa que la argumentación se basa en que no hubo un pronunciamiento sobre el objeto de la controversia, relativo a los alegados vicios del informe de la CGE, sino sobre otro asunto que no estaba en discusión. Dado que este argumento tiene relación con el vicio motivacional de inatención, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: *¿la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de inatención por no analizar el objeto de la controversia relativo a los supuestos vicios del informe de la CGE?*
21. En cuanto al cargo expuesto en el párrafo 11.1.4 *supra*, los accionantes alegan que en la sentencia de segunda instancia existieron premisas contradictorias: la primera, referente a que previamente se activó otro mecanismo de impugnación y; la segunda, relativa a que se debía activar otro mecanismo de impugnación. Para resolver lo expuesto, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: *¿la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incoherencia por existir premisas contradictorias: la primera, referente a que previamente se había activado otro mecanismo de impugnación; y, la segunda, relativa a que se debía activar otro mecanismo de impugnación?*
22. Finalmente, en el párrafo 11.1.3 *supra*, se identifica que los argumentos relacionados con la garantía de motivación no se refieren a un vicio en particular, sino que se basan en que no se cumplió el criterio rector de la motivación; esto es, que no hubo una justificación sobre la aplicación normativa ni un análisis sobre los hechos probados. Por lo que, para analizar esa argumentación, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no contar con fundamentación jurídica y fáctica?*
23. Esta Corte considera pertinente aclarar que, si bien se han formulado varios problemas jurídicos según los cargos planteados, dado que estos se relacionan con la garantía de motivación, es posible que la resolución de uno de los problemas jurídicos evidencie que en el caso particular ya no sea necesario continuar con el análisis de los demás cargos de motivación.

24. Por otra parte, conforme se expuso en la sección 3 *supra*, los accionantes solicitaron que se realice el control de méritos y presentaron argumentación al respecto. Sin embargo, solo en casos excepcionales y una vez que la Corte, **de oficio**, verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19, se podría realizar un control de mérito del caso, es decir, revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional<sup>8</sup>. En esa línea, el que la demanda solicite que se realice el control de méritos, no obliga a la Corte a justificar las razones para no realizar este examen oficioso y excepcional.
25. En función de todo lo expuesto, a continuación, se analizará el primer problema jurídico planteado:

**4.1 ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia por no existir un análisis de vulneración de derechos?**

26. La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal 1), reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la motivación puede “*estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión*”<sup>9</sup>. La incongruencia puede ser tanto frente a las partes como frente al Derecho.
27. La incongruencia frente a las partes ocurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales; y, la incongruencia frente al Derecho cuando “*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*”<sup>10</sup>. La incongruencia frente el Derecho apunta “*en general, a reforzar la tutela de derechos fundamentales a través de la exigencia de que, al resolver un determinado problema jurídico, el juez conteste a determinadas cuestiones*”<sup>11</sup>. Así, en el marco de una acción de protección, la garantía

---

<sup>8</sup> Este control es excepcional, dado que solo se activa en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales que cumplen los siguientes presupuestos: “(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para revisión; (iv) ello debe añadirse, como cuarto presupuesto, que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 85.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, párr. 86.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párr. 103.2.

de motivación incluye la obligación de *“realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”*<sup>12</sup>.

- 28.** Dado que los accionantes alegan que no se realizó el análisis de la vulneración de derechos requerido para resolver motivadamente una acción de protección, la Corte identifica que es suficiente que el cargo se analice bajo el criterio de incongruencia frente al Derecho.
- 29.** Esta Corte verifica que la controversia de origen se enmarca en la supuesta confiscación del Fondo de Pensiones Jubilares del BCE<sup>13</sup>, al presuntamente haberse realizado compensaciones sin considerar valores que corresponden a quienes aportaron al referido Fondo. De forma específica, tanto la demanda de acción de protección como el recurso de apelación se fundamentaron en lo siguiente:
- 29.1.** La vulneración de la intangibilidad en materia laboral, dado que: i) el informe de la CGE no tuvo en cuenta todos los períodos de la existencia del fondo ni incluyó con exactitud los valores de rendimientos e intereses de varios aportes (esto, considerando que el BCE no entregó toda la información para realizar el informe y que, al realizar el informe se confundieron los créditos que los integrantes tenían con el Fondo y los créditos con la institución), y ii) el BCE confiscó recursos privados a modo de compensación.
- 29.2.** La vulneración del derecho de propiedad debido a que: i) el informe de la CGE es erróneo e incompleto, y ii) la decisión administrativa de compensar valores genera que el BCE obtenga bienes que son de los miembros del Fondo y no del Estado.
- 29.3.** La vulneración del derecho a la seguridad jurídica, ya que: i) el informe de la CGE se realizó bajo cálculos incompletos y erróneos, y ii) la decisión de compensar valores alteró situaciones jurídicas consolidadas.
- 30.** Al respecto, en la sentencia de segunda instancia se refleja que la Sala, en el considerando tercero, describe los hechos planteados por los accionantes. En los considerandos cuarto y quinto expone las normas referentes al objeto y procedencia de la acción de protección (artículo 88 de la Constitución y artículos 40 y 42 de la LOGJCC), así como enuncia sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la referida acción. A su vez, en el considerando sexto, la Sala menciona los artículos 225 numeral 3, 141 y 351 de la Constitución referente a las instituciones del sector público y la función ejecutiva para señalar que esto evidencia que tanto el Banco

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>13</sup> Conocido como Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador.

Central del Ecuador como la Contraloría General del Estado son organismos del sector público y que sus acciones se traducen en actos administrativos. En el considerando séptimo de la sentencia, la Sala expone que, previamente, los accionantes activaron la jurisdicción ordinaria “y al no tener una respuesta favorable han optado por interponer la presente Acción de Protección, que por los hechos relatados resulta improcedente e ineficaz”. Así, agrega que la acción de protección no puede ser activada como un mecanismo de impugnación.

- 31.** Luego de citar extractos de lo planteado por los accionantes en la acción de protección, la Sala señala que a través de esta vía se pretende ordenar que el BCE remita estados financieros y que la CGE realice otro informe, lo cual, a criterio de la Sala, atropella al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 7 del Código Civil<sup>14</sup>. La Sala agrega que la acción de protección se puede plantear sobre los hechos suscitados luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 y, tras citar doctrina y sentencias de la Corte Constitucional sobre la jurisdicción contenciosa administrativa, concluye que los accionantes pretenden “omitir las fases administrativas y judiciales para ampararse en una Acción de Protección; que no cumple lo prescrito en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional numerales 1 y 3, y contraria lo previsto en el Art. 42 ibidem numerales 1, 4 [...]”; pretendiendo acogerse en una acción de garantías jurisdiccionales cuando a la luz de los hechos existen otros mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el presunto derecho violado y el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial pues esta es la vía adecuada”.
- 32.** Además, la Sala determina que, a pretexto de defender derechos constitucionales, se abusa del derecho de conformidad con el artículo 36 del Código Civil<sup>15</sup>. Por otra parte, la Sala añade que la alegada vulneración a la seguridad jurídica “no tiene asidero legal ni constitucional” y, para justificar ello, únicamente cita el artículo 82 de la Constitución y una sentencia de la Corte Constitucional.
- 33.** En el considerando octavo de la sentencia, la Sala cita doctrina referente a la acción de protección y la vía contenciosa administrativa. En el considerando noveno concluye “que lo reclamado por los accionantes no corresponde al ámbito de las garantías constitucionales; sino que debe encausarse su reclamación en el ámbito de la justicia ordinaria ante los jueces respectivos”; y, en el considerando décimo, la Sala resuelve rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado.
- 34.** En esa línea, esta Corte observa que la Sala no realiza un análisis de los derechos que se alegaron vulnerados. Si bien en la sentencia se hace referencia a que no tiene asidero el argumento sobre la vulneración a la seguridad jurídica, no consta un análisis que justifique por qué, a criterio de la Sala, no existió una vulneración del derecho a

<sup>14</sup> Art. 7.- “La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo [...]”.

<sup>15</sup> Art. 36.- “Constituye abuso del derecho cuando su titular excede irrazonablemente y de modo manifiesto sus límites, de tal suerte que se perviertan o se desvíen, deliberada y voluntariamente, los fines del ordenamiento jurídico”.

la seguridad jurídica. Además, tampoco consta un análisis de si existió la vulneración de otros derechos constitucionales alegados. La fundamentación de la Sala para negar la acción de protección se basa en que existía otra vía ordinaria para resolver la controversia y en que no se podía presentar la acción de protección; sin embargo, previo a ello, no se realizó el análisis necesario para resolver motivadamente una acción de protección<sup>16</sup>.

- 35.** De esta manera, la Corte encuentra que no hubo un análisis de la vulneración de derechos y que esta omisión configura una incongruencia frente al Derecho. En consecuencia, la sentencia de segundo nivel vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
- 36.** Según lo advertido en el párrafo 23 *supra*, la resolución de uno de los problemas jurídicos planteados podría generar que ya no sea necesario continuar con el análisis. En la especie, dado que se ha encontrado que existe un vicio motivacional en la sentencia de segunda instancia referente a que no hubo análisis de la vulneración de derechos y que esta conclusión incide en los demás problemas jurídicos, esta Corte considera que no es necesario continuar con el análisis de los otros problemas jurídicos planteados respecto de la sentencia de apelación.
- 37.** Por otra parte, en el párrafo 18 *supra*, esta Corte determinó que solo en caso de que se identificara la vulneración de la garantía de motivación en la sentencia de segunda instancia se pasaría a analizar si la sentencia de primera instancia vulneró la garantía de motivación. Por lo que, a continuación, se revisará si la sentencia de primer nivel también vulneró la garantía de motivación a la luz de los cargos expuestos. Conforme se describió en la sección 3 *supra*, los accionantes alegan la vulneración de la garantía de motivación de la sentencia de primera instancia bajo los cargos expuestos en el párrafo 11.1.1 al 11.1.3 *supra.*, lo cual se analizará de conformidad con los problemas jurídicos planteados en los párrafos 19, 20 y 22 *supra*. Así, los problemas jurídicos en función de la sentencia de primera instancia se plantean de la siguiente manera:
- 37.1.** *¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia por no existir un análisis de vulneración de derechos?*
- 37.2.** *¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de inatención por no analizar el objeto de la controversia relativo a los supuestos vicios del informe de la CGE?*
- 37.3.** *¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no contar con fundamentación jurídica y fáctica?*

---

<sup>16</sup> Cabe aclarar que la Sala tampoco hace referencia a una evidente y marcada desnaturalización la acción de protección que impida el análisis de vulneración de derechos, como la Corte ha sostenido, por ejemplo, en casos en que se demanda la prescripción adquisitiva de dominio en el marco de una acción de protección. Ver, sentencia No. 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021.

38. Se advierte nuevamente que, si se encontrare la vulneración de la garantía de motivación en función de uno de los problemas jurídicos, será innecesario continuar con el análisis. Por lo que, a continuación, se analizará el primer problema jurídico relativo al vicio de incongruencia, esta vez en relación con la sentencia de primera instancia:

**4.2 ¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia por no existir un análisis de vulneración de derechos?**

39. Conforme se refirió en el párrafo 27 *supra*, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación incluye el deber de contestar a lo que el sistema jurídico impone abordar en la resolución de cada tipo de acción. Así, en la acción de protección, esto incluye la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos y, solo si en dicho análisis se determina que no existe vulneración derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez o jueza determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

40. En el párrafo 29 *supra* se expuso el fundamento de la demanda de acción de protección y, sobre ello, se puede constatar que esta se basó, principalmente, en dos actos: i) el informe de la CGE por supuestos vicios, y ii) la compensación de valores del Fondo de Pensiones Jubilares por presuntamente ocasionar la confiscación de montos de propiedad de los miembros del Fondo, alterando situaciones consolidadas. A partir de esos dos supuestos de hecho, en la demanda de acción de protección se alegó la vulneración a la intangibilidad en materia laboral, y a los derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica. Procede entonces que esta Corte verifique si hubo un análisis de los derechos que en la demanda de acción de protección se alegaron vulnerados.

41. De la revisión de la sentencia de primera instancia, se identifica que el Tribunal reconoce que se alegó la vulneración de los derechos a la propiedad, a la intangibilidad laboral y a la seguridad jurídica. Con base en ello, el Tribunal incluye un análisis sobre el derecho a la seguridad jurídica y, para ello, cita la Disposición General Tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado<sup>17</sup> y señala que:

---

<sup>17</sup> Disposición General Tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.- “La Contraloría General del Estado en el término de treinta (30) días, establecerá los valores que actualmente existan en las cuentas del Banco Central del Ecuador afectadas al pago de pensiones jubilares, y que correspondan a: recursos aportados por el Banco Central, aportes de los servidores y rendimientos financieros; luego de lo cual, los valores correspondientes al aporte personal y los rendimientos que específicamente estos aportes personales hubieron generado, serán entregados a los servidores, en no más de sesenta (60) días, siempre que no existan deudas pendientes con el Banco Central por concepto de préstamos hipotecarios o por cualquier otro concepto en cuyo caso procederá su inmediata compensación, los demás rubros serán reintegrados a las respectivas cuentas del Banco Central”.

*[...] por disposición legal se creó el marco jurídico previo para que tanto la Contraloría General del Estado, en el término de 30 días, proceda a establecer los valores que existan en las cuentas del Banco Central del Ecuador afectadas al pago de pensiones jubilares correspondientes a recursos aportados por el Banco Central, aportes de los servidores y los rendimientos financieros generados para ser entregados a los servidores; cuanto para que el Banco Central en un tiempo de 60 días, proceda a entregar los valores correspondientes al aporte personal y rendimientos a los servidores del Banco Central y en el evento que existan deudas pendientes con el Banco, proceder a la inmediata compensación y el remanente reintegrarlo a las cuentas del Banco Central; en base a lo cual la Contraloría General del Estado ha emitido el informe de auditoría contenido en el Oficio No. 21901-DA.1 de 18 de noviembre de 2009, en el que establece los valores que actualmente existen en las cuentas del Banco Central del Ecuador, afectadas al pago de pensiones jubilares y que corresponden a recursos apartados por el referido Banco [...]. En virtud de este informe y en cumplimiento de lo dispuesto en la referida Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, el Banco Central del Ecuador ha dictado la resolución de fecha 2 de Julio de 2010, constante en el acta 16 de la misma fecha, en que aprueba la "Transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Fondo de Pensiones Jubilares del Banco Central del Ecuador a la contabilidad de la institución"; Por manera que lo actuado por el Banco Central del Ecuador y la Contraloría General del Estado se hallaba previsto en la ley, esto es, en normas jurídicas previas, claras y públicas, conforme lo garantiza la seguridad jurídica establecida en el Art. 82 de la Constitución de la República, en tal virtud el Tribunal no encuentra que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.*

- 42.** En esa línea, el Tribunal de primera instancia agrega que no se ha vulnerado la seguridad jurídica dado que *“el órgano administrativo Banco Central del Ecuador tenía plena competencia para conocer y disponer la Transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Fondo de Pensiones Jubilares del Banco Central del Ecuador a la contabilidad de la institución, conforme así lo ha hecho en base al informe de Auditoría [sic] de la Contraloría General del Estado [...], constante en el acta 16 de la misma fecha, en base a la normatividad previamente contemplada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano el cual ha sido respetado por el referido órgano administrativo conforme ha quedado analizado up supra”*. Así, concluye que el órgano administrativo *“ha actuado en base a normas jurídicas previas, claras y públicas mismas que han sido aplicadas y respetadas por el ente administrativo al dictar la resolución de marras impugnada”*.
- 43.** Por otra parte, sobre el argumento relacionado con que el Banco Central no facilitó toda la información a la CGE, el Tribunal de primera instancia menciona que *“en el informe de Contraloría constante en el oficio 21901 DA.1 de 18 de noviembre de 2009 se dice que se ha presentado información en medio magnético y que se dispone de información transaccional validada, valores que sustentan plenamente las cifras presentadas en los respectivos balances contables; al respecto los montos, cantidades, valores o errores de cálculo que recaigan sobre ellos, no corresponden conocer a la esfera constitucional sino a la esfera de lo legal, que de ser el caso, deberán ventilarse ante la justicia ordinaria”*.

44. En cuanto al principio de intangibilidad de los derechos laborales, el Tribunal de primera instancia menciona que “*los fondos de Pensiones Jubilares del Banco Central no constituyen derechos laborales sino beneficios adicionales e independientes a los previstos por la Ley de Seguridad Social*”, conforme el artículo 2 del Reglamento del Seguro Adicional de los Trabajadores del Banco Central del Ecuador<sup>18</sup>, el artículo 2 del Reglamento del Fondo de Pensiones Jubilares del Banco Central del Ecuador<sup>19</sup>, el artículo 1 de la Resolución DBCE-155-FPJ del Directorio del Banco Central del Ecuador de fecha 7 de enero del 2004<sup>20</sup> y la cláusula octava de la propia escritura de Constitución del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador de 25 de enero del 2005<sup>21</sup>. Con base en ello, el Tribunal establece que “*si el fondo de pensiones jubilares del Banco Central son beneficios adicionales e independientes a los previstos por la Ley de Seguridad Social, no ha lugar hablar de vulneración del principio de intangibilidad de derechos laborales*”. Para sostener esto, el Tribunal hace referencia a la sentencia 73-09-IN/21 de la Corte Constitucional.

45. En relación con el derecho a la propiedad, el Tribunal de primera instancia menciona que, con base en la prueba presentada, se refleja que:

*[el] fondo estaba compuesto por dineros públicos y aportes privados de los empleados del Banco Central del Ecuador, que en el año 2004 este fondo se cambia a Fondo Complementario Cerrado para separar el fondo público del privado, se dispuso que se los separe, que se entregue los fondos Públicos al Banco Central del Ecuador y los aportes privados al respectivo Fondo de pensiones, Fondo de Pensiones que al existir créditos de sus miembros fueron compensados y por tanto se entregó lo que efectivamente le correspondía recibir al Fondo, por tanto la compensación de los créditos realizados al Fondo de Pensiones, el Tribunal considera que no son actos de confiscación sino que se refieren a créditos que fueron compensados a los afiliados, es decir no ha existido confiscación alguna y por ende ninguna violación al derecho de propiedad, debiendo considerarse finalmente que esta separación de los fondos públicos y privados que se los realizo mediante un examen de Contraloría fue por mandato legal [sic].*

46. Sobre la base de todo lo expuesto, el Tribunal de primera instancia concluye que:

---

<sup>18</sup> Art. 2.- “*Son fines del Seguro Adicional del Banco Central del Ecuador: a) Conceder pensiones de vejez, de invalidez, de viudedad y orfandad complementarias y adicionales de las que otorga el seguro Social [...] a los funcionarios, empleados, jubilados y pensionistas del seguro de muerte del Banco Central del Ecuador [...]*”.

<sup>19</sup> Art. 2.- “*El Fondo tiene por objeto establecer en beneficio de los empleados, jubilados, pensionistas del Banco Central, un régimen de pensiones independiente del sistema administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”.

<sup>20</sup> Art. 1.- “*El Fondo de Pensiones Jubilares de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador se constituirá como un Fondo Complementario Previsional de conformidad con la Ley*”.

<sup>21</sup> “*OCTAVA: NATURALEZA JURIDICA.-El Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, es de beneficio social y sin fines de lucro, tiene el carácter de privado y comprende el Fondo Complementario Previsional de Pensiones Jubilares y el Fondo Complementario de Cuentas Individuales, con sus respectivos patrimonios autónomos, diferentes e independientes de la o las instituciones administradoras o de la que se deriva la relación laboral o gremial [...]*”.

*[...] no se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica alegado por los accionantes, pues el órgano administrativo Banco Central del Ecuador tenía plena competencia para conocer y disponer la Transferencia de activos, pasivos y patrimonio del Fondo de Pensiones Jubilares del Banco Central del Ecuador a la contabilidad de la institución [...]; tampoco se ha vulnerado el principio de intangibilidad de derechos laborales por cuanto los fondos de Pensiones Jubilares del Banco Central no constituyen derechos laborales sino beneficios adicionales e independientes a los previstos por la Ley de Seguridad Social, conforme así ya se ha pronunciado la Corte Constitucional Corte Constitucional en la sentencia No. 73-09-IN/21, del 3 de marzo de 2021, caso 73-09-IN [...]; tampoco se ha vulnerado el derecho a la propiedad por cuanto se dispuso la separación de los fondos públicos de los privados existentes en el Fondo Complementario Cerrado de los jubilados del Banco Central, y se le entregó lo que le correspondía recibir al Fondo y si se hizo compensación de créditos es porque los miembros del Fondo tenían obligaciones crediticias con el Banco Central, lo cual constituyen actos de compensación no de confiscación, actos de compensación que desde luego estaban previstos, dispuestos y ordenados realizarlos en la disposición General Tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado [...].*

- 47.** Así, al no encontrar vulneración de derechos, el Tribunal de primera instancia determina que la acción de protección es improcedente conforme al numeral 1 del artículo 42 de la LOGJCC.
- 48.** Ahora bien, como se mencionó en el párrafo 40 *supra*, la demanda de acción de protección acusó la vulneración de derechos con fundamento en dos actos: i) el informe de la CGE, por supuestos vicios, y ii) la compensación de valores del Fondo de Pensiones Jubilares, por presuntamente ocasionar la confiscación de montos de propiedad de los miembros del Fondo. Así, según los accionantes, son estos dos supuestos de hechos los que vulneraron la intangibilidad en materia laboral y los derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica.
- 49.** Sobre el segundo supuesto de hecho, referente a la compensación de valores del Fondo de Pensiones Jubilares, de lo revisado en la sentencia de primera instancia, se refleja que sí existe un análisis. Primero, el Tribunal establece que no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que el ordenamiento jurídico otorgó la competencia a la CGE para realizar el informe y al BCE para realizar la compensación, por lo que a su juicio se actuó bajo normas previas, claras y públicas. Segundo, el Tribunal sostiene que el principio de intangibilidad en materia laboral no es aplicable en el caso en concreto por tratarse de un fondo complementario y argumenta que, por ello, no existe una vulneración. Finalmente, el Tribunal afirma que no se vulneró el derecho a la propiedad ya que el Fondo sí estaba compuesto por dineros públicos y aportes privados y que con la compensación se entregaron los montos que debían recibir sus miembros, por lo que a su juicio no existe una confiscación. De lo anterior es claro que, respecto de la compensación de valores del Fondo, el Tribunal sí realizó un análisis de la alegada vulneración de derechos a la seguridad jurídica, a la intangibilidad laboral y a la propiedad.

- 50.** En cuanto al primer supuesto de hecho, relacionado con los presuntos vicios del informe de la CGE, el Tribunal se limita a describir lo que dice el informe y contesta que aquello corresponde a la esfera de lo legal y que el asunto debe ventilarse en la justicia ordinaria.
- 51.** Por lo expuesto, se refleja que en relación con los supuestos vicios y errores de cálculo del informe de la CGE —a pesar de ser uno de los supuestos de hecho a los que se les imputó la vulneración de derechos en la demanda de acción de protección—, el Tribunal no realizó un análisis de vulneración de los derechos alegados, sino que se limitó a señalar que ese asunto corresponde a la vía ordinaria. Esto refleja que no hubo un análisis de los derechos cuya vulneración se imputó al informe de la CGE. En consecuencia, la Corte observa que la sentencia de primera instancia incurre en un vicio de incongruencia frente el Derecho, lo que acarrea la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
- 52.** En virtud de que se ha identificado la vulneración de la garantía de motivación de la sentencia de primera instancia y que ello incide en los demás problemas jurídicos, no es necesario continuar con el análisis de los problemas jurídicos restantes. Vale aclarar, sin embargo, que el análisis de motivación realizado por esta Corte no limita que las judicaturas solo atiendan los criterios motivación expuestos en esta sentencia, sino que siempre deben garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en consideración de toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular, al estándar de suficiencia de argumentación exigible en garantías jurisdiccionales reconocido en la sentencia No. 1158-17-EP/21. Por otra parte, esta Corte estima que también es oportuno aclarar que el análisis realizado en esta sentencia se limita a la determinación de vicios motivacionales, y bajo ningún concepto puede ser entendido como la corrección o incorrección del análisis realizado por las judicaturas accionadas, ni menos aún como un pronunciamiento de la decisión a adoptarse en la acción de protección.

## **5. Decisión**

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 2453-22-EP**.
- 2. Declarar** que la sentencia de 16 de junio de 2022 dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y la sentencia de 27 de julio de 2022 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**3. Disponer** como medidas de reparación integral:

- i. Dejar sin efecto la sentencia de 16 de junio de 2022 dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y la sentencia de 27 de julio de 2022 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- ii. Devolver el expediente al Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, para que, previo sorteo, un nuevo Tribunal conozca y resuelva la acción de protección en consideración de los criterios de motivación establecidos en la presente sentencia.

**4.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 15 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia de vacaciones.- Lo certifico.

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

SENTENCIA No. 2453-22-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes

1. En sesión de 15 de marzo de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó, por voto de mayoría, la sentencia N°. 2453-22-EP/23 (“**Decisión de mayoría**”). En ella se: (i) aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Guido Andrés Abad Merchán y otros (“**accionantes**”); (ii) se declaró que la sentencia de 16 de junio de 2022 dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**sentencia de primera instancia**”), así como la sentencia de 27 de julio de 2022 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**sentencia de apelación**”) vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y, (iii) se dejaron sin efecto ambas decisiones, ordenándose que, previo sorteo, otro Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, conozca y resuelva la acción de protección propuesta por los accionantes.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia referida, emito el siguiente voto salvado por considerar que cabía desestimar la acción, al evidenciar que la sentencia de apelación no vulneró la garantía de motivación, pues no incurrió en el vicio de incongruencia frente al derecho, al existir un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales, conforme expondré a continuación.

II. Análisis

**2.1 La sentencia de apelación no vulneró la garantía de motivación, pues no incurre en el vicio de incongruencia frente al derecho, al existir un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales**

3. En el párrafo 18 de la Decisión de mayoría, se señala que:

*[...] dado que la argumentación sobre la garantía de motivación se refiere a las sentencias de primera y segunda instancia, se debe tomar en cuenta en estos casos que, en principio, la motivación de la sentencia de apelación es distinta de la de primera instancia. Toda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso [se ha omitido una referencia a pie de página]. En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía.*

4. Por tanto, la Decisión de mayoría plantea diversos problemas jurídicos sobre la sentencia de apelación, resolviendo primero el siguiente: “¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia por no existir un análisis de vulneración de derechos?”.
5. Así, señala que los accionantes, en la acción de protección de origen y en el recurso de apelación, alegaron como vulnerados los derechos constitucionales a: (i) la intangibilidad en materia laboral; (ii) la propiedad; y, (iii) la seguridad jurídica.<sup>1</sup> Luego, la Decisión de mayoría sostiene:

[...] la Sala no realiza un análisis de los derechos que se alegaron vulnerados. Si bien en la sentencia se hace referencia a que no tiene asidero el argumento sobre la vulneración a la seguridad jurídica, no consta un análisis que justifique por qué, a criterio de la Sala, no existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Además, tampoco consta un análisis de si existió la vulneración de otros derechos constitucionales alegados.<sup>2</sup>

6. Al respecto, considero necesario precisar que en la sentencia de apelación, la Sala sí realiza un análisis sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados, i.e. (i) la intangibilidad en materia laboral; y, (ii) la propiedad. En tal sentido, sobre la intangibilidad en materia laboral y propiedad, esgrime:

7.- [...] De los recaudos procesales se viene en conocimiento que el punto de la reclamación que hacen los accionantes es lo que consta en los números 46, 47 y 106 numeral 5 literal d) de la demanda, cuyos textos dicen: “46. Al haberse restituido al Estado valores correspondientes a los rendimientos e intereses de cada aporte individual, así como los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos, es decir, montos de dinero que no pertenecían a las cuentas del Banco Central del Ecuador, sino a los integrantes del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, se vulnera el derecho a la propiedad privada que se reconoce expresamente en los artículos 66, número 26 y 321 de la Constitución, respectivamente: Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental. Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.” “47. Este derecho fundamental se vulnera desde que, en base a un erróneo e incompleto informe de Contraloría General del Estado, y de una decisión administrativa de supuesta compensación de valores, el Banco Central se “restituyó” a sus cuentas montos de dinero que no son propiedad del Estado, sino de los miembros del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, confiscándolos.” “106.5. d. Que al haberse presentado consecuencias de orden pecuniario que tienen directo nexo causal con los hechos del caso, conforme el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una vez elaborado el nuevo informe de la

<sup>1</sup> Decisión de mayoría, párr. 29.

<sup>2</sup> Decisión de mayoría, párr. 34.

*Contraloría General del Estado, el Banco Central devuelva a los integrantes del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y pensionistas del Banco Central del Ecuador todos los valores que, a guisa de una irregular e inventada compensación, confiscó para lo cual, en sentencia, se fijará el plazo máximo en que esa devolución debe hacerse, indicándose, además, el modo y lugar en que esa medida reparatoria debe cumplirse.”, que en definitiva se traduce en la devolución de valores que dicen son de su propiedad y que han sido retenidos por el Banco Central, denominando a esta figura confiscación. 8.- Para ampararse en lo solicitado reiteradamente han argumentado que se les ha afectado al principio de intangibilidad de los derechos laborales. Al respecto, en la sentencia No. 73-09-IN/21, de 3 de marzo del 2021 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, en los números 122 y 123 de la misma se expresa: “122. Ha quedado determinado que los diferentes fondos constituidos por el Banco Central, por un lado, cubrían la jubilación patronal mejorada de los obreros; y, por otro, otorgaban una mejora a la pensión universal de jubilación por vejez que recibían los servidores. Valiéndose para esto, de la creación de un mecanismo para pagar pensiones de jubilación a través de otras personas jurídicas (los fondos de pensiones).” “123. Siguiendo la líneas argumentativa [sic] antes expuesta, no es posible catalogar a este monto dinerario como un derecho laboral intangible e irrenunciable, pues el mismo, como se ha venido explicando, tenía una naturaleza complementaria. En consecuencia, a través de este privilegio, se buscaba mejorar derechos que sí gozaban los trabajadores, como son la pensión por jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, más no sustituirlos.” 9.- En la misma sentencia en el número 159 se dice: “Sobre este punto, la norma impugnada dispuso que los aportes efectuados por los jubilados, partícipes, funcionarios y ex miembros del Banco Central, les sean devueltos. Es decir, el legislador reconoció la propiedad de los pensionistas como partícipes del fondo. Por tanto, en la medida de sus aportes, se constituyeron como acreedores de una porción del capital del fondo y de los rendimientos producidos por su inversión”; sin embargo, en el número 160 se aclara lo que sigue: “160. Así, en caso de haberse incumplido dicha disposición, la misma debe ser solventada por las vías ordinarias establecidas para el efecto, y no por la presente acción de inconstitucionalidad, pues no corresponde a su objeto.” (Énfasis añadido).*

7. Al respecto, se evidencia que la Sala accionada hace suya la argumentación de esta Corte en la sentencia N°. 73-09-IN/21, sin corresponder, en el marco de una acción extraordinaria de protección, analizar si la motivación es correcta o pertinente en lo jurídico. En el caso *in examine*, correspondía verificar si la Sala se pronunció sobre los derechos constitucionales presuntamente vulnerados de manera suficiente, lo que, a mi criterio, sí ocurre, pues la motivación también comprende su contenido implícito.<sup>3</sup> Entonces, la Sala refirió – de manera implícita – que no se vulneraba la intangibilidad en materia laboral y propiedad, pues los montos y rendimientos percibidos por los accionantes no eran un derecho laboral intangible e irrenunciable, sino un beneficio complementario. En consecuencia, consideró que debían activar la vía ordinaria.
8. Finalmente, respecto a la seguridad jurídica, considero que existe un análisis – suficiente – sobre este derecho, pues la Sala accionada justifica porqué considera que el mismo no fue vulnerado y porqué, a su entender, es improcedente la acción de

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 62.

protección<sup>4</sup>, sin corresponderle a esta Magistratura extralimitarse en el análisis del problema jurídico *in examine*. En tal sentido, cuando esta Corte analiza un cargo de incongruencia frente al derecho en el marco de garantías jurisdiccionales, no corresponde analizar la inatinencia de la argumentación, es decir, que las razones esgrimidas “*tengan que ver*” con el punto controvertido<sup>5</sup>, sino únicamente si la judicatura accionada se pronunció o no sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales.<sup>6</sup>

9. Con base en lo expuesto, y al no evidenciar el vicio de incongruencia frente al derecho en la sentencia de apelación, sino que, al contrario, no se vulnera el debido proceso en la garantía de motivación, cabía desestimar la acción y no continuar con el análisis de la sentencia de primera instancia.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> Véase, puntos 10, 11 y 12 de la sentencia de apelación.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 80.

<sup>6</sup> En similar sentido, Voto Salvado del juez Enrique Herrería Bonnet dentro de la Sentencia N°. 1226-18-EP/23 de 1 de marzo de 2023, párr. 4: “*La distinción antedicha resulta relevante porque uno u otro análisis sobre posibles vulneraciones a la garantía de la motivación dependen de los cargos invocados por los accionantes en sus demandas de acción extraordinaria de protección*” (Énfasis añadido).

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa **2453-22-EP**, fue presentado en Secretaría General el 28 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 18:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

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