EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1292-21-EP/24 En el Caso No. 1292-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1292-21-EP..... 2

1510-21-EP/25 En el Caso No. 1510-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1510-21-EP..... 25

2700-21-EP/25 En el Caso No. 2700-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2700-21-EP..... 36

3050-21-EP/25 En el Caso No. 3050-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 3050-21-EP..... 46

3214-21-EP/24 En el Caso No. 3214-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3214-21-EP 59

3012-22-EP/24 En el Caso No. 3012-22-EP Se aceptan las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 3012-22-EP/24 .. 74

3372-22-EP/25 En el Caso No. 3372-22-EP Se acepta parcialmente la demanda de la acción extraordinaria de protección No. 3372-22-EP 98

1317-23-EP/25 En el Caso No. 1317-23-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1317-23-EP..... 112

Año III - Nº 522 - 126 páginas
Quito, viernes 7 de marzo de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1292-21-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 1292-21-EP

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

SENTENCIA 1292-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada por la Procuraduría General del Estado en contra de la sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada en el marco de una acción de protección, al verificar que la sentencia impugnada fue debidamente notificada a las partes procesales y que cuenta con una motivación suficiente, de forma tal que se descarta la alegada vulneración del derecho a la defensa y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de octubre de 2020, Yorky Anatoly Calva Suárez, presentó una acción de protección en contra de la Dirección Nacional de Administración del Talento Humano de la Procuraduría General del Estado, alegando vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y al trabajo, por la terminación de su nombramiento provisional.[1] Luego del sorteo de rigor, la causa correspondió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja (**"Tribunal de Garantías Penales"**) y se signó con el número 11904-2020-00060.

2. En sentencia de 16 de noviembre de 2020, los jueces del Tribunal de Garantías Penales resolvieron negar la acción de protección por improcedente, considerando que la misma implicaba el reconocimiento de un derecho y la aplicación de normas infra constitucionales y que en la causa no se ha afectado la dimensión constitucional de los derechos alegados por la parte accionante. Inconforme con esta decisión, Yorky Anatoly Calva Suárez interpuso recurso de apelación.

[1] En su demanda el accionante señala que la vulneración de derechos se da por la emisión de la acción de personal 490-DNATH de 29 de septiembre de 2020, por medio de la cual se dio por terminado su nombramiento provisional como "abogado regional de Dirección Regional 2". El accionante además refiere haber sido objeto de hostigamiento y acoso por parte de la Directora Regional de Loja, lo que a su criterio habría ocasionado que se le inicien procesos disciplinarios, se le impongan sanciones y finalmente se dé por terminado su nombramiento provisional con la mencionada acción de personal, respecto de la cual indica que no contiene una motivación suficiente por las siguientes razones: i) En la acción de personal se da por terminada la acción de personal 120-DNATH de 28 de febrero 2020 cuando el nombramiento provisional se habría extendido con la acción de personal 479-DNATH de 27 de junio de 2019; y, ii) En la acción de personal no se explica ninguna razón o justificación para la terminación del nombramiento provisional.

3. En sentencia de 19 de febrero de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala Penal**") resolvieron aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia de primera instancia, al verificar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

4. El 22 de marzo de 2021, Ana Vivanco Eguiguren, directora regional de Loja de la Procuraduría General del Estado ("**entidad accionante**") planteó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por los jueces de la Sala Penal.

5. Por sorteo efectuado el 10 de mayo de 2021, la causa se signó con el número 1292-21-EP y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

6. En auto de mayoría de 5 de agosto de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Ávila Santamaría admitió a trámite la causa 1292-21-EP. En la misma providencia se requirió un informe motivado a las autoridades judiciales demandadas.

7. El 27 de agosto de 2021, Fernando Humberto Guerrero Córdova, Wilson Ramiro Condoy Hurtado y Wilson Teodoro Rodas Ochoa, jueces de la Sala Penal, presentaron su informe motivado.

8. En observancia del orden cronológico, con auto de 17 de julio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa 1292-21-EP.

2. Competencia

9. 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 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

10. La entidad accionante alega que la sentencia de segunda instancia vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y motivación

contenidos en el artículo 76 numeral 7 literales a) y l) de la CRE; y, el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la CRE.

11. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, la entidad accionante sostiene que no fue notificada con la sentencia de segunda instancia, y al respecto sostiene que:

> […] por un lado, la Coordinación de la Unidad Provincial de TICs del Consejo de la Judicatura certifica que el correo en el cual constaba la sentencia de fecha 19 de febrero de 2021, fue enviado a los correos señalados por la Procuraduría General del Estado, sin embargo esta misma Coordinación de TICs no ha podido certificar la efectiva recepción de la notificación que analizamos.
>
> Por otro lado, se ha podido constatar que tanto el proveedor interno de correos de la Procuraduría General del Estado, como el proveedor externo, han certificado que el 22 de febrero de 2021, fecha en la que supuestamente se ha efectuado la notificación de la sentencia a la entidad accionada, los correos señalados en el proceso judicial no recibieron la mencionada notificación, y además que ninguna dirección electrónica de la institución recibió un correo a través del cual se notifique la sentencia.

12. Por otro lado, en cuanto a la garantía de la motivación, la entidad accionante señala que la sentencia de segunda instancia:

> […] nada dice sobre la alegación de la Procuraduría General del Estado, debidamente fundamentada en audiencia con el correspondiente justificativo, en relación al hecho que la terminación del nombramiento provisional obedece a la petición del funcionario; así como tampoco se analiza la aceptación de parte en audiencia del Sr. Yorky Anatholy Calva Suarez [sic] respecto a que él mismo ha solicitado que se lo traslade a su puesto de trabajo original en la ciudad de Zamora, solicitud que provocó la terminación de su nombramiento provisional.

13. Así mismo, manifiesta que:

> […] Es ilógico que los jueces Ad quem consideren, dentro de las medidas adecuadas para reparar el derecho a la motivación que, por un lado, de persistir la decisión que originó la acción de personal de terminación del nombramiento provisional, la exigencia a la Procuraduría General del Estado de motivar su decisión, ajustándose a los parámetros constitucionales; y al mismo tiempo por otro lado, en la parte resolutiva de la sentencia, concluyan que la medida adecuada para reparar el derecho a la motivación es dejar sin efecto el acto administrativo y ordenar que se reintegre el accionante a su puesto de trabajo, además disponiendo el pago de diferencias salariales. Dicha conclusión contraviene toda lógica en el ejercicio argumentativo, y rompe la coherencia que debe vincular las razones que preceden a la decisión jurisdiccional.

14. Agrega además que, la Sala Penal no ha respetado el principio *stare decisis*, ya que en casos precedentes ha ordenado como medidas de reparación dejar sin efecto el acto lesivo al derecho a la motivación, y la emisión por parte de la entidad accionada de

una resolución que cumpla los parámetros mínimos de la motivación. Añade también, que la medida de reparación dictada por la Sala Penal accionada en el presente caso, produciría un enriquecimiento injustificado en favor del actor. Así, termina alegando que:

> […] El vínculo directo entre las actuaciones judiciales descritas en la base fáctica, y la vulneración de la garantía de la motivación, se manifiesta también en lo referente a las medidas de reparación que la Sala concluye son proporcionales a la presunta vulneración, las mismas que a su vez impiden reparar la garantía de la motivación de la acción de personal No. 490-DNATH en la forma adecuada, esto es, únicamente permitiendo a la administración que expida un nuevo acto administrativo, cuya motivación se ajuste a los parámetros constitucionales mínimos para entender cumplida esta garantía.

15. La accionante concluye que:

> […] la motivación de la sentencia carece de argumentos claros, que contengan razones válidas y coherentes entre sí, que expliquen la pertinencia de la aplicación de las normas jurídicas, precedentes jurisprudenciales, y doctrina que cita de forma abstracta, a los hechos del caso concreto, sin lograr evidenciar su relevancia constitucional y la forma en la que la entidad demandada transgredió la esfera constitucional de los derechos.

16. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante sostiene que dicho derecho es vulnerado ya que la medida de reparación emitida por la Sala Penal, sobre reincorporar al actor a su puesto de trabajo, es inejecutable para la entidad a la que representa y agrega que:

> Si los jueces de segunda instancia habrían dispuesto a la entidad accionanda [sic], como medida de reparación del derecho a la motivación, que proceda a emitir el acto administrativo que contenga una motivación apegada a los parámetros mínimos previstos en la Constitución, como lo han hecho en otros casos en los que ha declarado la vulneración del derecho a la motivación entonces la parte dispositiva de la sentencia no estaría inmersa en el ámbito de la inejecutabilidad […].

17. Finalmente, la entidad accionante refiere que:

> […] La transcendencia constitucional de las hipótesis planteadas radica en haber impedido a la entidad accionada, por la falta de notificación de la sentencia, recurrir oportunamente el fallo de segunda instancia a través de los respectivos recursos horizontales de aclaración y ampliación; recibir un pronunciamiento judicial debidamente motivado, en el que se respete el parámetro de la lógica en sus argumentos, explicando coherentemente las razones por las cuales toma la decisión de revocar el fallo de primera instancia, y además la orden de una medida de reparación desproporcionada, que en la práctica es inejecutable y que en definitiva vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en el fase de la ejecución; tomando en consideración que a la entidad accionada, al ser una institución del sector público en el ámbito constitucional únicamente le asisten derechos de índole procesal.

18. En razón de lo antes mencionado, la accionante solicita que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, acepte la acción extraordinaria de protección planteada, y deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. De las autoridades judiciales demandadas

19. El 27 de agosto de 2021, Fernando Humberto Guerrero Córdova, Wilson Ramiro Condoy Hurtado y Wilson Teodoro Rodas Ochoa, jueces de la Sala Penal, presentaron su informe motivado en el que indicaron lo que sigue:

> […] este tribunal de apelación luego de escuchar los argumentos de la fundamentación de apelación del recurso interpuesto por el procesado Calva Suarez y de revisar la mencionada acción de protección, revoco [sic] la sentencia venida en grado, y apegados en lo que señala la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley, aceptar el recurso de apelación interpuesto por el accionado aceptando la acción de protección ya que consideramos que se ha vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la Seguridad Jurídica, por lo que nos ratificamos en los fundamentos de hecho y de derecho constantes en la sentencia que hoy se cuestiona.

20. Respecto a la alegada falta de notificación con la sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por los jueces de la Sala Penal, señalan que:

> […] al respecto este Tribunal de apelación manifiesta que la mencionada entidad si [sic] fue notificada con la sentencia dictada por esta Sala de apelación Y ASI CONSTA EN EL PROCESO EL ACTA DE NOTIFICACION [énfasis en el original].

21. Finalmente, en forma general señalan que:

> Sobre las otras alegaciones señaladas por la accionante, indicamos que esta Sala de apelación nos ratificamos en los fundamentos de hecho y de derecho constantes en la sentencia que hoy se cuestiona […] debemos decir que la acción extraordinaria de protección, como bien lo ha reiterado la misma Corte Constitucional en varios de sus fallos, solo es procedente cuando en una sentencia se hubiese vulnerado derechos constitucionales, que en el presente caso no existen, así pues, la sentencia ha respetado todos y cada uno de los derechos constitucionales que les asisten, tanto al accionante como al accionado.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

22. 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 dirigidas al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.

23. Del texto transcrito en el párrafo 11 *supra* se observa que la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la defensa por una supuesta falta de notificación de la sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por la Sala Penal. En función de lo cual se formula el siguiente problema jurídico:

> **¿Se vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante por no haberse notificado la sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por la Sala Penal?**

24. Por otra parte, respecto a las alegaciones de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación referidas en los párrafos 12, 13 y 14 *supra*, este Organismo advierte que las mismas se refieren a los hechos del caso de origen, esto es la terminación del nombramiento provisional, y a manifestar su desacuerdo con las medidas de reparación dispuestas en la causa, sin que se advierta una argumentación mínimamente completa que permita formular problemas jurídicos[2] ni aun realizando un esfuerzo razonable.

25. En cuanto a las alegaciones expuestas en el párrafo 15 *supra* en las que la entidad accionante señala que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la sentencia impugnada carece de argumentos claros pues contiene una simple enunciación de doctrina y precedentes jurisprudenciales sin que se fundamente la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso, ni se explique la forma en que se ha transgredido la esfera constitucional de los derechos. De lo anterior, se advierte que, el cargo formulado por la entidad accionante contiene un cargo mínimamente completo respecto a una aparente vulneración del derecho al debido proceso porque la sentencia contendría una argumentación jurídica insuficiente, por lo que se formula el siguiente problema jurídico:

> **¿La sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por la Sala Penal, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia en el análisis de los derechos constitucionales alegados?**

26. Finalmente, respecto a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de la ejecución de las decisiones judiciales, la entidad accionante señala que las medidas de reparación ordenadas en la sentencia impugnada son inejecutables y para ello reitera los cuestionamientos expuestos en el párrafo 14 *supra*

[2] La Corte Constitucional del Ecuador determinó que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma "directa e inmediata". CCE. Sentencia 1967-14-EP/20,13 de febrero de 2020, párr. 18.

y señala las que en su parecer habrían sido medidas de reparación adecuadas al caso, de forma que no se advierte una argumentación mínimamente completa que permita formular problemas jurídicos ni aun realizando un esfuerzo razonable.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Se vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante por no haberse notificado la sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por la Sala Penal?

27. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución reconoce el derecho a la defensa y establece que "[…] nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento".

28. El derecho a la defensa constituye la garantía de las partes procesales para acceder al sistema judicial, administrativo o de cualquier índole en el que se determinen derechos y obligaciones, con el propósito de ser escuchado, hacer valer sus razones, preparar y presentar la prueba, intervenir en igualdad de condiciones y recurrir el fallo.[3]

29. Esta Corte ha señalado que existe indefensión cuando a alguna de las partes:

> Se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; y además 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, como, por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.[4]

30. Por lo tanto, se vulnera el derecho a la defensa al privar a cualquiera de las partes procesales de medios efectivos que permitan su protección, en el marco de lo establecido en el ordenamiento jurídico.[5]

31. En el presente caso, la entidad accionante manifiesta que la vulneración de su derecho a la defensa se da porque la autoridad judicial omitió notificar el fallo impugnado en las direcciones de correo electrónico que tenía señaladas para el efecto, lo que habría ocasionado que no pueda solicitar la aclaración y ampliación de la sentencia de apelación.

[3] CCE, sentencia 002-14-SEP-CC, caso 121-11-EP, 9 de enero de 2014, pág. 10.
[4] CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24.
[5] CCE, sentencia 27-09-SEP-CC, caso 11-08-EP, 8 de octubre de 2009, pág. 19.

32. Al respecto, de la revisión del expediente de la causa 11904-2020-00060, consta la razón de notificación de la sentencia de 19 de febrero de 2021,[6] en los siguientes términos:

> En Loja, lunes veinte y dos de febrero del dos mil veinte y uno, a partir de las ocho horas y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: […] LICENCIADO EUGENIO JAVIER ROMERO ALBAN, DIRECTOR NACIONAL DE ADMINISTRACION DEL TALENTO HUMANO DE PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, ABOGADA ANA CRISTINA VIVANCO EGUIGUREN, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA REGIONAL DE LOJA en el correo electrónico ana.vivanco@pge.gob.ec, notificaciones_loja@pge.gob.ec, en el casillero electrónico No. 1104290224 del Dr./Ab. VIVANCO EGUIGUREN ANA CRISTINA; en el correo electrónico javier.romero@pge.gob.ec. DOCTORES MARCO PROAÑO, ALEXANDRA MOGROVEJO en el correo electrónico ana.vivanco@pge.gob.ec, notificaciones_loja@pge.gob.ec; […] PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, DR. IÑIGO FRANCISCO SALVADOR CRESPO en el correo electrónico ana.vivanco@pge.gob.ec, notificaciones_loja@pge.gob.ec. Certifico: ALVEAR SARMIENTO GABRIELA VERONICA, SECRETARIO RELATOR (E).

33. Como lo ha indicado este Organismo en casos análogos, la razón de notificación de la providencia desvirtúa la alegación de la entidad accionante, pues está investida de una presunción de verdad producida por la fe pública que otorga la secretaria relatora respecto de los actos procesales. Para justificar lo contrario, esto es, que la secretaria relatora no efectuó la notificación en los correos electrónicos que constan en la razón,[7] la entidad accionante requería comprobarlo por los medios procesales idóneos,[8] lo que no ha sucedido en el presente caso.[9]

34. Por otra parte, en la razón de notificación se hace constar que, a más de haberse notificado la decisión en las direcciones de correo electrónico señaladas por la entidad accionante, la decisión judicial impugnada fue notificada en el casillero electrónico No.1104290224 perteneciente a la abogada Ana Cristina Vivanco Eguiguren, quien a la época fungía como Directora Regional de Loja de la PGE.

35. Verificado lo anterior, esta Corte considera que no se vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante por parte de los jueces de Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al punto que, inclusive, pudo proponer la presente acción extraordinaria de protección.

---

[6] Expediente de apelación de la causa 11904-2020-00060, foja 42.
[7] A fojas 85 y 86 del expediente de la causa 11904-2020-00060 consta el extracto de la audiencia pública de la causa, y en la misma se señala que las direcciones de correo electrónico señalada por los accionados son las siguientes: "ana.vivanco@pge.gob.ec; notificaciones_loja@pge.gob.ec".
[8] A pesar de que la PGE en su acción extraordinaria de protección hizo alusión a un informe de su departamento de TICs referente a la falta de recepción de correos, el mismo no fue adjuntado a la demanda.
[9] CCE, sentencia 1391-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr.17.

5.2.¿La sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por la Sala Penal, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia en el análisis de los derechos constitucionales alegados?

36. La Constitución consagra como garantía del debido proceso a la motivación, en los siguientes términos:

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

37. La garantía de la motivación exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una argumentación jurídica suficiente, la cual deberá contener una estructura mínimamente completa compuesta por la obligación de (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la resolución; (ii) enunciar los hechos del caso y (iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.[10]

38. Cuando la argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa [fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente], se vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación.[11]

39. En relación con el criterio de "suficiencia", esta Corte ha señalado que, en materia de garantías jurisdiccionales, aquella implica además que los jueces constitucionales deben: iii) realizar un "análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales […] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido".[12]

40. De la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo verifica lo siguiente:

a) El fallo consta de seis acápites: Primero: antecedentes; Segundo: partes procesales; Tercero: análisis de forma, que a su vez se subdivide de la siguiente

[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 a 61.
[11] *Ibíd.*, párr. 65.
[12] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.

forma: 3.1 competencia y 3.2 validez procesal; Cuarto: análisis de fondo; Quinto: Consideraciones de la Sala; Sexto: Procedencia o improcedencia de la presente acción de protección; y, Séptimo: Resolución.

b) En lo que respecta al acápite Cuarto, la Sala Penal expone los argumentos de la parte accionante y de los accionados, expuestos por el Director Nacional de Patrocinio de la PGE, el Director Nacional de Administración de Talento Humano de la PGE y la Directora Regional de la PGE de Loja.

c) El acápite Quinto, inicia con consideraciones de la naturaleza jurídica de la acción de protección, se expone doctrina pertinente sobre la acción de protección, luego expone secciones de las sentencias 001-16-PJO-CC, 175-16-SEP-CC, 039-14-SEP-CC y 105-17-SEP-CC emitidas por este Organismo. A continuación, cita el contenido de los artículos 11 numeral 8, 33, 75, 76, 82, 226 de la CRE, y los artículos 3, 17, 47 83 y 85 de la Ley de Servicio Público ("**LOSEP**"), los artículos 17, 18, 105 del Reglamento de la LOSEP, que refieren a la regulación de los nombramientos provisionales y la cesación de funciones, los artículos 6, 17, 40 y 42 de la LOGJCC.

d) El acápite Sexto refiere a la procedencia o improcedencia de la acción de protección, en la misma se identifica la pretensión del accionante que busca que: "[…] en sentencia se declare la vulneración de sus derechos de motivación, seguridad jurídica, trabajo, que se deje sin efecto la acción de personal Nro. 490-DNATH. […] y se […] lo reintegre al puesto de abogado regional de la Dirección Regional 2 de la [PGE] hasta cuando el doctor Renato Aguirre se reintegre a su puesto", y de igual forma se indica que los accionados alegan que no ha violentado ningún derecho y que el asunto es un tema legal que se debe tratar en la vía ordinaria.

e) Posteriormente, identifica las pruebas presentadas y anunciadas por la parte accionada y precisa cuáles constan y cuáles no constan del proceso. Luego de valorar la prueba concluye que la acción de personal No. 490-DNATH de 29 de septiembre de 2020 no se encuentra motivada porque en ella:

> Nada se dice sobre que norma legal o reglamentaria se toma dicha decisión, como tampoco se explica alguna razón para la terminación del nombramiento provisional. Por lo que concluimos que dicha Acción de personal No. 490-DNATH del 29 de septiembre del 2020, no se encuentra Motivada. Es más, se da por terminado dicho nombramiento provisional, sin tomar en cuenta lo que señala el artículo 105 del reglamento de la LOSEP […].

f) Asimismo, respecto a la falta de motivación de la acción de personal, señalan que:

> […] no se ha tomado en cuenta lo que la misma entidad accionada a [sic] manifestado en la consulta OF. PGE. No: 06255 de 15-10-2019 […] Esta disposición y consulta pronunciada por el Procuraduría General del Estado, en este caso entidad accionada, NO han sido cumplidas, ya que no se pudo haber terminado dicho nombramiento provisional del accionante abogado Yorky Anatoly Calva Suarez [sic] sino que este debió ser terminado cuando el doctor Renato Aguirre se reintegre a sus funciones […].

g) Seguidamente, reitera que la acción de personal no se encuentra motivada porque:

> […] no se indica en que ninguna norma jurídica; tampoco se explica nada sobre la causa, es decir respecto de los hechos de interés público que exigen la terminación anticipada del nombramiento provisional, a partir de los cuales se pueda controlar la racionalidad y razonabilidad del acto discrecional y desvirtuar su arbitrariedad. Concretamente consideramos que el acto administrativo impugnado no cumple con los requisitos relacionados con la razonabilidad, con la lógica y la comprensibilidad […].

h) Finalmente, sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, los jueces provinciales señalan que:

> NO existiendo motivación del acto administrativo, aun cuando se trata de una facultad discrecional, el acto de terminación anticipada del contrato de servicios ocasionales, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela efectiva administrativa.

i) Respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, los jueces provinciales señalan que en la acción de personal se vulneró este derecho porque se inobservó lo previsto en el artículo 17 literal b, numeral 3 de la LOSEP y en el artículo 18 literal a del Reglamento a la LOSEP ya que el nombramiento provisional del accionante solo podía concluir con el retorno del abogado Renato Aguirre, quien se encontraba en comisión de servicios.

j) Finalmente, en el acápite Séptimo del fallo se emite la resolución en la cual se determina la vulneración de los derechos constitucionales del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. En razón de aquello se dictaron las correspondientes medidas de reparación.[13]

[13] En la sentencia de apelación se dispusieron las siguientes medidas de reparación:
[…] 2.- Como medida de reparación integral se ordena: Dejar sin efecto legal la Acción de personal No. 490-DNATH del 29 de septiembre del 2020, suscrita por el abogado Roberto Rosales Monge, Subdirector de Administración de Talento Humano, de la Procuraduría General del Estado, con la que se concluye el nombramiento provisional del accionante. 3.- Se dispone el reintegro inmediato al cargo de Abogado Regional de Dirección Regional 2, y se dispone el pago delas diferencias salariales y más beneficios de ley, desde el momento en que se presentó esta acción 27de octubre del 2020. 4.- Se pagará también a título de reparación material, los gastos en que haya incurrido el accionante con motivo de este proceso. Para su liquidación, debe observarse las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador números 04-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, esto es que, una vez ejecutoriada esta sentencia, el Juez Aquo remita al Tribunal de

41. De lo anterior se desprende que, las autoridades judiciales al emitir el fallo de segunda instancia refirieron doctrina sobre la naturaleza jurídica y procedencia de la acción de protección, citaron jurisprudencia pertinente relativa a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Seguidamente, refirieron normativa constitucional y legal pertinente para analizar el caso en concreto y explicaron la pertinencia de su aplicación, de forma que, en la causa se evidencia una fundamentación suficiente por lo que se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

42. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que "[s]i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera". [14]Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de la decisión judicial impugnada.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1292-21-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

lo Contencioso Administrativo de Loja, el expediente, para que proceda con el trámite señalado en dichas sentencias. Queda a salvo el derecho de repetición que tiene el Estado. 5.- Consideramos que no corresponde el pago de honorarios profesionales por cuanto el artículo 45 de la Ley de Federación de Abogados del Ecuador, determina que a un Juez le corresponde determinar el pago de honorarios, cuando se ha condenado en costas a una de las partes en litigio.

[14] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 29.

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 (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1292-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia 1292-21-EP/24 (**"sentencia"**), con base en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente al no estar de acuerdo con las razones en las que se sustenta.

2. En la sentencia, el Pleno de la Corte Constitucional se refiere a la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (**"Sala Provincial"**). Respecto de dicha decisión, la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**) presentó una acción extraordinaria de protección alegando la supuesta vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, y a la garantía de motivación. Específicamente, en relación con la garantía de la motivación, la PGE alegó que, supuestamente, la Sala Provincial no habría fundamentado la pertinencia de la aplicación de la doctrina y jurisprudencia a los hechos del caso, ni la transgresión de la esfera constitucional de los derechos del legitimado activo.

3. Para responder a dicha alegación, la sentencia planteó el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de 19 de febrero de 2021, dictada por la Sala [Provincial] vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia en el análisis de los derechos constitucionales alegados? Aunque estoy de acuerdo con que la sentencia de la Sala Provincial no vulneró el derecho de la PGE al debido proceso en la garantía de la motivación, no coincido con que el análisis de la Corte se haya centrado en determinar si se cumplió el estándar motivacional aplicable a garantías jurisdiccionales, es decir, si la decisión impugnada contenía un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

4. Desde mi punto de vista, la sentencia no toma en cuenta el contexto de la alegación de la PGE, pues, al ser una entidad pública, no considero que pueda haber existido un interés legítimo en que se determine si efectivamente la Sala Provincial se pronunció o no sobre las vulneraciones de derechos alegadas por el legitimado activo del proceso de origen. De hecho, la PGE no alegó la falta de un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

5. Desde mi lectura, dicha alegación corresponde natural y exclusivamente al legitimado activo. Estimar lo contrario, a mi juicio, abre una puerta peligrosa que permitiría que los legitimados pasivos que no están conformes con las decisiones adoptadas en instancia busquen que esta se deje sin efecto a través del estándar de motivación suficiente, y, aún peor, del que exige que, en garantías jurisdiccionales, se realice un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1292-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1292-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, respetuosamente disiento de su justificación. Por este motivo presento este voto concurrente en el que se resumen las razones de mi discrepancia, expuestas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.

2. La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por la Procuraduría General del Estado en contra de la sentencia de apelación emitida dentro de la acción de protección 11904-2020-00060. Esta sentencia aceptó la acción de protección presentada por Yorky Anatoly Calva Suárez y dejó sin efecto la terminación de su nombramiento provisional en la ciudad de Loja para que ejerza su puesto original en la ciudad de Zamora. Esta sentencia estableció que el acto impugnado no estaba suficientemente motivado.

3. El voto de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección luego de determinar que la sentencia impugnada no vulneró los derechos a la defensa y al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante. En cuanto a este segundo derecho, el examen se refirió a si se habrían analizado las vulneraciones de derechos alegadas por Yorky Anatoly Calva Suárez. Si bien concuerdo con la resolución del primer problema jurídico, no estoy de acuerdo con el problema jurídico que se planteó sobre la vulneración de la garantía de la motivación, por las siguientes razones:

3.1. Desde un punto de vista dialéctico no hay razón alguna para plantearse un problema jurídico de este tipo. Efectivamente, si alguien puede quejarse de que no se examinaron las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas en la acción de protección sería el accionante, no la entidad accionada. Y menos aún si la acción de protección fue estimada, como ocurrió en el presente caso.

3.2. Examinado este cargo en particular, considero que no permitía el planteamiento de un problema jurídico porque lo que cuestionó fue que el análisis de la sentencia impugnada para determinar la vulneración de derechos era erróneo, es decir, pretendía examinar la corrección de la motivación de la sentencia impugnada, no su suficiencia. El cargo en cuestión consistió en que la motivación de la sentencia impugnada no logró "evidenciar su relevancia constitucional y la forma en la que la entidad demandada transgredió la esfera constitucional de los derechos".

4. Por otro lado, considero conveniente explicar por qué esta discrepancia no trae como consecuencia una diferencia en la decisión adoptada por el voto de mayoría. Específicamente, por lo que sigue:

4.1. En lugar del problema jurídico mencionado en el párrafo anterior creo que se debieron plantear dos problemas jurídicos relativos a una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pero que los mismos debieron ser desestimados.

5. El primero, porque no se habría analizado el cargo relativo a que "la terminación del nombramiento provisional obedece a la petición del funcionario […] ya que él mismo ha solicitado que se lo traslade a su puesto de trabajo original en la ciudad de Zamora, solicitud que provocó la terminación de su nombramiento provisional". En mi opinión, este cargo debía desestimarse pues la vulneración identificada en la sentencia impugnada se refirió a la insuficiencia de la motivación en el acto por el cual se terminó el nombramiento provisional, supuesto en el que esta alegación resultaba irrelevante.

6. El segundo, porque la sentencia impugnada habría sido incoherente al concluir que la entidad accionada debía motivar suficientemente el acto y disponer, al mismo tiempo, la restitución en su cargo. Opino que se debía desestimar este cargo pues no hay inconsistencia alguna en señalar, por un lado, que un acto que concluye un procedimiento es nulo por falta de motivación y, por otro lado, que, por este motivo, no puede surtir efectos (en este caso la restitución de Yorky Anatoly Calva Suárez a su puesto anterior a la terminación de su nombramiento provisional).

7. En estos términos expreso mi disidencia con el razonamiento incluido en el voto de mayoría, a pesar de estar de acuerdo con la decisión contenida en el mismo.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1292-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 10:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1292-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 05 de diciembre de 2024, la Corte aprobó con mayoría a favor la sentencia correspondiente a la causa 1292-21-EP, en la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por la Procuraduría General del Estado ("PGE"), en contra de la sentencia dictada el 19 de febrero de 2021, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("Corte Provincial"). De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente en los siguientes términos.

2. Análisis

2. En este voto sostendré que, en el caso bajo análisis, una entidad pública demandada a través de acción de protección no cuenta con legitimación activa en la causa para alegar el vicio de motivacional de "insuficiencia de análisis de los derechos constitucionales alegados". Ello, porque la entidad demandada en el proceso originario no presentó alegaciones respecto a la vulneración sus derechos constitucionales. Por el contrario, el PGE, como legitimada pasiva de la acción de protección y según los artículos 86 de la Constitución y 14 y 16 de la LOGJCC,[1] tenía el deber de desvirtuar las vulneraciones alegadas por su contraparte en el proceso originario.

3. Como señala la sentencia de mayoría, la motivación en garantías jurisdiccionales requiere observar los siguientes tres elementos: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la resolución, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (iii) realizar un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales.

[1] El artículo 86 numeral 3 de la Constitución dispone: "Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información". En la misma línea, el artículo 14 de la LOGJCC señala que "la persona o entidad accionada (…) deberá contestar exclusivamente los fundamentos de la acción". Lo dicho se complementa con lo establecido en el artículo 16 de la LOGJCC, que dispone: "Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria".

4. Estos criterios no deben ser aplicados de manera automática y abstracta a todas las causas. Por el contrario, se debe tomar en cuenta las alegaciones de las partes, su calidad procesal y los antecedentes fácticos relevantes del caso concreto, para luego determinar si una alegación es o no procedente.

5. En el caso concreto, la PGE alega que los jueces accionados no habrían analizado sus derechos constitucionales. Esto resulta manifiestamente contradictorio e incompatible con la calidad de demandada en la que la PGE compareció al proceso acción de protección. Como tal, a la PGE no le correspondía alegar vulneraciones a derechos constitucionales, sino desvirtuar las alegaciones que la accionante del proceso de origen propuso en su contra.

6. En este contexto, considero que no es procedente que, a través de la interposición de la acción extraordinaria de protección, la Procuraduría General del Estado alegue que los jueces no se pronunciaron respecto de la vulneración de los derechos constitucionales. Tampoco considero que dicha alegación configure un cargo completo que requiera un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

7. Con las precisiones expuestas, me sumo a la decisión de que la acción extraordinaria de protección debe ser desestimada, al no haberse evidenciado la vulneración de derechos constitucionales.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1292-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1292-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 5 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1292-21-EP/24. En la misma, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"), en contra de la sentencia de segunda instancia emitida en el marco de la acción de protección 11904-2020-00060.

2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección al considerar que la decisión señalada *ut supra* fue debidamente notificada a las partes y contaba con una motivación suficiente. Deduzco el presente voto concurrente debido a que discrepo parcialmente con el análisis realizado.

2. Análisis

3. La sentencia 1292-21-EP/24 formuló dos problemas jurídicos. En primer lugar, analizó si se vulneró el derecho a la defensa de la PGE por no haberse notificado la sentencia de segunda instancia, dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja. En segundo lugar, analizó si la sentencia impugnada había vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia en el análisis de los derechos constitucionales alegados.

4. Si bien concuerdo con la decisión adoptada, considero que el segundo problema jurídico no debió haberse planteado, pues el argumento contenido en la demanda respondía a la mera inconformidad de la PGE con la decisión. Del resumen contenido en la sentencia emitida, se verifica que la PGE cuestiona la motivación de forma abstracta. Alega de forma general que la sentencia impugnada no cuenta con argumentos claros y que no evidencia la relevancia constitucional del caso examinado y la forma en la que se transgredió la esfera constitucional de los derechos.

5. De lo expuesto *ut supra* se desprende el mero desacuerdo de la PGE con la decisión de segunda instancia sobre la vulneración de derechos del actor del proceso de origen. En este sentido, no estoy de acuerdo con haber formulado un problema jurídico sobre la motivación de la sentencia de segunda instancia.

6. Siendo este el único punto de divergencia que tengo con la argumentación, no realizaré consideraciones adicionales.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.12.30 20:44:36 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1292-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

129221EP-7798d

Caso Nro. 1292-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día lunes treinta de diciembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto concurrente del juez constitucional, PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET; el día martes treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro el voto concurrente de la jueza constitucional, DANIELA SALAZAR MARIN; y el día lunes seis de enero de dos mil veinticinco el voto concurrente del jueza constitucional, JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1510-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 1510-21-EP

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

SENTENCIA 1510-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica por presunta inobservancia de precedente en una sentencia de apelación emitida dentro de un proceso de acción de protección. Luego del análisis, la Corte determina que la sentencia alegada como inobservada no contiene un precedente en sentido estricto, por lo que no se configuró una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de noviembre de 2020, Ramón Fernando Añazco Villavicencio (**"accionante"**) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (**"PETROECUADOR"**) impugnando su despido intempestivo (proceso 11904-2020-00063).[1]

2. Con sentencia de 23 de noviembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (**"Tribunal de Garantías"**), aceptó la acción de protección.[2] El accionante y PETROECUADOR interpusieron, por separado, recursos de apelación.

3. Mediante sentencia de 12 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, (**"Corte Provincial"**) aceptó el recurso de apelación presentado por PETROECUADOR, revocó la sentencia de primera instancia

[1] El accionante alegó que la notificación de terminación de la relación laboral se dio "sin justificación alguna, por una decisión carente de motivación y sin un debido proceso". Afirmó la vulneración a sus derechos constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica, y al trabajo.
[2] El Tribunal de Garantías determinó que "[…] todas las decisiones, incluidas las discrecionales relacionadas al manejo de sus servidores, deben ser motivadas, pues de no hacerlo la parte afectada tendrá su amparo en el ámbito constitucional". Declaró la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de motivación y al artículo 35 de la Constitución, resolvió dejar sin efecto el despido intempestivo, debiendo el accionante devolver el valor que recibió por el despido, y, que la jurisdicción contenciosa administrativa cuantifique la indemnización a cancelar al accionante desde la presentación de la demanda, hasta el reintegro a su puesto de trabajo.

y declaró su improcedencia.[3]

4. El 12 de abril de 2021, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 12 de marzo de 2021.

5. Por sorteo electrónico de 08 de junio de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

6. Con auto de 01 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador[4] admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial.

7. El 08 de agosto de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa, corrió traslado a las partes procesales y dispuso nuevamente la remisión del informe de descargo a la Corte Provincial.[5]

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el literal d del numeral 2 del artículo 191 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

9. El accionante alega que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la igualdad (CRE, art. 66 numeral 4); la tutela judicial efectiva (art. 75); y, al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal l).

10. En relación al *derecho a la igualdad*, el accionante inicia su argumento con la transcripción de parte de la sentencia dictada por la Corte Provincial y arguye que la

[3] La Corte Provincial consideró que "[…] De lo analizado se evidencia que no existe vulneración de derechos constitucionales, ni a la seguridad jurídica, ni al debido proceso, ni al trabajo". Determinó que "el accionante equivoco (sic) la vía para hacer valer sus derechos, ya que de lo analizado, se determina que los argumentos utilizados son dirigidos sobre asuntos de legalidad y no sobre constitucionalidad, competencia esta, que la tienen (sic) la justicia ordinaria".
[4] El auto fue aprobado con dos votos a favor de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría y un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
[5] El auto fue notificado el 21 de agosto de 2024.

terminación de la relación laboral "fue realizada sin que se desarrolle procedimiento alguno, de manera arbitral (sic) y unilateral, sin que exista argumento alguno que justifique tal decisión". A su criterio, la sentencia impugnada habría omitido referirse a la "existencia de un caso previo y análogo a la causa; que fue conocido y resuelto por la Corte Constitucional" - sentencia 1600-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019 - a pesar de haber sido alegada en la "demanda como en la audiencia oral – como prueba fundamental". Afirma que esta omisión vulneró su derecho a la igualdad por las siguientes razones:

10.1. La sentencia 1600-13-EP/19 determinó que las empresas públicas contratan debido a que su misión institucional está orientada al bienestar general de la población, lo que "no implica que sean titulares de un derecho fundamental a la libertad de contratación; y por tanto, deben garantizar un debido proceso al momento de prescindir de los servicios de sus funcionarios".[6]

10.2. Los jueces de la Corte Provincial "ante la alegación expresa de la existencia de un caso análogo", debieron resolver si el caso "mínimamente constituía o no, un argumento persuasivo a tener en cuenta" al derivar de un precedente establecido por la Corte Constitucional.[7]

10.3. La Corte Provincial estaba "en la obligación de verificar si el precedente invocado […] debía ser aplicad[o] o no en la resolución del problema jurídico planteado en la Acción de Protección (sic)" lo cual no habría sido realizado.

10.4. La falta de aplicación del precedente de la sentencia 1600-13-EP/19 vulneró su derecho a la igualdad y no discriminación al "haberse omitido aplicarse un precedente vinculante" a su caso, así como "haberse dictado una decisión distinta sobre casos análogos […] en el trato a los sujetos que se encuentren en iguales circunstancias".

11. Sobre la presunta vulneración a la *garantía de motivación*, el accionante indica que la Corte Provincial habría expedido un fallo "carente de fundamentación pertinente, que no analiza el fondo de la situación controvertida y no se pronuncia sobre los argumentos y razones relevantes que fueron expuestos en el proceso". La decisión jurisdiccional impugnada al no considerar la sentencia 1600-13-EP/19, se centraría en la existencia de otros mecanismos para la protección de los derechos del accionante "pretendiendo desconocer con ello que la acción de protección sea idónea para tutelar los derechos". El accionante hace alusión a las sentencias 016-13-SEP-CC y 1285-13-

[6] El accionante cita los párrafos 27 y 28 de la sentencia 1600-13-EP/19.
[7] Para este argumento, el accionante cita en nota al pie las sentencias "1791-15-EP/21 párr. 25" y "1035-12-EP/20 párr. 20" dictadas por este Organismo constitucional.

EP/19 y señala que la Corte Provincial debía verificar que no existan derechos constitucionales vulnerados para analizar "la existencia de vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto". En tal virtud, la Corte Provincial, en su opinión, debía analizar "el debido proceso en la separación de funcionarios públicos de las empresas públicas y la aplicación correcta del derecho a la libertad de contratación" como lo habría dispuesto la sentencia 1600-13-EP/19. La omisión de ello habría generado que la conclusión de la sentencia impugnada evidencie "características de arbitrariedad".

12. Además, considera que la motivación de la sentencia impugnada "carece de razonabilidad y lógica al no tratar […] a los problemas esenciales de la Litis" e incluso "desconocer" jurisprudencia de la Corte Constitucional. Indica que la sentencia impugnada "no cumple con esta condición de razonabilidad" al obviar el análisis de la sentencia 1600-13-EP/19. Concluye que la Corte Provincial emitió una sentencia que "no tiene lógica" en tanto que los "argumentos en la construcción de las premisas utilizadas no se relacionan con los hechos descritos en la demanda" pues "de forma equivocada" los jueces consideraron que el "problema jurídico puede ser resuelto en la vía ordinaria" sin analizar "la aplicación del debido proceso […] en la desvinculación de un funcionario público de una empresa pública, como límite al ejercicio de la libertad de contratación".

13. Frente a la supuesta afectación de la *tutela judicial efectiva*, el accionante considera que la sentencia impugnada no habría cumplido con el segundo elemento de este derecho – que se garantice el debido proceso "y que como producto de este se obtenga una decisión debidamente fundamentada". En su opinión, la Corte Provincial "no analiza y explica" la "violación al derecho al debido proceso" que fue alegada por el accionante, configurando la vulneración a la tutela judicial efectiva. Concluye que "se trata de un asunto que debe ser resuelto mediante una garantía constitucional y no en una vía ordinaria".

14. Tiene como pretensión que se declare la vulneración de derechos alegada, que se realice un análisis "de fondo", que se deje sin efecto "la decisión de PETROECUADOR EP de separarme de mis funciones, se disponga mi reintegro inmediato", que se considere en la reparación integral "los daños materiales como inmateriales, es decir el lucro cesante" junto a las remuneraciones que ha dejado de percibir, y, que se "prevenga" a PETROECUADOR de incurrir en "conductas que a futuro generen nuevas vulneraciones".

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

15. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente

notificada con el auto de fecha 08 de agosto de 2024,[8] no presentó el informe de descargo solicitado.

3.3. Argumentos de la entidad demandada en el proceso de origen

16. El 26 de agosto de 2024,[9] PETROECUADOR presentó un escrito solicitando a este Organismo constitucional que desestime la acción extraordinaria de protección planteada, para lo cual argumentó lo siguiente:

16.1. PETROECUADOR indicó que el accionante planteó la acción de protección "4 años y 10 meses luego de haber sido separado de la empresa y recibido la indemnización correspondiente" la cual ascendió a la "cantidad de $50.638,38".

16.2. Arguye que la sentencia 1600-13-EP/19 versó sobre una "desvinculación dada a una funcionaria cuyo régimen era el establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público, norma que no prevé la figura del despido intempestivo". Señala que el accionante estuvo "sujeto al régimen establecido en la Ley Orgánica de Empresas Públicas […] y sus normas supletorias son el Código de Trabajo y Normas Internas de Talento Humano", en las cuales el despido intempestivo "NO PREVÉ requisito o trámite previo para la configuración del mismo, sin embargo si ordena (sic) una compensación económica" (énfasis eliminado). A su criterio, el accionante "ha procurado inducir a error a su Autoridad, confundiendo su régimen laboral […] citando sentencias que no son aplicable (sic) en lo absoluto al caso".

16.3. Con ello, alega que "resulta ilógico exigir un trámite previo o un – inexistente – debido proceso, como antecedente a un despido intempestivo" pues las normas aplicables "no lo exige[n]". Indica que la Corte Nacional de Justicia en sentencia 0933-2013-SL determinó al despido intempestivo como un "hecho unilateral del empleador que pone fin a la relación laboral", razón por la que "es un evento que no necesita corroborar el incumplimiento de alguna obligación o inobservancia reglamentaria por parte del funcionario, sino que es una decisión que puede tomar el empleador" que trae como consecuencia "la obligación de compensar al despedido".

16.4. Puntualiza que el derecho a la libertad de contratación de PETROECUADOR "ha sido reconocido por la Corte Constitucional" en la sentencia 072-12-SEP-CC. Explica que el visto bueno previsto en el Código de Trabajo conlleva un

[8] Foja 21 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 21 de agosto de 2024.
[9] El 25 de agosto de 2021, PETROECUADOR presentó un escrito señalando casillero judicial.

"trámite en el que el empleador está obligado a justificar dentro de un proceso administrativo la terminación de la relación laboral". Pero que esa figura no se aplicó en el caso del accionante, razón por la cual recibió indemnización. Concluye entonces, que la empresa pública "ejerciendo su derecho a la libre contratación […] debido al reconocimiento de la flexibilidad administrativa, por el giro de negocio del sector hidrocarburífero" está "facultada para desvincular tanto a obreros como de (sic) servidores públicos" y solicita que se desestime la causa.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

17. 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 ésta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[10]

18. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer *en su integralidad* el fondo de las alegaciones de la demanda,[11] sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos generales[12] como para los cargos individualizados.[13] Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones:[14]

19. Esta Corte observa que los cargos presentados frente a la supuesta afectación al derecho a la igualdad, tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación por parte de la Corte Provincial, resumidos en los párrafos 10 al 13 ut *supra*, comparten como argumento central la presunta inobservancia de la judicatura accionada de la sentencia 1600-13-EP/19. El accionante centra sus argumentos en que dicha omisión generó que se haya "dictado una decisión distinta sobre casos análogos", siendo entonces una sentencia que no "se pronuncia sobre los argumentos y razones relevantes que fueron expuestos en el proceso" y que "no analiza y explica" la "violación al derecho al debido proceso" que fue alegada por el accionante.

20. En tal virtud, con el fin de atender al principal argumento del accionante y al amparo del principio *iura novit curia*, esta Corte estima que lo más apropiado es reconducir los cargos y resolverlos a través del derecho de seguridad jurídica, con el fin de

[10] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[11] En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).
[12] Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.
[13] Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.
[14] CCE, sentencias 1057-19-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr. 21; 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

verificar si la Corte Provincial inobservó la sentencia 1600-13-EP/19. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque habría inobservado la sentencia 1600-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019 emitida por esta Corte?**

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque habría inobservado la sentencia 1600-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019 emitida por esta Corte?

21. El artículo 82 de la Constitución reconoce 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".

22. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.[15]

23. Al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente constitucional, la Corte ha señalado que esto constituye en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.[16]

24. El accionante alegó que la sentencia 1600-13-EP/19 determinó que las empresas públicas contratan debido a que su misión institucional está orientada al bienestar general de la población y, por tanto, "deben garantizar un debido proceso al momento de prescindir de los servicios de sus funcionarios". Afirma que esta sentencia fue alegada de manera "expresa" y que la Corte Provincial estaba "en la obligación de verificar si el precedente invocado […] debía ser aplicad[o] o no en la resolución del problema jurídico", por lo que la falta de aplicación del precedente de la sentencia en cuestión, vulneró sus derechos.

25. Para determinar si se inobservó un precedente jurisprudencial emitido por esta Corte, se deben verificar dos elementos: i) que la decisión alegada como incumplida contenga

[15] CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.
[16] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

un precedente judicial en sentido estricto; y, ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.[17]

26. En ese sentido, corresponde a este Organismo constitucional determinar si la sentencia 1600-13-EP/19 contiene **(a)** un precedente en sentido estricto y, de ser así, **(b)** establecer si los jueces omitieron aplicarla para resolver sobre el recurso de apelación.[18]

27. En toda decisión judicial se puede distinguir la *ratio decidendi* o conjunto de razones esenciales para justificar la decisión. Así, dentro de la *ratio decidendi* es posible identificar su núcleo o la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso para inmediatamente resolver la causa que le ocupa. Cualquier consideración adicional que no sea esencial para justificar lo decidido se considera un *obiter dicta*.[19] Es así que, el precedente en sentido estricto se verifica únicamente cuando el decisor no toma la regla del "sistema jurídico preestablecido", pero esta es "producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver a el caso concreto".[20] Por tanto, si bien todo precedente en sentido estricto radica en el núcleo de una ratio *decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto.[21] Esta diferencia es relevante pues, de no identificarse un precedente en los términos del párrafo 26 *ut supra*, no existiría una vulneración a la seguridad jurídica causada por la presunta inobservancia de una decisión judicial.[22]

28. Para verificar la configuración del elemento **a)** (párrafo 26 *ut supra*), esta Corte evidencia que la sentencia 1600-13-EP/19 tuvo como antecedente una acción de protección presentada por Maritza Silvia del Mar Morales Pino, funcionaria con nombramiento, en contra de PETROECUADOR, por haber sido cesada de sus funciones. En sentencia de primera instancia se declaró la vulneración al debido proceso y se ordenó dejar sin efecto la resolución que separó a la funcionaria de su cargo, reintegrarla en su cargo y cancelar las remuneraciones dejadas de percibir.[23] En atención al recurso de apelación interpuesto por PETROECUADOR, la corte de alzada confirmó la sentencia de primera instancia, mantuvo el reintegro de la funcionaria a su

[17] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.
[18] CCE, sentencia 2091-21-EP/24, 24 de octubre de 2024, párr. 43.
[19] CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24. El *obiter dicta* incluye todas las consideraciones generales, fundamentos abstractos e ideas secundarias propias del análisis del juez, Sala o Corte.
[20] *Ibíd*, sentencia 109-11-IS/20, párr. 24.
[21] *Ibíd*.
[22] CCE, sentencia 1212-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 29.
[23] El Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayas en su sentencia de 22 de octubre de 2010, consideró que "no aparece que el demandado haya justificado que la separación de la accionada sea el resultado de un proceso de supresión departida, así como tampoco ha justificado en este expediente que haya presentado una solicitud de visto bueno", por lo cual declaró la vulneración al debido proceso.

cargo y ordenó que la actora devuelva el valor que recibió como liquidación.

29. Luego, en la acción extraordinaria de protección, PETROECUADOR alegó la vulneración a su derecho a la seguridad jurídica. En atención a este cargo, la Corte Constitucional determinó que la sentencia impugnada[24] realizó su análisis desde una perspectiva constitucional,[25] resolviendo la pretensión de la entonces accionante, siendo esta la *ratio decidendi* de la sentencia 1600-13-EP/19. Por lo que, concluyó que la sentencia de apelación garantizó el derecho a la seguridad jurídica y desestimó la acción extraordinaria de protección presentada. [26]

30. De lo expuesto, se evidencia que la *ratio decidendi* de la sentencia en cuestión no contiene un precedente en sentido estricto, pues la Corte se limitó a verificar lo actuado por los jueces *a quo*, tomando del sistema jurídico preexistente los preceptos aplicables[27], sin efectuar una interpretación.[28] El argumento del accionante de que el precedente de la sentencia 1600-13-EP/19 sería "que las empresas públicas contratan debido a que su misión institucional está orientada al bienestar general de la población",[29] en realidad se refiere a un *obiter dicta* de la misma, pues constituye una consideración general que no era esencial para justificar la decisión adoptada.

31. Por consiguiente, en el caso *in examine*, al no existir una regla de precedente en sentido estricto que debió ser observada por la Corte Provincial, se descarta que los jueces de la judicatura accionada hayan vulnerado la seguridad jurídica.

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:

---

[24] Dictada por la entonces Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conforme consta en el párrafo 3 de la sentencia 1600-13-EP/19.
[25] La sentencia 1600-13-EP/19 en el párrafo 26, determinó que "la Sala analizó desde una perspectiva constitucional la actuación de EP Petroecuador, razón por la cual no analizó el acto de desvincular a una persona, sino que su análisis se centró en la forma en que se llevó acabo esta desvinculación. Con lo cual, contrario a lo que sostiene el accionante […] dejó a salvo la atribución de contratación de la empresa y no impuso ninguna obligación al respecto".
[26] Véase párrafo 29 de la sentencia 1600-13-EP/19, en el cual la CCE razonó que la sentencia impugnada "resolvió el recurso de apelación observando los términos planteados por el recurrente, fue respetuosa de la naturaleza del recurso y observó las normas constitucionales y legales".
[27] CCE, sentencia 1212-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 30.
[28] CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24. El *obiter dicta* incluye todas las consideraciones generales, fundamentos abstractos e ideas secundarias propias del análisis del juez, Sala o Corte.
[29] La sentencia 1600-13-EP/19 en el párrafo 27, señaló lo siguiente: "es menester precisar que las empresas públicas contratan debido a que su misión institucional, orientada al bienestar general de la población, lo demanda; lo cual, no implica que sean titulares de un derecho fundamental a la libertad de contratación".

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1510-21-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura 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 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 jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

151021EP-7880d

Caso Nro. 1510-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiun de enero de dos mil veinticinco, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2700-21-EP/25
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 2700-21-EP

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

SENTENCIA 2700-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia, dentro de un proceso de acción de protección. Se concluye que la autoridad jurisdiccional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues respondió a todos los argumentos relevantes de la entidad accionante.

1. Antecedentes

1. El 09 de noviembre de 2020, los señores Elvis Guillermo Fuentes Tenorio y Vicente Paúl Borbor Mite ("**actores del proceso de origen**") presentaron una acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil. Los accionantes alegaron la vulneración de sus derechos constitucionales, porque la Universidad de Guayaquil resolvió dejar sin efecto sus nombramientos de profesores titulares. El proceso se signó con el número 09332-2020-09677.

2. El 23 de noviembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil de la provincia de Guayas ("**Unidad Judicial**"), mediante sentencia, rechazó la acción de protección propuesta.[1] Los actores del proceso de origen presentaron recurso de apelación.

3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Corte Provincial**"), mediante sentencia de 14 de julio de 2021 notificada al día siguiente, aceptó parcialmente el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado[2] y ordenó medidas de reparación.[3]

[1] De acuerdo con la Unidad Judicial, los nombramientos de los accionantes debían quedar sin efecto debido que todo el proceso del concurso de méritos y oposición se retrotrajo a la etapa de impugnaciones, debido a la emisión de una sentencia constitucional anterior (proceso 09286-2016-03121). Agrega que, "la sentencia tuvo efecto *inter comunis*, por lo que todos los nombramientos del concurso debían ser dejados sin efecto y regresar a la etapa de impugnaciones, por lo que no existe una actuación ilegal, inconstitucional o indebida de la Universidad de Guayaquil [...]".
[2] De acuerdo con la Corte Provincial, la Universidad de Guayaquil interpretó erróneamente la sentencia dictada en el proceso 09286-2016-03121 y aplicó sus efectos de manera indebida, afectando los derechos de terceros no vinculados al proceso. Además, señala que la Universidad no realizó un proceso claro de lesividad, como lo exige el ordenamiento jurídico para revocar actos administrativos favorables.
[3] La Corte Provincial dispuso dejar sin efecto las acciones de personal que dieron por terminados los nombramientos de los accionantes para el cargo de docentes titulares a tiempo completo de la Universidad

4. Con fecha 18 de agosto de 2021, la Universidad de Guayaquil ("**entidad accionante**") presentó acción extraordinaria de protección en contra del fallo notificado el 15 de julio de 2021.

5. El 16 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, signada con el número 2700-21-EP.[4] Además, requirió que los jueces que emitieron la sentencia impugnada presenten un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación del auto en cuestión. La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 14 de noviembre de 2024, avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"); y, artículos 58, 63 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

7. En su demanda, la entidad accionante alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. Estos derechos están consagrados en los artículos 75 y 76, número 7, letra l de la CRE.

8. Como antecedente, informa de lo resuelto en sentencia 10 de octubre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del caso 09286-2016-03121.[5] Indica que en ella se habría dispuesto retrotraer,

---

de Guayaquil; que se les restituya en sus funciones, y, en caso de que sus plazas de trabajo estén ocupadas por otros docentes titulares, se les ubique en cátedras afines a sus titulaciones profesionales y de posgrado.

[4] El Tribunal de la Sala de Admisión fue conformado por Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, en virtud del sorteo del Tribunal realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de noviembre de 2021.

[5] Respecto de dicha causa, se presentó la acción extraordinaria de protección signada con el número 3376-18-EP. En auto de 20 de junio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, resolvió inadmitir la demanda correspondiente.

a la etapa de impugnación de calificaciones, el concurso de méritos y oposición en el que los actores del proceso de origen obtuvieron sus nombramientos. En consecuencia, mediante resolución R-CIFI-UG-SE18-105-26-04-2019, expedida el 26 de abril de 2019, la entonces Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Guayaquil en funciones del Consejo Universitario acogió la sentencia. Por ello, dispuso que a quienes hayan sido ganadores del concurso, mediante la Resolución RECU-SO-07-156-07-2016, de fecha 25 de julio de 2016, se les retire su nombramiento. Por tanto, justifica la destitución de los actores del proceso de origen en la obediencia a la sentencia constitucional referida.

9. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante no presenta un cargo autónomo. Alega que, al no estar motivada la sentencia de la Corte Provincial (según las razones expuestas *infra*), se produjo la consecuente vulneración de la tutela judicial efectiva en su dimensión del derecho a un debido proceso judicial.

10. En cuanto a la garantía de la motivación, señala que la sentencia padece de una

> [...] ausencia de una explicación razonada sobre los alcances de una sentencia constitucional con efectos *inter comunis,* dictada en garantías jurisdiccionales, originó una **decisión incongruente** porque no se analizó el caso de acuerdo con las circunstancias concurrentes particulares.
>
> [...] la sentencia impugnada **careció de congruencia argumentativa** por no responder motivadamente los argumentos jurídicos relevantes alegados por la Universidad de Guayaquil consistentes en que las resoluciones administrativas impugnadas en la acción de protección se emitieron sobre el escenario jurídico de la ejecución integral a una sentencia constitucional con efectos inter comunis, que es de obligatorio cumplimiento y acatamiento.

11. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos enunciados; que se deje sin efecto la sentencia impugnada; y, se disponga que un nuevo tribunal resuelva el recurso de apelación.

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

12. En auto de 16 de diciembre de 2021 notificado el 10 de enero de 2022, la Corte Constitucional requirió a la Corte Provincial que presente su informe de descargo, en el término de diez días. Con fecha 20 de enero de 2022, la jueza de la Corte Provincial Yanina Peña cumplió con lo ordenado. En su informe, señaló que la sentencia impugnada se encontraba debidamente motivada por "encontrarse analizado a detalle todos los hechos y recaudos procesales puestos a nuestro conocimiento".

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.[6] No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.[7]

14. De acuerdo con los párrafos 9 y 10 *supra,* los cargos de la entidad accionante se fundamentan en el mismo punto: la Corte Provincial no se habría pronunciado respecto de uno de sus argumentos relevantes. En tal virtud, la Corte Constitucional considera necesario analizar si la decisión impugnada incurrió en una motivación aparente por incongruencia frente a las partes, reconduciendo a este punto el cargo sobre la tutela judicial efectiva. Para ello, se resolverá el siguiente problema jurídico:

14.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre un cargo relevante alegado por la entidad accionante?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre un cargo relevante alegado por la entidad accionante?

15. El artículo 76, número 7 letra l de la CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: […] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se

[6] CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

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

> 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.

16. La Corte Constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21, sintetizó la jurisprudencia respecto de esta garantía y reafirmó que toda decisión del poder público debe contener una motivación suficiente, tanto normativa, como fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se estableció que habrá una deficiencia motivacional ante estos posibles escenarios: (i) inexistencia de motivación; (ii) la insuficiencia de motivación; y, (iii) la apariencia motivacional.[8]

17. Particularmente, señala que la incongruencia constituye un vicio motivacional de apariencia. Esta Magistratura ha definido dos supuestos de incongruencia. De este modo:

> [h]ay 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- […] (incongruencia frente al Derecho).[9]

18. En el caso bajo análisis, la entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación. A su juicio, la Corte Provincial omitió pronunciarse respecto de que la decisión de dejar sin efecto nombramientos de los actores del proceso de origen se tomó "sobre el escenario jurídico de la ejecución integral a una sentencia constitucional con efectos *inter comunis*, que es de obligatorio cumplimiento y acatamiento". En ese sentido, este Organismo constatará si el caso *in examine* se refiere a un posible escenario de apariencia motivacional por incongruencia frente a las partes.

19. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha determinado que la incongruencia frente a las partes ocurre:

> [...] cuando se deja de contestar un cargo relevante para las partes procesales y no cuando se deja de atender cualquier argumento, de modo que afecta a aquellas alegaciones que inciden de manera significativa en la resolución de un problema jurídico; adicionalmente, esta apariencia motivacional puede darse bien por acción o por omisión, ocurriendo, ésta última, cuando la decisión impugnada no contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte.[10]

[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.
[9] *Ibid*. párr. 86.
[10] CCE, sentencia 1228-20-EP/24, 20 de octubre de 2021, párr. 32.

20. Adicionalmente, para determinar si la Corte Provincial incurrió en el vicio motivacional antedicho, corresponde: (i) verificar si el argumento presuntamente no atendido fue invocado en el proceso 09332-2020-09677; (ii) contrastar con la decisión impugnada, de modo que se pueda comprobar si la Corte Provincial se pronunció o no al respecto; y, si no se pronunció, (iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.[11]

21. **Respecto del primer parámetro.** De la revisión del expediente, se constata que, en ambas instancias de la litis, por considerarlo relevante, la Universidad de Guayaquil sostuvo que los nombramientos de los actores del proceso de origen se terminaron como producto de la ejecución de la sentencia dictada dentro de la causa 09286-2016-03121. Así, según se transcribe en la sentencia de primera instancia, la entidad accionada sostuvo que:

> [...] debemos acotar que en ningún momento la Universidad se inventó una resolución para dejar sin efecto los nombramientos de los profesores titulares del quinto concurso, porque no nació de la nada, sino que nace de una sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas [...].
>
> De la acción de personal en la cual se lo[s] remueve de su categoría de docente[s,] se emite en cumplimiento de la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas de fecha 10 de octubre de 2018, y en ningún momento la Universidad ha anulado ningún nombramiento de ningún docente. [L]o que ha hecho es cumplir una sentencia constitucional emitida [...] dentro de una acción de protección que presentó un docente perjudicado por los resultados del quinto concurso que empezó en el año 2016 que se hizo en la administración anterior y por recomendación de la contraloría se dispuso el inicio del sexto concurso que se inició el mes anterior.

22. Según se transcribe en la sentencia de segunda instancia, la entidad accionante alegó que:

> [...] la sentencia si es *inter comunis* y lo dice en la parte final de la sentencia. En tal sentido, la Universidad de Guayaquil, en el 2018, tuvo que ejecutar la sentencia el Consejo de Educación Superior al ver la irregularidad de la Universidad. [...] no se inventó la sentencia, lo que se hizo fue ejecutarla a través de las resoluciones. La Universidad puede resolver sobre sus asuntos, utilizando resoluciones administrativas. En el evento de que algún administrado se sienta afectado, tiene la vía adecuada para la impugnación de resoluciones administrativas y esa no es la vía constitucional.

23. En consecuencia, este Organismo da por cumplido el primer parámetro.

24. **Respecto del segundo parámetro.** Corresponde analizar la motivación ofrecida por la Corte Provincial, a fin de determinar si incurrió o no en el vicio de incongruencia

[11] *Ibid*. párr. 33.

frente a las partes. La sentencia impugnada cuenta con trece acápites. En el acápite duodécimo, la Corte Provincial plantea y resuelve los problemas jurídicos del caso.

25. Al referirse al derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial recogió la argumentación de los actores del proceso de origen. Señaló que ellos manifestaron ser "ganadores del V Concurso de Méritos y Oposición realizado en el año 2016 en la Universidad de Guayaquil y que posteriormente en virtud de la sentencia 09286-2016-03121, fueron removidos de su trabajo". Al respecto, la Corte Provincial responde que:

> De los argumentos esgrimidos por la parte actora y de las pretensiones que constan en la demanda dentro de este proceso constitucional, se verifica que las resoluciones [...] [que] solicitan los accionantes dejar sin efecto, devienen del cumplimiento de una orden judicial emitida mediante sentencia el 10 de octubre del 2018 dentro de la acción de protección 09286-2016-03121, que consta de fs. 214 a 225 de los autos, donde se dispuso retrotraer el "V Concurso de Méritos y Oposición" convocado mediante la Resolución RCU-SE-37-110-06-2016 del 4 de julio del 2016. Es así que, se procedió a la verificación de las impugnaciones presentadas en ese tiempo, incluyendo la verificación de las notas obtenidas por los hoy accionantes y recurrentes ELVIS GUILLERMO FUENTES TENORIO y VICENTE PAÚL BORBOR MITE, quienes en esta reconsideración realizada por parte de la Comisión Interventora de la Universidad de Guayaquil no alcanzaron el puntaje mínimo requerido en la base del concurso para la obtención de uno de los cupos para las vacantes de profesores de la Universidad de Guayaquil, esto a pesar de que previamente sí habían sido declarados ganadores del citado concurso, antes de la ejecución de la sentencia constitucional dictada dentro del proceso constitucional 09286-2016-03121.

26. Así, tenemos que, en primer lugar, la Corte Provincial consideró que la desvinculación de los actores del proceso de origen sí se ocasionó por la ejecución de la sentencia dictada en la causa 09286-2016-03121. Tras ello, la Corte Provincial razonó que "las sentencias producidas en las acciones de protección, por regla general, tienen efectos *inter-partes",* mas, excepcionalmente el juez constitucional de instancia puede "sobrepasar el efecto *inter partes*, para que de cierta manera se incluya una protección más amplia de los derechos constitucionales".

27. Sin embargo, la Corte Provincial señala que en la sentencia de la causa 09286-2016-03121, el único punto con efecto *inter comunis* se refería al deber de que:

> [...] en caso de evidenciarse irregularidades de los concursos de méritos y oposición se realicen las correspondientes investigaciones a fin de determinar responsabilidades de los funcionarios universitarios, aquello se da por cuanto si en el ejercicio de sus funciones, actúan en contra del orden jurídico, deberán asumir las consecuencias jurídicas derivadas por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones [...].

28. Por todas las razones expuestas, la Corte Provincial llegó a la conclusión de que:

> [...] el numeral 2 de la parte resolutiva de la sentencia emitida el 10 de octubre del 2018 dentro de la Acción de Protección Nro. 09286-2016-03121, hace referencia a retrotraer el concurso "V de Mérito y Oposición realizado por la Universidad de Guayaquil", únicamente para revisar la impugnación que planteó el actor de la acción constitucional Acción de Protección Nro. 09286-2016-03121, el ciudadano, CARLOS GABRIEL MORA ESPINOZA, y **no se determina que debía retrotraerse para los demás postulantes, sin embargo, la entidad accionada, Universidad de Guayaquil, al extender los efectos de la sentencia al caso particular de los ciudadanos ELVIS GUILLERMO FUENTES TENORIO y VICENTE PAÚL BORBOR MITE**, quienes no fueran parte procesal en la Acción de Protección Nro. 09286-2016-03121, y al darles por terminado sus nombramientos como profesores titulares de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil, se está extralimitando en lo ordenado por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, violentándose así el derecho a la seguridad jurídica. (Énfasis añadido).
>
> [...] si bien se observa que la resolución indica que es en acatamiento de la resolución jurisdiccional, no se especifica la norma en que se fundamenta su resolución de retrotraer a una fase para todos los participantes.

29. Luego, al referirse al derecho a la defensa, señaló que los actores del proceso de origen no fueron parte procesal ni intervinieron en el proceso 09286-2016-03121. Por lo tanto, la Corte Provincial consideró que "al hacérseles extensivos a estos los efectos jurídicos emanados de la sentencia emitida dentro de la acción de protección, se les transgred[ió] su derecho a una defensa eficaz frente a las argumentaciones de la entidad accionada".

30. Por consecuencia, sobre la base del contenido de la propia sentencia impugnada, este Organismo verifica que la entidad accionante sí recibió un pronunciamiento, por parte de la Corte Provincial, respecto del argumento relevante que invoca como no atendido. En ese sentido, no se da por cumplido el segundo parámetro que debía configurarse para que exista un vicio de incongruencia frente a las partes. Por tal motivo, deviene en inoficioso que la Corte Constitucional se pronuncie respecto del cumplimiento del tercer requisito indicado en el párrafo 20 *supra*.

31. En conclusión, aun cuando se constató que (i) el argumento supuestamente no atendido sí se invocó en el proceso 09332-2020-09677; la Corte Constitucional considera que (ii) la entidad accionante sí recibió un pronunciamiento respecto de este; por lo que, habiendo sido contestado el argumento, la sentencia no incurrió en el alegado vicio de incongruencia frente a las partes. Por lo tanto, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

32. Finalmente, cabe manifestar que esta Corte, no evalúa lo correcto o incorrecto de las decisiones de la justicia ordinaria, sino, la vulneración de derechos constitucionales que se pudieron haber generado. Por ello, en el presente caso la Corte Constitucional no se está pronunciando sobre los hechos del proceso de origen ni sobre la valoración

probatoria de la Sala Provincial, sino respecto de la motivación de la sentencia impugnada.

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 **2700-21-EP**.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

270021EP-7863c

Caso Nro. 2700-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de enero de dos mil veinticinco, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3050-21-EP/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 3050-21-EP

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

SENTENCIA 3050-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por Rodrigo Xavier Salguero Carvajal en contra del auto que concedió y elevó el recurso de apelación interpuesto contra una providencia de mero trámite y contra el auto que aceptó dicho recurso y dejó sin efecto una decisión no impugnada que, además, estaba ejecutoriada. La Magistratura concluye que el recurso era improcedente y que no era posible dejar sin efecto el auto que declaró extinta la obligación y archivó el proceso. En consecuencia, declara que la jueza de la Unidad Judicial y los jueces de la Sala Provincial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, pues inobservaron diversas normas procesales y, como resultado, transgredieron la tutela judicial efectiva en el elemento de ejecutoriedad de la decisión.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 14 de octubre de 2004, María Eugenia Donoso Proaño, en calidad de procuradora judicial del Banco de la Producción S.A. PRODUBANCO ("**PRODUBANCO**") presentó una demanda ejecutiva de cobro de pagaré a la orden en contra de los cónyuges Rodrigo Salguero Carvajal y María Susana Córdoba Viteri como deudores principales; y, contra Verónica Salguero Carvajal y Juan Guillermo Echeverri Ramírez como garantes solidarios ("**demandados**"). El proceso fue signado con el número 17306-2004-1040.

2. Mediante sentencia de 25 de agosto de 2005, el juez del Juzgado Sexto de lo Civil con sede en Quito, provincia de Pichincha ("**Juzgado**") aceptó la demanda. A falta de pago y excepciones condenó a los demandados a pagar inmediatamente y solidariamente los siguientes valores: i) la suma de USD 29 400,00 constante en los dos pagarés aparejados a la demanda; ii) los intereses legales desde la suscripción de los pagarés hasta su vencimiento; iii) los intereses de mora desde el vencimiento de los pagarés hasta su total cancelación; iv) la comisión del 2% anual sobre el capital por gastos de administración; v) los impuestos; y, las costas procesales.

3. El 24 de enero de 2006, el juez del Juzgado aprobó la liquidación de capital, intereses y costas y ordenó a los demandados pagar la suma de USD 40 124,06 en el término de 24 horas o dimitir bienes equivalentes.

4. El 28 de junio de 2018, Rodrigo Salguero Carvajal presentó un escrito y alegó la existencia de dos procesos de insolvencia seguidos por PRODUBANCO contra él y su esposa, María Susana Córdoba Viteri, deudores principales en el juicio ejecutivo.[1] Indicó que cuando se declaró la insolvencia de su esposa ella pagó la totalidad del valor adeudado.[2]

5. El 5 de febrero de 2021, Rodrigo Salguero Carvajal presentó otro escrito y solicitó el archivo de la causa, alegando que la obligación estaba extinta. Indicó que en el proceso de insolvencia seguido contra su esposa, María Susana Córdoba Viteri, se reconoció esto.

6. El 19 de febrero de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**") corrió traslado a PRODUBANCO con los escritos para que se pronuncie en el término de cinco días.

7. El 9 de marzo de 2021, Rodrigo Salguero Carvajal insistió en que se archive el proceso.

8. El 19 de marzo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial dispuso nuevamente a PRODUBANCO que se pronuncie en el término de cinco días.

9. El 6 de abril de 2021, la jueza de la Unidad Judicial declaró "la extinción de la obligación por pago efectivo extrajudicial" y dispuso el archivo de la causa.[3]

---

[1] El proceso seguido en su contra se signó con el número 17310-2006-0508 y el proceso contra su esposa con el número 17307-2006-0504. Estos se habrían iniciado en virtud del artículo 519 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil.

[2] Para ello, refiere que el 2 de julio de 2012, en el marco del proceso 17307-2006-0504, PRODUBANCO informó al Juzgado que María Susana Córdoba Viteri había cancelado los valores adeudados al Banco. Por tanto, PRODUBANCO solicitó que se ordene el archivo del proceso. También solicitó que se disponga la cancelación de la inscripción del auto de calificación de la demanda de insolvencia en el Registro de la Propiedad del cantón Quito. El 1 de noviembre de 2012, el Juzgado declaró hecho el pago y extinta la obligación. En consecuencia, dispuso el archivo de la causa. El accionante adjuntó copias certificadas de las actuaciones procesales referidas.

[3] En lo medular, aludió a las copias certificadas adjuntadas por el accionante y citó los artículos 1583, 1584 y 1585 del Código Civil, que reconocen al pago efectivo como uno de los modos de extinguir las obligaciones. Por último, concluyó: "[p]or lo que, en el caso sub judice, al encontrarse pagada en su totalidad la obligación materia de la presente acción, conforme lo afirmado expresamente por el accionante en el escrito antes citado dentro del juicio de insolvencia 17307-2006-0504 el cual se fundamentó en el presente juicio ejecutivo, corresponde declararla extinguida por pago efectivo; y, consecuentemente declarar la conclusión del proceso y el archivo de la causa".

10. El 9 de abril de 2021, PRODUBANCO contestó la providencia de 19 de marzo del mismo año y solicitó que no se tome en cuenta la petición de archivo de la causa:

> Efectivamente el banco al que represento procedió a presentar un escrito de cancelación de los valores adeudados de la Sra. MARÍA SUSANA CORDOBA VITERI, como de la Sra. VERÓNICA PATRICIA SALGUERO CARVAJAL en calidad de codeudora y de garante respectivamente luego de haber llegado a un acuerdo con el banco. Pero eso no significa que el señor RODRIGO XAVIER SALGUERO CARVAJAL en calidad de deudor principal haya cancelado la obligación que mantiene con el BANCO DE LA PRODUCCIÓN S.A. Situación que el demandado conoce perfectamente.

11. El 15 de abril de 2021, PRODUBANCO solicitó que se nombre un nuevo perito y se elabore una reliquidación de intereses hasta la presente fecha.

12. El 23 de abril de 2021, la jueza de la Unidad Judicial indicó que PRODUBANCO no contestó de manera oportuna la petición de Rodrigo Salguero Carvajal y que el 6 de abril de ese año se declaró extinta la obligación y se archivó el proceso. Por lo expuesto, negó lo solicitado.

13. El 28 de abril de 2021, PRODUBANCO interpuso recurso de apelación contra el auto de 23 de abril del mismo año.

14. El 5 de mayo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial concedió y elevó el recurso.

15. El 1 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala Provincial**") aceptó el recurso, revocó el auto de 6 de abril de 2021 y dispuso que se continúe con la tramitación de la causa. En lo principal, arguyó:

> En el caso sub judice, se considera que una de las accionadas María Susana Córdoba Viteri, en el juicio de insolvencia 17307-2006-0504, se ha declarado la extinción de la obligación, en virtud de que la referida demandada, ha cancelado dicha obligación; eso no significa que los demás demandados se encuentren inmiscuidos en ese acuerdo, en tanto y en cuanto, se debe establecer que el juicio de insolvencia es un juicio personal e individual. Por otra parte, de manera astuta el demandado Xavier Salguero Carvajal solicita la extinción de la obligación en el juicio ejecutivo 17306-2004-1040, juicio que si bien es cierto, es el proceso principal, por ende, dicho acuerdo antes mencionado solo le atañe a la demandada es decir a la señora María Susana Córdoba Viteri y NO a los demás demandados. Por lo que, la Jueza de instancia, no ha verificados [sic] que todos los demandados hayan cancelado dicha obligación en el juicio ejecutivo 17306-2004-1040, por lo que, resulta apresurado [sic] la resolución adoptada por la jueza de instancia. Por último de la revisión de los recaudos procesales se establece que el demandado Xavier Salguero Carvajal, no ha cancelado dicha obligación en el proceso ejecutivo.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

16. El 8 de septiembre de 2021, Rodrigo Xavier Salguero Carvajal ("**accionante**") presentó acción extraordinaria de protección contra el auto de 1 de septiembre de 2021 emitido por la Sala Provincial. Si bien no impugnó expresamente el auto de 5 de mayo de 2021 emitido por la Unidad Judicial, sí esgrimió cargos contra el mismo.

17. El 19 de noviembre de 2021, la causa *in examine* fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

18. El 17 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa y solicitó a la Sala Provincial un informe de descargo.[4]

19. El 11 de mayo de 2022, el accionante solicitó la resolución de la causa.

20. El 5 de diciembre de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento y solicitó a la Unidad Judicial un informe de descargo.

2. Competencia

21. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

22. El accionante considera que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación.

23. En primer lugar, sobre la seguridad jurídica, indica que el auto de 6 de abril de 2021 puso fin a la controversia al declarar extinta la obligación y ordenar el archivo del proceso. Por tanto, esgrime que "lo único que cabía era la apelación durante el término de 3 días hasta el 9 de abril del 2021", pero que PRODUBANCO jamás apeló este auto.

24. Determina que PRODUBANCO apeló la providencia de 23 de abril de 2021 y que la jueza de la Unidad Judicial, de forma ilegal y violando la cosa juzgada, "acepta la

[4] La Sala estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

apelación de [esta providencia], cuando […] simplemente se había realizado por mero trámite para dar contestación a los escritos del 9 y del 15 de abril del 2021, en el sentido de que ya no procedían dado que ya no era el momento procesal oportuno". Reitera que las providencias de mero trámite no pueden ser apeladas, pero, que aun así, la jueza de la Unidad Judicial concedió el recurso y la Sala Provincial revocó un auto diferente, ya que dejó sin efecto el auto de 6 de abril de 2021.

25. En segundo lugar, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el accionante indica que las decisiones impugnadas inobservaron los artículos 323 y 326 del Código de Procedimiento Civil ("**CPC**").[5] Esgrime que PRODUBANCO apeló la providencia de 23 de abril de 2021:

> […] que no tiene carácter de auto ya que no resolvió lo esencial del proceso que si [sic] fue resuelto en auto del 6 de abril del 2021 […] en el que se declaró **extinta la obligación y se archivó el proceso**, mismo que al 28 de abril del 2021 se encontraba ejecutoriado y en firme, siendo inapelable, por tanto el tribunal debió rechazar conocer la apelación que había sido concedida por la jueza de primera instancia en contra de normas expresas consagradas en los artículos 323 y 326 del Código de Procedimiento Civil (énfasis en el original).

26. Arguye que aunque solo se apeló la providencia de 23 de abril de 2021 la Sala Provincial revocó el auto de 6 de abril del mismo año, omitiendo que estaba ejecutoriado y en firme. A su criterio, la autoridad judicial violó el artículo 324 del CPC[6] y falló contra norma expresa "porque al fallar sobre un auto distinto y anterior a la providencia recurrida, que es el del 6 de abril, la apelación estaba fuera del término legal de 3 días para ser aceptada".

27. Por último, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación indica que la Sala Provincial motivó su auto "sobre un hecho inexistente", toda vez que se refirió a un acuerdo entre María Susana Córdoba Viteri y PRODUBANCO que no constaba dentro del proceso de insolvencia número 17307-2006-0504. Además, arguye que la Sala Provincial no motivó con normas de derecho el argumento respecto a "que la obligación que cancela María Susana Córdoba Viteri […] solo le atañe a ella

---

[5] Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial 58, suplemento, 12 de julio de 2005. Artículo 323: "Apelación es la reclamación que alguno de los litigantes u otro interesado hace al juez o tribunal superior, para que revoque o reforme un decreto, auto o sentencia del inferior".
Artículo 326: "Se puede apelar de las sentencias, de los autos y de los decretos que tienen fuerza de auto. Sin embargo, no son apelables los autos o decretos que no ocasionan gravamen irreparable en definitiva, ni aun cuando condenen en costas y multas; y, en general, toda decisión a que la ley deniegue este recurso.
Tampoco son apelables las providencias sobre suspensión o prórroga de términos, las que conceden términos para pruebas, las que manden practicarlas, las que califiquen interrogatorios, las que concedan términos extraordinarios, y las demás de mero trámite".

[6] *Ibid*. Artículo 324: "La apelación se interpondrá dentro del término de tres días; y el juez, sin correr traslado ni observar otra solemnidad, concederá o denegará el recurso.
No se aceptará la apelación, ni ningún otro recurso, antes de que empiece a decurrir el término fijado en el inciso anterior, salvo lo dispuesto en los artículos 90 y 306".

y no a los otros accionados". A su juicio, el auto de 1 de septiembre de 2021 no subsume los hechos a la norma.

28. En mérito de lo expuesto, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto el auto de 1 de septiembre de 2021.

3.2. De las judicaturas accionadas

29. Pese a haber sido debidamente notificadas ni la Sala Provincial ni la Unidad Judicial presentaron informes de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

30. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.[7] Conforme se desprende de los párrafos 23 a 26, el accionante esgrime que las autoridades judiciales accionadas vulneraron su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al inobservar los artículos 323, 324 y 326 del CPC. Para sostener este cargo proporciona dos argumentos: (i) no cabía el recurso de apelación contra la providencia de 23 de abril de 2021, al ser de mero trámite; y, (ii) pese a ello, la Sala resolvió un recurso improcedente e, incluso, dejó sin efecto un auto no impugnado –el de 6 abril de 2021– que, además, se encontraba ejecutoriado. En consecuencia, al evidenciar que el cargo es claro y completo[8] y que, en lo medular, acusa a las autoridades judiciales de conceder y aceptar un recurso improcedente, en el que se habría dejado sin efecto un auto ejecutoriado, se plantea el siguiente problema jurídico únicamente a través del derecho a la seguridad jurídica: **¿Los autos impugnados, al presuntamente conceder y aceptar un recurso de apelación improcedente y, además, dejar sin efecto un auto que no fue apelado y que se encontraba ejecutoriado, vulneraron la seguridad jurídica?**

31. En el párrafo 27, el accionante alega que el auto de 1 de septiembre de 2021 emitido por la Sala Provincial se pronunció sobre un hecho inexistente y que no motivó con normas de derecho lo resuelto. Además, arguye que el auto no subsume los hechos a la norma. Por tanto, al evidenciar que el cargo es claro y completo y que acusa a la

[7] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.
[8] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho de forma "directa e inmediata".

referida decisión de no contar con una fundamentación suficiente, tanto fáctica como normativa, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El auto de 1 de septiembre de 2021 contiene una motivación fáctica y normativa suficiente?**

32. En primer lugar, se resolverá el problema jurídico sobre una potencial vulneración a la seguridad jurídica, pues de aceptarse y determinar que a través de los autos impugnados se tramitó un recurso de apelación improcedente, así como que se dejó sin efecto un auto no apelado y ejecutoriado, sería inoficioso revisar si su motivación es suficiente.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Los autos impugnados, al presuntamente conceder y aceptar un recurso de apelación improcedente y, además, dejar sin efecto un auto que no fue apelado y que se encontraba ejecutoriado, vulneraron la seguridad jurídica?

33. 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".[9] Esto implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.[10]

34. No obstante, es preciso puntualizar que a esta Corte no le compete analizar la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normativa legal o infralegal, sino verificar si la inobservancia del ordenamiento jurídico tiene transcendencia constitucional, es decir, si se afectó uno o más preceptos constitucionales distintos a la seguridad jurídica.[11]

35. Esta Corte revisará las alegaciones principales del accionante referidas en el párrafo 30 *supra*: (i) no cabía el recurso de apelación contra la providencia de 23 de abril de 2021, al ser de mero trámite; y, (ii) pese a ello, la Sala Provincial resolvió un recurso improcedente e, incluso, dejó sin efecto un auto no impugnado –el de 6 abril de 2021– que, además, se encontraba ejecutoriado. A su criterio, dichas actuaciones inobservaron los artículos 323, 324 y 326 del CPC.

[9] Artículo 82 de la CRE.
[10] CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 21.
[11] CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.4 y 14.5.

36. Sobre (i), el artículo 326 del CPC prescribe:

> Se puede apelar de las sentencias, de los autos y de los decretos que tienen fuerza de auto. Sin embargo, no son apelables los autos o decretos que no ocasionan gravamen irreparable en definitiva, ni aún cuando condenen en costas y multas; y, en general, **toda decisión a que la ley deniegue este recurso.**
> **Tampoco son apelables las providencias** sobre suspensión o prórroga de términos, las que conceden términos para pruebas, las que manden practicarlas, las que califiquen interrogatorios, las que concedan términos extraordinarios, y las demás **de mero trámite** (énfasis añadido).[12]

37. Como se desprende de los antecedentes procesales, PRODUBANCO interpuso recurso de apelación contra la providencia de 23 de abril de 2021. En esta providencia, la jueza de la Unidad Judicial indicó que PRODUBANCO no contestó de manera oportuna la petición del accionante y que el 6 de abril de 2021 se declaró extinta la obligación y se archivó el proceso.

38. Esta providencia efectivamente es una de mero trámite, pues no resolvió una cuestión procesal o de fondo. Al contrario, se limitó a negar lo solicitado por PRODUBANCO al ser inoportuno y a ratificar el archivo de la causa dispuesto mediante auto de 6 de abril de 2021. Es decir, resolvió una cuestión incidental.

39. Además, el artículo 489 del CPC determina:

> En la fase de ejecución del fallo, podrán alegarse pago efectivo, transacción compensación, compromiso en árbitros, novación, espera, el pacto de no pedir y cualquier otro arreglo que modifique la obligación, siempre que fueren posteriores a la sentencia. El juez admitirá estas alegaciones únicamente cuando consten de documento público, documento privado judicialmente reconocido o confesión judicial **y su resolución causará ejecutoria** (énfasis añadido).

40. Esto es justamente lo que ocurrió en el caso que nos ocupa. El accionante compareció en la fase de ejecución, el 28 de junio de 2018 y el 5 de febrero de 2021, y sostuvo la extinción de la obligación por pago efectivo, posterior a la sentencia.[13] La jueza de la Unidad Judicial admitió esta alegación y emitió el auto de 6 de abril de 2021 que, como prescribe la norma referida *ut supra*, causó ejecutoria.[14]

---

[12] CPC, artículo 326.
[13] Ver, párrafo 4 y pie de página 2 *supra*. El accionante adjuntó copias certificadas de las actuaciones procesales emitidas en el marco del proceso de insolvencia 17307-2006-0504, seguido contra su esposa. Específicamente, aquellas en las que PRODUBANCO informó al Juzgado que su cónyuge había cancelado los valores adeudados al Banco y solicitó el archivo del proceso, así como que se disponga la cancelación de la inscripción del auto de calificación de la demanda de insolvencia en el Registro de la Propiedad del cantón Quito. De igual manera, adjuntó el auto de 1 de noviembre de 2012, en que el Juzgado declaró hecho el pago, extinta la obligación y dispuso el archivo de la causa.
[14] Ver, párrafo 9 y pie de página 3 *supra*.

41. Por lo expuesto, esta Corte concluye que no cabía el recurso de apelación en la fase de ejecución del juicio ejecutivo subyacente, ni contra el auto de 6 de abril de 2021 o la providencia de 23 de abril de 2021. Pese a que el recurso jamás debió ser concedido por la Unidad Judicial ni aceptado por la Sala Provincial, se analizará el segundo argumento del accionante respecto a que se dejó sin efecto el auto de 6 de abril de 2021, el cual no fue impugnado y se encontraba ejecutoriado.

42. Sobre (ii), el artículo 324 del CPC establece:

> La apelación se interpondrá **dentro del término de tres días**; y el juez, sin correr traslado ni observar otra solemnidad, concederá o denegará el recurso.
> **No se aceptará la apelación, ni ningún otro recurso, antes de que empiece a decurrir el término fijado en el inciso anterior**, salvo lo dispuesto en los artículos 90 y 306 (énfasis añadido).

43. En concordancia, el artículo 296 del CPC prescribe que la sentencia se ejecutoría, entre otros, "[p]or no haberse recurrido de ella dentro del término legal". El artículo 298 de esta norma indica que los autos se ejecutorían, entre otros, por el mismo motivo. En consecuencia, y más allá de que el auto de 6 de abril de 2021 no era objeto de apelación, este se ejecutorió a los tres días de su emisión, sin que se hayan interpuestos recursos horizontales. Por ende, al conocer el recurso de apelación contra la providencia de 23 de abril de 2021 –que como se dijo era improcedente– la Sala Provincial bajo ningún concepto podía dejar sin efecto el auto de 6 de abril de 2021, pues se encontraba ejecutoriado. Además, en observancia del artículo 489 del CPC, este auto nunca podría haber sido apelado, ya que la norma expresamente señala que causará ejecutoria.

44. Con base en lo expuesto, se evidencia que las autoridades judiciales accionadas inobservaron diversas normas procesales. Tal y como se señaló en el párrafo 34 *supra*, corresponde verificar si la referida inobservancia afectó otro precepto constitucional distinto a la seguridad jurídica. En el presente caso, las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial y de la Sala Provincial transgredieron la tutela judicial efectiva en el elemento de ejecutoriedad de la decisión.[15] Este garantiza que la sentencia o resolución se cumpla satisfactoriamente.[16] En cambio, de no ejecutarse la sentencia por cuestiones como la existencia de errores que impidan su cumplimiento, de no ejecutarse en sus propios términos o de ejecutarse de forma incompleta, defectuosa o inadecuada se vulneraría este derecho en su tercer elemento.[17] De igual manera, de afectar, interrumpir o revertir de manera injustificada o arbitraria el archivo de una sentencia

[15] Constitución. "Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".
[16] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 135.
[17] *Ibid*., párr. 137.

o resolución también se afectaría este elemento, pues ello implicaría desconocer que las sentencias deben ejecutarse y, una vez cumplidas y archivadas, solo es posible cuestionar esta decisión en el marco de lo permitido por el ordenamiento jurídico. Caso contrario, no existiría certeza y los procesos judiciales se extenderían *ad infinitum*.

45. Esto es precisamente lo que ocurrió en el caso *in examine*. Una vez que, mediante auto de 6 de abril de 2021, la jueza de la Unidad Judicial declaró extinta la obligación y archivó el proceso, la norma procesal no permitía conceder un recurso improcedente interpuesto contra una providencia de mero trámite, desconociendo las normas que proscribían esa actuación. Por consiguiente, tampoco permitían a la Sala Provincial dejar sin efecto el auto de 6 de abril de 2021. Este auto se encontraba ejecutoriado al no haberse interpuesto recursos horizontales contra el mismo en el término de tres días y, además, causaba ejecutoria por disposición expresa. Es decir, no podía revisarse en apelación, incluso de haberse apelado expresamente. Por tanto, la inobservancia del ordenamiento jurídico implicó revertir de manera arbitraria el auto que declaró el archivo de la causa, transgrediendo así la tutela judicial efectiva en el elemento de ejecutoriedad de la decisión.

46. En consecuencia, esta Corte declara que los autos impugnados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica y, como consecuencia, la tutela judicial efectiva en el elemento de ejecutoriedad de la decisión del accionante. Conforme se mencionó en el párrafo 32 *supra*, al constatar dicha vulneración no se resolverá el problema jurídico sobre la motivación, pues sería inoficioso.

6. Reparación integral

47. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales corresponde dictar las respectivas medidas de reparación integral para restablecer los derechos de la parte afectada, siempre que sea posible.

48. En este caso, los autos impugnados vulneraron la seguridad jurídica al inobservar diversas normas procesales y, como resultado, la tutela judicial efectiva en el elemento de ejecutoriedad de la decisión. Por ello, a fin de restablecer los derechos del accionante, corresponde dejarlos sin efecto y retrotraer el proceso al momento previo a la vulneración de derechos. Es decir, al auto de 23 de abril de 2021, en el que la jueza de la Unidad Judicial negó lo solicitado por PRODUBANCO y dispuso que en el auto de 6 de abril de 2021 ya se había declarado extinta la obligación y archivado el proceso. No corresponde que la jueza de la Unidad Judicial se pronuncie sobre el escrito de 28 de abril de 2021 en el que PRODUBANCO apeló la providencia de 23 de abril del mismo año, pues en esta sentencia se determinó la improcedencia del recurso.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **3050-21-EP**.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y de la tutela judicial efectiva en el elemento de ejecutoriedad de la decisión.

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

   i. Dejar sin efecto el auto de 1 de septiembre de 2021 emitido por la Sala Provincial y el auto de 5 de mayo de 2021 emitido por la jueza de la Unidad Judicial. Retrotraer el proceso hasta el momento previo a su emisión. Esto es, a la providencia de 23 de abril de 2021 que ratificó que en el auto de 6 de abril de 2021 se declaró extinta la obligación y se archivó el proceso. No corresponde que la jueza de la Unidad Judicial se pronuncie sobre el escrito de 28 de abril de 2021 en el que PRODUBANCO apeló la providencia de 23 de abril del mismo año, pues en esta sentencia se determinó la improcedencia del recurso.

   ii. Llamar la atención a la jueza Grimanesa Erazo Navarrete de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y a los jueces Yolanda Cueva Bautista, María Augusta Sánchez Lima y Oswaldo Almeida Bermeo de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. El Consejo de la Judicatura deberá anotar el llamado de atención en la hoja de vida de las autoridades judiciales.

4. Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

305021EP-7880e

Caso Nro. 3050-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiun de enero de dos mil veinticinco, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3214-21-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2024

CASO 3214-21-EP

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

SENTENCIA 3214-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro en el marco de una acción de protección. Este Organismo determina que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE), al verificarse que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 6 de agosto de 2021, Luis Vicente Bravo Gallegos, procurador común de varias personas[1] (“**actor**”), presentó una acción de protección en contra de Darío Macas Salvatierra y Vicente Rodríguez Palma, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala respectivamente (“**GAD de Machala”**) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, impugnó la elección de Hugo Adolfo Ruilova Pérez Salcedo como jefe titular del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala (“**CBMM**”).[2]

2. El 27 de agosto de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Machala (“**Unidad Judicial**”) declaró sin lugar la acción.[3] El actor interpuso un recurso de apelación.

[1] Daniel Eugenio Orellana Ulloa, Gustavo Mauricio Caraguay Carrillo, Pablo Francisco Bastidas Vargas, William Hernán Iñiguez Moreno, Francisco Alberto Valdiviezo Fuentes, José Andrés Jaramillo Marín, Jaime Efrén Niebla Fernández, Luis Armando Zambrano Miranda, Juan Manuel Murgueitio López, Luis Alberto Pesantes Rosales, Julio César Cedillo Cedillo, Héctor Daniel Jara Carrasco, Vladimir Efraín Ordoñez López, Gonzalo Bernardino Tinoco Campoverde, Wilmer Iván Guerrero Del Hierro, Evelio Ramiro Dávila Aguilar, Luis Vicente Mora Valdiviezo, Francisco Arturo Guzmán Loayza, Cosme Manuel Jaya Freire, Charles Darwin Jaramillo Echeverria, Carlos Julio Suárez Toledo, Stalin Gonzalo Cando Sarango y Osner Emilio Correa Alonso.
[2] Proceso 07205-2021-01783. El actor indicó que presentó esta acción en conjunto con un grupo de servidores del Cuerpo de Bomberos Municipal de Machala, porque el alcalde del GAD de Machala habría nombrado jefe titular del CBMM a Hugo Adolfo Ruilova Pérez, sin cumplir con la normativa vigente y sin que la persona nombrada haya cumplido los requisitos para el ejercicio de ese cargo.
[3] La Unidad Judicial señaló que no se justificó que la vía judicial ordinaria no sea adecuada ni eficaz para resolver la pretensión del actor, así como tampoco se evidenció la directa vulneración de derechos constitucionales alegada.

3. El 13 de octubre de 2021, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ("**Sala Provincial**") aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y aceptó la acción de protección.[4]

4. El 12 de noviembre de 2021, Hugo Adolfo Ruilova Pérez Salcedo ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 13 de octubre de 2021.

5. El 14 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[5] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó que la Sala Provincial remita un informe de descargo.

6. El 4 de febrero de 2022, la Sala Provincial presentó su informe de descargo.

7. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 10 de octubre de 2024, y solicitó un informe de descargo actualizado a la Sala Provincial.

8. El 23 de octubre de 2024, la Sala Provincial presentó su informe de descargo actualizado.

2. Competencia

9. 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. Del accionante

10. El accionante alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

[4] En lo principal, señaló que "existe violación constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, [por parte del GAD de Machala] al dictar la resolución administrativa Nro.-077-AGADMM-2019, de 29 de agosto de 2019". La Sala indicó que se afectó la seguridad jurídica porque Hugo Adolfo Ruilova Pérez no cumplió los requisitos para ejercer el cargo de jefe de bomberos y además que la resolución que lo designó no cumplía con los parámetros requeridos para una motivación suficiente. Por lo expuesto, dispuso dejar sin efecto la mencionada resolución.

[5] Conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

Para sustentar sus pretensiones en contra de la decisión impugnada, el accionante expresa los siguientes cargos:

11. Sobre el derecho al **debido proceso en la garantía de la motivación** (art. 76.7.l CRE), el accionante señala principalmente que la Sala Provincial incurrió en "defectuosa motivación" y en "ausencia de motivación". [6] Lo anterior, pues a su criterio:

11.1 La Sala Provincial debía hacer un análisis de los hechos del caso y determinar los derechos que fueron vulnerados en la esfera constitucional. Al respecto, señala que "sobre los hechos, la situación es clara", pero "sobre los derechos constitucionales la situación no ha sido dilucidada".[7] Asimismo, considera que la Sala no analizó "de manera clara los cargos expuestos, ni los derechos, (sic) supuestamente vulnerados en perjuicio de los accionantes", puesto que "no hay una explicación sobre si los hechos del caso se subsumen en una violación de derechos constitucionales en perjuicio de los accionantes o de un tercero".[8]

11.2 La sentencia impugnada tergiversó la naturaleza jurídica del acto administrativo impugnado, pues, a criterio del accionante, la resolución que lo nombraba como jefe de bomberos era de efecto particular y no tenía relación con quienes plantearon la acción de protección. Al respecto, el accionante sostiene que la decisión impugnada analizó los efectos de un acto administrativo que le generó un derecho a su favor y no tomó en cuenta que la acción de protección no es un proceso adversarial en el que se buscará establecer responsabilidades administrativas derivadas de su designación. Por lo que, considera que la vía adecuada para conocer esta situación era la acción de lesividad contenida en el artículo 115 del COA.[9]

12. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica** (art. 82 CRE), el accionante considera que fue vulnerado porque la Sala Provincial no explicó la forma en que "una decisión contenida en un acto administrativo de designación puede vulnerar derechos constitucionales de terceros". Además, los jueces accionados "han interpretado las normas relevantes […] de forma diametralmente opuesta a lo dispuesto en los precedentes constitucionales" respecto a la procedencia de la acción de protección.[10] Por lo expuesto, expresa que la Sala Provincial ha permitido un uso arbitrario que desnaturaliza la acción de protección.[11]

[6] Demanda, p. 5.
[7] Demanda, p. 18.
[8] Demanda, p. 18.
[9] Demanda, p. 17.
[10] Demanda, p. 18.
[11] *Ibid.*

13. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se repare integralmente los derechos vulnerados. Como medidas de reparación, requiere que se deje sin efecto la decisión impugnada y que, en el fondo de la acción de protección, se declare que no hay violación de derechos en perjuicio de los accionantes de origen.

3.2. De la Sala Provincial

14. En su informe de descargo, la Sala Provincial señala que su decisión se encuentra **debidamente motivada,** porque "ha expuesto de forma clara los antecedentes de hecho, los principios, normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia aplicables al caso concreto […]".[12] Además, considera que dieron respuesta "a todos los argumentos expuestos por las partes en la prosecución de la causa, que posean incidencia significativa en la resolución del problema jurídico".[13] También indica que, en su sentencia, se contestó a "los planteamientos de la parte accionada, se analizó porqué se consideraron vulnerados los derechos, a su vez se explicó porque no se trata de un asunto de mera legalidad […]".[14]

15. Paralelamente, señala que su decisión no vulneró el derecho a la **seguridad jurídica** porque "el Tribunal ha determinado la procedencia de la acción de protección en base a la consideración de los hechos específicos del caso concreto, concluyendo que existen elementos que justifican la intervención de la justicia constitucional".[15]

4. Cuestiones previas

16. El artículo 59 de la LOGJCC establece que "la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que **han o hayan debido ser parte** en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". Por su parte, esta Corte ha indicado: "[s]i una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente le impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso".[16] En la misma línea, este Organismo ha señalado:

> Si **alguna decisión** adoptada en el proceso de origen **afectó un derecho del accionante** a **pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal**, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión [énfasis añadido].[17]

[12] Informe de descargo, 23 de octubre de 2024, p. 4.
[13] Informe de descargo, 23 de octubre de 2024, p. 5.
[14] Informe de descargo, 23 de octubre de 2024, p. 6.
[15] Informe de descargo, 23 de octubre de 2024, p. 8.
[16] CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 22.2
[17] *Ibid*., párr. 20.5.2.

17. En el caso en examen, se observa que dentro del proceso 07205-2021-01783, las partes procesales fueron Luis Vicente Bravo Gallegos, procurador común de veintitrés personas[18] (legitimados activos), y Darío Macas Salvatierra y Vicente Rodríguez Palma, alcalde y procurador síndico del GAD de Machala (legitimados pasivos). En el caso 07205-2021-01783 se impugnó la resolución 077-AGADMM-2019 de 29 de agosto de 2019, mediante la cual se nombró como jefe de bomberos del CBMM a Hugo Adolfo Ruilova Pérez Salcedo. El 13 de octubre de 2021, la Sala Provincial, en sentencia de apelación, dejó sin efecto la referida resolución.

18. Ahora bien, aunque el accionante fue ajeno a la relación jurídico-procesal de la controversia de origen, la decisión de la judicatura accionada lo habría afectado directamente. Por lo tanto, Hugo Adolfo Ruilova Pérez Salcedo está legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.[19]

20. Respecto del cargo recogido en el párrafo 11.1. *supra,* el accionante refiere que la decisión de la Sala Provincial no explicó si los hechos del caso efectivamente se subsumen en una violación de derechos constitucionales. Además, indicó que la Sala Provincial tampoco "dilucidó" ni "analizó de forma clara" sobre los derechos constitucionales que fueron invocados por los accionantes.[20] Sobre lo indicado, esta Corte anota que el accionante alega que se vulneró su derecho a la motivación por cuanto la Sala Provincial habría incurrido en una insuficiencia motivacional. Por lo

[18] Daniel Eugenio Orellana Ulloa, Gustavo Mauricio Caraguay Carrillo, Pablo Francisco Bastidas Vargas, William Hernán Iñiguez Moreno, Francisco Alberto Valdiviezo Fuentes, José Andrés Jaramillo Marín, Jaime Efrén Niebla Fernández, Luis Armando Zambrano Miranda, Juan Manuel Murgueitio López, Luis Alberto Pesantes Rosales, Julio Cesar Cedillo Cedillo, Héctor Daniel Jara Carrasco, Vladimir Efraín Ordoñez López, Gonzalo Bernardino Tinoco Campoverde, Wilmer Iván Guerrero Del Hierro, Evelio Ramiro Dávila Aguilar, Luis Vicente Mora Valdiviezo, Francisco Arturo Guzmán Loayza, Cosme Manuel Jaya Freire, Charles Darwin Jaramillo Echeverria, Carlos Julio Suárez Toledo, Stalin Gonzalo Cando Sarango y Osner Emilio Correa Alonso.

[19] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

[20] Demanda, p. 18.

que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque no cuenta con una motivación suficiente?**

21. En relación con los cargos señalados en los párrafos 11.2 y 12 *supra*, esta Corte advierte que el accionante expone que la decisión impugnada tergiversó la naturaleza jurídica del acto administrativo impugnado, porque su designación como jefe de bomberos era de efecto particular y no tenía relación con los accionantes de la acción de protección. Además, indica que la vía adecuada para absolver "responsabilidades" administrativas por su designación era la vía ordinaria. También, sostiene que la Sala para aceptar el recurso de apelación interpretó "de forma diametralmente opuesta a los precedentes constitucionales" sobre la procedencia de la acción de protección, sin mencionar de forma concreta dichos precedentes. Al respecto, esta Corte observa que estos planteamientos en sustancia persiguen la corrección de la resolución del proceso de origen. Es decir, el accionante busca que esta Corte se pronuncie sobre el fondo del asunto controvertido, lo que no se puede realizar en una acción extraordinaria de protección, a menos esta Corte decida hacerlo de oficio, en cumplimiento de ciertos presupuestos.[21] Por lo tanto, no es posible plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque no cuenta con una motivación suficiente?

22. La Constitución, en el artículo 76 número 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

23. La Corte Constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21,[22] recoge la jurisprudencia dictada en la sentencia 001-16-PJO-CC, en la cual se determina que en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada. Es decir, los

[21] En la sentencia 176-14-EP/19 (párr. 55 y 56), este Organismo determinó que puede realizar un examen de mérito en los procesos de garantías jurisdiccionales siempre que se verifique la concurrencia de los siguientes supuestos: 1. Que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales; 2. Que, prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial; 3. Que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y, 4. Que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.
[22] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

jueces deberán realizar un profundo análisis acerca de la real ocurrencia de los hechos y únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.[23]

24. En particular, la Corte ha establecido que, en el estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales, la motivación de las sentencias es reforzada. Por lo que, al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: **i)** enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, **ii)** explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, **iii)** realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y en caso de no encontrar vulneraciones, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[24]

25. Ahora bien, en el caso *in examine*, el accionante alega que la sentencia de segunda instancia habría vulnerado su derecho a la motivación debido a que no explicó si los hechos del caso efectivamente se subsumen en una violación de derechos constitucionales. Por ello, corresponde que este Organismo verifique el cumplimiento de los supuestos referidos *ut supra,* dentro de la sentencia de 13 de octubre de 2021 emitida por la Sala Provincial.

26. Respecto a la obligación de **enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundó la decisión i),** esta Corte observa que la Sala Provincial enunció las normas sobre los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.l CRE), elegir y ser elegidos (art. 61.1 CRE), participar en asuntos de interés público (art. 61.2 CRE), y desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades (art. 61.7 CRE). Además, transcribió los artículos 240, 253 y 264 de la Constitución referentes a las competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados y a los cuerpos de bomberos como entidades de seguridad complementaria. También, hizo referencia a los artículos 14 y 248 del Código Orgánico de la Entidad de Seguridad Ciudadana y Orden Público ("**COESCOP**") y también citó la Resolución SNGRE-006-2020 del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, y el artículo 23 de la Ordenanza Sustitutiva que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Machala. En consecuencia, la Sala Provincial cumplió con la obligación **i)**.

[23] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 24.
[24] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28 y sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 43-48. Al respecto, estos son los supuestos mínimos para que exista suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales.

27. Sobre la obligación de **explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho ii),** este Organismo verifica que la decisión impugnada desarrolló la motivación de la decisión en el considerando quinto, con referencia a las normas pertinentes.

28. Al respecto, la Sala Provincial, al analizar el derecho a la seguridad jurídica alegado por los accionantes, examinó los documentos aparejados en el proceso y estableció que existían inconsistencias en la información sobre el tiempo de servicio de Hugo Adolfo Ruilova Pérez como bombero voluntario y los requisitos para ejercer el cargo como jefe de bomberos. En consecuencia, estableció que el accionante "no cumplía con los 15 años de manera operativa y continua que es requisito legal (sic)" para poder ser jefe de bomberos del CBMM.[25]

29. En adición, la Sala Provincial determinó:

> el 2 de octubre del 2019, al Ing. Hugo Adolfo Ruilova Pérez, se lo asciende al GRADO DE MAYOR, en tanto se denota que el mismo 8 de octubre del 2019, se lo asciende al grado de CORONEL, es decir en un tiempo de un ascenso a otro de 6 días, que es imposible que en seis días haya realizado los cursos y que cumpla los demás requisitos para acceder al grado superior. Por lo que este Tribunal, observa y pone en conocimiento de la entidad accionada, para los fines legales consiguientes y se determine responsabilidades de existir.

30. En función de lo indicado, este Organismo evidencia que la Sala Provincial sí realizó un razonamiento respecto a los antecedentes de hecho y la pertinencia de las normas referidas en el párrafo 23 *supra* al caso. En consecuencia, la Sala Provincial sí cumplió con la obligación **ii)**.

31. Respecto a la obligación de **realizar un análisis para la verificar la existencia o no de vulneración a los derechos iii)**, esta Corte verifica que la Sala Provincial debía atender las alegaciones de la acción de protección respecto a la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.l CRE) y el derecho de participación (art. 61.7 CRE).

32. Esta Corte observa que, en la sentencia impugnada, la autoridad judicial hizo el siguiente análisis sobre los derechos alegados:

32.1. La Sala Provincial consideró que el acto administrativo impugnado inobservó el **principio de legalidad** y la **seguridad jurídica,** porque afectó:

> a las demás personas que constan en el listado de los perfiles de candidatos, para ser considerados como elegibles Jefe del Cuerpo de Bomberos de

[25] Sentencia de segunda instancia, considerando quinto.

> Machala y que constan en el memorando CBMM-TH-2019-289, remite a la Comisión de Calificación y Ascenso.

32.2. Sobre el derecho al debido proceso en la **garantía de la motivación**, la Sala Provincial estableció que "la Resolución Administrativa […], no cumple con los parámetros mínimos" porque:

> se limitan a expresar partes constitucionales y legales, sin que se pueda determinar la enunciación de normas jurídicas previas claras y públicas que debieron ser utilizadas; como tampoco se hace la debida explicación de su aplicación al caso, porque no existe premisa, ni conclusión; y, esto se debe lógicamente porque el acto administrativo fue generado vulnerando el principio de seguridad jurídica, no se da argumento, si se cumple o no con los requisitos legales, que conlleve a justificar la decisión adoptada, dada en la parte resolutiva.

32.3. Sobre la supuesta vulneración al **derecho de participación**, la Sala Provincial estableció que la decisión para elegir al jefe de bomberos del CMBB se realizó por parte del alcalde del GAD de Machala, a partir de una terna conformada por: Cap. (B) Ing. Hugo Adolfo Ruilova Pérez, Crnl. (B) Ing. Mario Javier Astudillo Gómez. Cap. (B) Ing. Ray Javier Coello Zaldúa. Por lo que, "los accionantes no han logrado demostrar que sus derechos de participación les hayan sido vulnerados", dado que no se encontraban en la terna propuesta por la unidad de talento humano de la entidad.

32.4. Por último, la Sala Provincial determinó que la acción de protección si era la vía adecuada para discutir los asuntos puestos a conocimiento porque, a su criterio, el caso presentado "no es de mera legalidad sino constitucional, por lo que cabe perfectamente su admisibilidad".[26]

33. Por lo expuesto, se puede evidenciar que la sentencia impugnada sí analizó los hechos del caso para verificar si se desprende la vulneración de los derechos identificados en la sentencia. Luego determinó las razones por las cuales consideró que se vieron vulnerados los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.l CRE). Además, descartó la vulneración al derecho de participación de los accionantes (art. 61.7 CRE).

34. Por lo dicho, esta Corte verifica que la Sala Provincial cumplió con la obligación de realizar un análisis para la verificar la existencia o no de vulneración a los derechos **iii)**.

[26] Sentencia de segunda instancia, considerando quinto, párr. 83.

35. En consecuencia, esta Magistratura constata que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente en atención al estándar de motivación reforzada en garantías jurisdiccionales. En consecuencia, la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE).

36. Finalmente, este Organismo considera pertinente recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte no tiene la obligación de verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, pues hacerlo convertiría a esta Corte en una nueva instancia.[27]

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **3214-21-EP.**

2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[27] CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE, sentencia 335-20-EP/24, 4 de julio de 2024, párr. 44; sentencia 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24; sentencia 1395-17- EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; sentencia 1574-18- EP/23, 19 de julio de 2023; sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34 y sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 3214-21-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente salvo mi voto respecto de la sentencia de la referencia. Considero que la sentencia de mayoría no analizó el argumento sobre improcedencia de la acción de protección por versar en conflictos de índole infra constitucional, y que la Sala Provincial[1] vulneró la seguridad jurídica, al conocer una acción de protección improcedente.

1. Antecedentes

1. En 2021, el GAD de Machala designó como jefe de bomberos al señor Ruilova Pérez. El actor presentó una acción de protección en contra de dicha designación, al considerar que el señor Ruilova Pérez no cumplió con los requisitos del artículo 248 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público ("**COESCOP**"), esto es, no haber prestado un servicio de 15 años de manera continua en los bomberos. Según el actor, lo anterior habría vulnerado la seguridad jurídica, el debido proceso, la motivación y la defensa.

2. La Sala Provincial aceptó la acción de protección y declaró la vulneración a la seguridad jurídica y a la motivación, al considerar que el señor Ruilova Pérez no cumplió con los requisitos del COESCOP *ut supra*. En contra de dicha decisión, el señor Ruilova Pérez presentó la acción extraordinaria de protección, el cual contiene dos cargos: (i) la sentencia no contiene una motivación suficiente, y (ii) la Sala Provincial conoció una controversia de carácter infra constitucional.

3. La sentencia de mayoría únicamente analizó el primer cargo, concluyendo que la sentencia sí estaba suficientemente motivada. Respecto del segundo cargo, la sentencia de mayoría consideró que esta se agotaría en una mera inconformidad. Por ello, la sentencia de mayoría rechazó la acción extraordinaria de protección.

4. Salvo mi voto, por cuanto considero (**2.1**) que la sentencia de mayoría no analizó el argumento sobre la improcedencia de la acción de protección por someter una controversia infra constitucional, y (**2.2**) la Sala Provincial vulneró la seguridad jurídica, al conocer y conceder una acción de protección improcedente.

[1] Los términos en mayúscula deben entenderse abreviados conforme con la sentencia de mayoría.

2. Análisis

2.1. La sentencia de mayoría no analizó el cargo respecto de la improcedencia de la acción de protección

5. El accionante expuso un argumento que consistió en que los accionantes de origen emplearon la acción de protección para discutir el incumplimiento de normas infra constitucionales. Primero, el accionante alegó que los jueces deben analizar la procedencia de la acción de protección. Luego, el accionante continuó su argumento:

> Los jueces advierten que los supuestos incumplimientos de los requisitos para la designación efectuada contravienen la ley, lo que los haría en conflictos infra constitucionales.

6. En definitiva, el accionante consideró que los actores emplearon incorrectamente la vía constitucional para discutir una controversia de mera legalidad. Este es un argumento mínimamente completo, que debió ser analizado por la sentencia de mayoría.

2.2. La Sala Provincial vulneró la seguridad jurídica, al conocer una acción de protección improcedente

7. La Corte Constitucional ha considerado que los jueces constitucionales deben realizar un análisis de la procedencia de la acción de protección.[2] De no hacerlo, permitirían que las acciones de protección reemplacen las instancias ordinarias.[3] Ello implicaría una inobservancia del artículo 40 de la LOGJCC, que establece que la acción de protección se podrá presentar ante la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado.[4]

8. En el caso presente, la improcedencia de la acción de protección es evidente al observar sus argumentos. En definitiva, la demanda del actor se basó puramente en que el señor Ruilova Pérez no cumpliría con los requisitos mínimos para ocupar la dignidad de jefe de bomberos. Estos requisitos no se encuentran en la Constitución, sino en el COESCOP. De forma similar, la fundamentación de la demanda se basó en los artículos 248 y 280 del COESCOP. Ello es prueba de que la controversia no es de naturaleza constitucional, sino administrativa.

[2] CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 44.
[3] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 54.
[4] CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párrs. 46 y 47.

9. La Sala Provincial, lejos de advertir dicha improcedencia, conoció una controversia que fue claramente de orden infra constitucional, y aún peor, resolvió sobre el cumplimiento de requisitos del COESCOP, lo cual no es competencia de un juez constitucional.

10. A la luz de la jurisprudencia de esta Corte, las autoridades judiciales vulneran la seguridad jurídica al aceptar una garantía jurisdiccional, a pesar de su improcedencia, pues estarían inobservando los artículos 40 y 42 de la LOGJCC. Por ello, la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica del señor Ruilova Pérez, al haber conocido y concedido una acción de protección que fue improcedente.

3. Conclusión

11. Por estas consideraciones, soy de la opinión de que la sentencia de mayoría debió analizar el cargo sobre la improcedencia de la acción de protección, y, consecuentemente, aceptar la acción extraordinaria de protección.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.13 11:58:25 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 3214-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

321421EP-77f4c

Caso Nro. 3214-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes trece de enero de dos mil veinticinco, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3012-22-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 3012-22-EP

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

SENTENCIA 3012-22-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta una demanda de acción extraordinaria de protección dirigida contra una sentencia de apelación y su auto de ampliación dentro de un proceso de acción de protección. La Corte resuelve que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente, debido a que el objeto de la garantía constitucional se circunscribía a una controversia suscitada entre un miembro del consorcio y el Consorcio Nacional, dos entidades privadas, durante la ejecución de un contrato.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de septiembre de 2021, la Compañía Ecuatoriana de Servicios Loraver Cía. Ltda. ("**Loraver**") presentó una demanda de acción de protección en contra de Ulises Silva Morales, en calidad de procurador común del Consorcio Nacional[1] ("**Consorcio Nacional**"). En su demanda, sostuvo que el Consorcio Nacional habría vulnerado sus derechos a la igualdad y no discriminación, a desarrollar actividades económicas y a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 66.4, 66.15 y 82 de la Constitución. Esto, al impedir que siete auto-tanques pertenecientes a Loraver, que previamente fueron reemplazados durante la ejecución de un contrato, sigan prestando sus servicios conforme a lo acordado anteriormente con EP Petroecuador.[2]

[1] El proceso judicial se identificó con el número 17204-2021-03620. Consorcio Nacional está integrado por: "Dicosil Cía. Ltda.; Ecuatoriana de Servicios Loraver Cía. Ltda.; Jarrín Carrera Cía. Ltda.; Transporte de Carga Pesada Transcortialva Cía. Ltda.; Transcomloja Cía. Ltda.; Transcoiv Transportes de Combustibles y Carga en General Izurieta Villavicencio Cía. Ltda (sic)". En su demanda, Loraver solicitó que se cuente con la presencia del gerente de EP Petroecuador, el Jefe de Depósito "La Toma" y el Administrador del contrato Lab2020379.

[2] Contrato "Lab2020379". El contrato fue celebrado por EP Petroecuador y el Consorcio Nacional. Consistía, en términos generales, en otorgar el servicio de transporte de combustible, por medio de auto-tanques desde los terminales de las provincias del Guayas, Cañar y Azuay hasta las instalaciones del depósito La Toma de la provincia de Loja de la EP PETROECUADOR. En consecuencia, pretendían que: (i) se ordene al Consorcio Nacional disponer que los siete auto-tanques pertenecientes a LORAVER Cía. Ltda. ejecuten el contrato Lab2020379 (ii) se disponga a EP PETROECUADOR autorizar el reemplazo e ingreso de los auto-tanques propiedad de Loraver; y, (iii) que el entonces accionado se abstenga de ejecutar acciones u omisiones que retarden, afecten o desconozcan los derechos fundamentales del compareciente y los derechos que representa.

2. El 22 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial de la Familia, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito rechazó la acción de protección por improcedente. Loraver interpuso recurso de apelación.

3. El 11 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia recurrida, declaró con lugar la acción de protección. Como medidas de reparación integral dispuso a "EP PETROECUADOR y al Administrador del Contrato LAB 2020379, así como al Procurador Común del Consorcio Nacional […] [que] en el término de tres días reintegren a trabajar los siete autotanques que faltan de la Compañía Ecuatoriana de Servicios LORAVER CÍA LTDA.". El Consorcio Nacional y Loraver interpusieron recursos de ampliación y aclaración. El 28 de septiembre de 2022, la mencionada judicatura resolvió ampliar la sentencia y ordenar al Consorcio Nacional pagar los valores que dejó de percibir la compañía Loraver.

4. El 25 de octubre de 2022, el representante legal del Consorcio Nacional ("**consorcio accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y de su auto de ampliación.

2. Competencia

5. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2.d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Consorcio accionante

6. El consorcio accionante solicita que la Corte Constitucional declare que la sentencia de apelación y el auto de ampliación vulneraron sus derechos de petición, al debido proceso en las garantías del juez competente y a la motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 66 numeral 23, 76 numerales 1 y 7, literales b, c, h, k y l y 82 de la Constitución. Además, como medidas de reparación requiere que se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, se deje en firme la sentencia de primera instancia o, de darse el control de mérito, que se rechace la acción de protección de la compañía Loraver por improcedente. Como fundamentos de sus pretensiones, la entidad accionante sostiene los siguientes argumentos:

6.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica porque:

6.1.1. Incurrió en una clara desnaturalización de la acción de protección al analizar asuntos relativos al cumplimiento y ejecución de contratos celebrados entre particulares. De este modo, la Sala Provincial habría analizado a través de una acción de protección, por ejemplo, si "los auto-tanques de la demandante debían o no entrar dentro de la ejecución de un contrato", si los vehículos de la compañía Loraver cumplían o no las condiciones para ejecutar el contrato con relación a los términos y condiciones, si procedían o no las modificaciones a las estipulaciones contractuales o los porcentajes de utilidades pactados por los consorciados, entre otros.

6.1.2. Del mismo modo, señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resuelto que "no es procedente entablar acción de protección cuando la pretensión se reduce al cumplimiento de disposiciones contractuales". Para justificar dicha postura, cita partes de los precedentes jurisprudenciales 140-12-SEP-CC, 109-15-EP/20, 106-13-EP/20 y 900-11-EP/20 y concluye que dicha improcedencia se debe a que las cuestiones contractuales son un "tema ajeno a la justicia constitucional".

6.2. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y trámite propio. El consorcio accionante sostiene que la Sala Provincial habría resuelto, a través de una acción de protección, "una controversia planteada por un integrante del consorcio en contra de mismo Consorcio, cuyo vínculo se encuentra en un contrato privado de naturaleza civil". Por lo que, el juez competente para resolver dicha controversia sería el juez civil conforme a las normas del Código Civil. Con base en lo expuesto, únicamente los jueces civiles podían calificar el supuesto *"boicot"* en contra de Loraver y después de un procedimiento ordinario, calificar si existieron o no conductas colusorias.

6.3. La sentencia impugnada habría vulnerado el debido proceso al inobservar la procedencia de una acción de protección en contra de particulares. La Sala Provincial se habría limitado a afirmar que el Consorcio Nacional es "prestadora de un servicio público". No obstante, "en el contrato LAB 2020379 […] no se otorga concesión al Consorcio Nacional, sino que le presta un servicio a Petroecuador E.P., conforme la cláusula cuarta del contrato […] por lo que no es concesionario ni delegatario de un servicio público". Finalmente, concluye que "el transporte de combustibles no constituye servicio público impropio".

6.4. Las decisiones judiciales impugnadas habrían vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante porque:

6.4.1. La sentencia impugnada habría incurrido en un vicio de inatinencia al conceder una acción de protección con base en "derechos fundamentales que, objetivamente, no corresponden" a entidades privadas al determinar que se vulneró el derecho al trabajo –artículo 33 de la Constitución– de la compañía Loraver. Sostiene que ese derecho no es ejercido por las personas jurídicas, por lo que "no es un trabajador, sino que es un integrante del Consorcio Nacional como partícipe".

6.4.2. En segundo lugar, alega que la sentencia impugnada inventa la vulneración de ciertos derechos fundamentales violados, con la finalidad de determinar que la entidad accionante "habría paralizado un servicio público", cuando "es obvio que con una exclusión de unos [auto-tanques] no se produce ninguna paralización de servicios públicos, sino que ello se refiere al cumplimiento de un contrato administrativo".

6.4.3. En tercer lugar, el consorcio accionante sostiene que existe una argumentación insuficiente, ya que la Sala Provincial habría determinado la vulneración del derecho a la defensa de Loraver bajo el solo argumento de que la exclusión de los vehículos se realizó por disposición única del procurador común. Asimismo, afirma que el consorcio accionante habría solicitado al administrador del contrato la autorización para dejar fuera a ciertos vehículos, sin poner en conocimiento de esta actualización a Loraver. En relación con lo anterior, concluye que no puede existir la alegada vulneración ya que "el representante del Consorcio es su procurador común y que, conforme al acto de constitución del consorcio, es éste quien actúa respecto del contrato, conforme lo dispuso la propia compañía Loraver."

6.4.4. Finalmente, la entidad accionante señala que la Sala Provincial habría declarado la vulneración a la seguridad jurídica y a la igualdad y no discriminación de Loraver sin realizar análisis "ni siquiera discutible sobre si se ha establecido algún parámetro para distinguir a consorciados que, estando en las mismas condiciones, se les da el trato diferenciado".

6.5. Las decisiones judiciales impugnadas habrían vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y defensa en su garantía de contradicción. El consorcio accionante afirma que Loraver "nunca pidió compensaciones económicas o patrimoniales, ni indemnizaciones" en su demanda de acción de protección. Por este motivo, la Sala

Provincial habría alterado "las pretensiones de la demanda, ordenando cuestiones no pedidas por el demandante a través del auto impugnado que habría modificado el decisorio de la sentencia".

6.6. El auto impugnado habría vulnerado su derecho al debido proceso al no haber ordenado que el monto de reparación económica se determine en un juicio verbal sumario como lo establecen, para las acciones de protección entre particulares, los artículos 17 y 19 de la LOGJCC.

6.7. Finalmente, sostiene que el auto impugnado habría dispuesto que se realice un peritaje para determinar la reparación económica. No obstante, la Sala Provincial no es competente para dirimir este asunto en primera instancia, pues corresponde a un juez de primer nivel emitir su pronunciamiento en un juicio verbal sumario.

3.2 Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

7. A pesar de que la Sala Provincial fue notificada con la providencia de 31 de marzo de 2023, en la que se solicitó que sus miembros emitan su informe respectivo, únicamente el juez Oswaldo Almeida Bermeo, juez ponente de la decisión judicial impugnada, presentó su informe de descargo. En lo principal y en relación con la acción de protección, señala:

> [Si] bien es taxativa, también es a la vez, diáfana por cuanto se especifica de forma general que aquella procede contra actos de autoridades públicas, pero también contra privados, siempre y cuando exista una violación de un derecho que provoque un daño grave, por servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. Adicionalmente se especifica que, la procedencia de dicha acción además de considerar lo anterior, debe inmiscuir la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado […].
>
> Dentro del tema que nos ocupa, el actuar jurisdiccional constitucional de este Tribunal encontró que, de los recaudos procesales y de manera especial del texto del contrato LAB202037, se desprende que, con Resolución l-LS-EPP-201 8836-19 [sic] EP Petroecuador aprobó los pliegos de contratación y autorizó el inicio del proceso para la contratación del servicio de "transporte de combustible, por medio de autotanques desde las terminales de las provincias del Guayas, Cañar y Azuay hasta las instalaciones del depósito la toma de la provincia de Loja". Se verifica también que, la entidad accionante participó en el procedimiento concursal LS-EPP-2018836-19, en calidad de entidad concursal del consorcio nacional a través del Portal del SERCOP, presentando una oferta de 10 vehículos de su propiedad, de modelo autotanques. Posteriormente, se adjudicaría dicho contrato al CONSORCIO NACIONAL. Sin embargo, se verificó también –a través de correos electrónicos presentados como prueba– que el mismo día de la suscripción del Contrato (5 de octubre de 2020), el Procurador Común del CONSORCIO NACIONAL,

solicitó al administrador del Contrato, la autorización para dejar fuera los 10 vehículos de propiedad de LORAVER (entidad consorciada), sin que se cuente con la presencia, de lo que arroja la prueba, del representante legal de dicha compañía […].

En consecuencia, en virtud de la jurisprudencia constitucional, así como la opinión consultiva OC-16/99 (página 94), y en consideración de lo que se estableció en el Contrato principal, este Tribunal aborda la conclusión de que, cualquier cambio abrupto en la incorporación de los autotanques estaba impedido, y que cualquier modificación era dependiente de un proceso de modificación del contrato administrativo; por tanto, al no existir tal procedimiento modificatorio y al haberse procedido sin las observaciones puestas a consideración de la entidad accionada, es consecuente concluir que existió un trato desigual y discriminatorio del cual el accionante fue víctima, toda vez que, incluso de conformidad a la integración e interpretación de las fuentes antes mencionadas, se infiere también que, a efectos del irrestricto respeto a tales procedimientos, jamás debe dejarse de lado la oportunidad de cada parte consorciada, de ejercer su pronunciamiento u oposición de defensa ante un eventual actuar arbitrario, por parte de una entidad privada, o entre entidades privadas […].

4. Planteamiento del problema jurídico[3]

8. En relación con los cargos 6.1, 6.2, 6.3 *supra,* el consorcio accionante alega la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, juez competente y trámite propio basándose en una misma premisa fáctica. La Sala Provincial habría declarado la procedencia de la acción de protección para dirimir un conflicto netamente contractual entre un miembro del consorcio y el Consorcio Nacional. Esta controversia se efectuó durante la ejecución de un contrato celebrado entre dicho consorcio y Petroecuador. Concluyen que aceptar la procedencia de la acción de protección atenta con la naturaleza de la garantía. Por consiguiente, y con el afán de evitar la reiteración argumentativa, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿vulneró, la sentencia de 11 de marzo de 2022, el derecho a la seguridad jurídica del Consorcio Nacional al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente por tratar asuntos relativos al cumplimiento contractual y a las controversias suscitadas entre un miembro del consorcio y el Consorcio Nacional, entidades particulares, durante la ejecución de un contrato?**

9. Respecto al cargo 6.4 *supra*, la Corte verifica que el cargo se fundamenta en una vulneración de la garantía de la motivación. Por consiguiente, se formula el siguiente problema jurídico: **¿vulneró, la sentencia de 11 de marzo de 2022, el derecho al**

[3] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 16: "en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones dirigidas dentro del acto procesal objeto de la acción, al considerarlo lesivo a un derecho fundamental".

debido proceso en la garantía de la motivación del consorcio accionante al incurrir en vicios de insuficiencia motivacional?

10. Finalmente, en relación con los cargos 6.5, 6.6 y 6.7 *supra,* la entidad accionante afirma que la Sala Provincial habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y contradicción, al ordenar en el auto de ampliación de la sentencia impugnada una reparación económica que no fue solicitada por Loraver. Asimismo, el auto impugnado habría ordenado la reparación económica sin seguir el procedimiento establecido en los artículos 17 y 19 de la LOGJCC. Por consiguiente, se formula el siguiente problema jurídico. **¿vulneró, el auto de ampliación de la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por ordenar una reparación económica que no fue solicitada por Loraver en la acción de protección y por inobservar el procedimiento establecido para su cuantificación conforme a la LOGJCC?**

11. Ahora bien, la Corte aclara que el análisis de los problemas jurídicos establecidos en los párrafos 9 y 10 *supra,* se encuentran directamente condicionados con la respuesta que se dé al problema jurídico sintetizado en el párrafo 8 *supra.* Esto debido a que, en primer lugar, es necesario analizar el problema jurídico respecto del cargo sobre la improcedencia de la acción de protección en el caso concreto. Es decir, solo si se verificase que la acción de protección era procedente, esta Corte pasaría a resolver sobre el resto de vulneraciones alegadas.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿Vulneró, la sentencia de 11 de marzo de 2022, el derecho a la seguridad jurídica del consorcio accionante al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente por tratar asuntos relativos al cumplimiento contractual y a las controversias suscitadas entre un miembro del consorcio y el Consorcio Nacional, entidades particulares, durante la ejecución de un contrato?

12. La Constitución reconoce en el artículo 82 el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “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”.

13. El consorcio accionante manifiesta que se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica. Para fundamentar su postura, señala que la Sala Provincial habría resuelto una controversia de carácter estrictamente contractual y referente a una controversia

dirimida entre un miembro del consorcio y el Consorcio Nacional. Este conflicto sucedió durante la ejecución de un contrato entre el consorcio accionante y Petroecuador. De este modo, la Sala Provincial habría inobservado el ordenamiento jurídico respecto de las causales de procedencia de la acción de protección.

14. Ahora bien, la sentencia 001-16-PJO-CC estableció que los jueces constitucionales al resolver una acción de protección "deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto". Solo después de no encontrar una vulneración constitucional debidamente fundamentada, "podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido".[4]

15. Sin embargo, respecto de la obligación descrita *supra,* la Corte ha desarrollado varias excepciones a través de su jurisprudencia, específicamente cuando se utilice la garantía constitucional de acción de protección para cuestiones meramente civiles, contractuales o patrimoniales. Por ejemplo, cuando se la utiliza para exigir una prescripción adquisitiva de dominio,[5] cuando se pretenda el cobro de cheques,[6] cuando se pretenda la extinción de una obligación proveniente de un contrato[7] o cuando se pretenda el pago de regalías por razones de derechos de propiedad intelectual.[8]

16. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que, al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e intervención de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial.[9] Esto muestra que las pretensiones en el proceso de origen sobre la incorrecta interpretación de una norma contractual o el presunto incumplimiento contractual, no son, *per se*, susceptibles de ser revisadas mediante esta garantía jurisdiccional.[10]

17. Respecto del caso, se verifica que Loraver en su acción de protección alegó que el consorcio accionante habría vulnerado sus derechos a la igualdad y no discriminación,

[4] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 24
[5] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrafos. 46 y 59: "es indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria".
[6] CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020.
[7] CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022.
[8] En similares términos. CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, CCE, sentencia de 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024.
[9] Entre todas, CCE, sentencia 2421-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párrafo 26.
[10] CCE, sentencia 109-15-EP/20, 30 de septiembre de 2020, párrafo 35.

desarrollar actividades económicas y seguridad jurídica. Para fundamentar su postura, alegó lo siguiente:

17.1. Mediante resolución I-LS-EPP-2018836-19, EP Petroecuador aprobó el pliego y autorizó el inicio de un proceso de contratación mediante licitación de servicios para la contratación del servicio de "transporte de combustible, por medio de auto-tanques desde los terminales de las provincias del Guayas, Cañar y Azuay hasta las instalaciones del depósito la toma de la provincia de Loja de la EP Petroecuador". Contrato que fue adjudicado al oferente Consorcio Nacional.

17.2. Indica que Consorcio Nacional se encuentra integrado por: "Dicosil Cía. Ltda.; Ecuatoriana De Servicios Loraver Cía. Ltda.; Jarrín Carrera Cía. Ltda.; Transporte De Carga Pesada Transcortialva Cía. Ltda.; Transcomloja Cía. Ltda.; Transco IV Transportes de Combustibles y Carga en General Izurieta Villavicencio Cía. Ltda." [sic].

17.3. Con fecha 5 de octubre del año 2020, EP Petroecuador y el Consorcio Nacional suscribieron el contrato número 2020379. En la oferta, se especificó qué auto tanques prestarían el servicio por parte de Loraver, siendo en total diez auto-tanques.

17.4. Mediante correo electrónico de fecha 5 de octubre del año 2020 y oficio de fecha 6 de octubre del año 2020, se solicitó el cambio de 11 auto tanques, a fin de brindar mejor servicio de transporte. Mediante correo electrónico de 5 de octubre del año 2020, se autorizó el reemplazo de 11 unidades de los auto-tanques.

17.5. En oficio de fecha 21 de diciembre del año 2020, el procurador común del Consorcio Nacional solicitó al administrador del contrato, la autorización para que ingresen los auto-tanques inicialmente previstos en el contrato, los cuales formaban parte de la oferta inicial del contrato.

17.6. Mediante oficio del 8 de enero del año 2021, el procurador común del Consorcio Nacional solicitó nuevamente al administrador del contrato, el reemplazo de tres unidades (auto-tanques), solicitud que fue atendida incorporándose tres auto-tanques de los diez auto-tanques de Loraver.

17.7. En oficio de fecha 6 de mayo del 2021, el administrador del contrato se dirige al procurador común del consorcio en relación con los reemplazos realizados de los auto-tanques. Señala que el cambio de auto-tanques efectuado, no se encuadra en las causales establecidas para ese efecto y señala que, en calidad de administrador del contrato, no dispone de documentación que evidencie una

inspección conforme a lo establecido en los pliegos del contrato respecto a los requisitos mínimos que deben tener los auto-tanques para prestar sus servicios en las operaciones de Petroecuador. Concluye que la autorización emitida para el reemplazo de los once auto-tanques no se encuadró en las estipulaciones contractuales, por lo que solicita al procurador común del consorcio que revierta el reemplazo y se incluya nuevamente a los 11 auto-tanques que constan en la oferta técnica inicial adjudicada.

17.8. Mediante oficio del 23 de mayo del año 2021, el administrador del contrato remite al procurador común del consorcio un requerimiento disponiendo que se dé cumplimiento de la oferta adjudicada como parte integrante del contrato y exigió que, en el plazo de 72 horas, se ordene la reincorporación de los siete auto-tanques que fueron incluidos en la oferta presentada dentro del proceso de adjudicación referido de propiedad de Loraver.

17.9. En respuesta a esta exigencia, el procurador común del consorcio, mediante comunicado de fecha 12 de julio del 2021, respondió a través de un Quipux "que no es posible atender su pedido", siendo este comunicado la decisión judicial objeto de la acción de protección. Finalmente, luego de estas actuaciones y mediante memorando PETRO-POT-SPT-ITD-DLT-2021-0235-M, el Jefe de Depósito da contestación a lo exigido por el administrador del contrato respecto a que en el término de 72 horas se ejecute el ingreso a la prestación del servicio de transporte con los auto-tanques que fueron incluidos en la oferta inicial. Loraver, con fecha 15 de julio del año 2021, en cumplimiento a lo ordenado por el administrador del contrato, movilizó sus siete auto-tanques al depósito la Toma en Loja. Sin embargo, no se permitió el ingreso de los auto-tanques a las instalaciones de Petroecuador, pese a la disposición del administrador del contrato que así lo ordenaba.

18. Ahora bien, de lo desarrollado por la Sala en la sentencia de apelación, se encuentra lo siguiente:

18.1. En la sección tercera de la sentencia, se indican los antecedentes y los cargos de las partes procesales. Inmediatamente después, en el apartado cuarto, denominado "análisis sobre la acción de protección" se analiza la procedencia de la acción de protección. Cita el artículo 88 de la Constitución, la LOGJCC y la sentencia 001-10-PJO-CC que señala: "no podrán justificar la improcedencia de una garantía jurisdiccional, como tampoco de los recursos y etapas procesales, en la falta de enunciación de la norma, motivación u obscuridad de las pretensiones; es su deber subsanar dichas deficiencias y continuar con la sustanciación de la causa". Finalmente, concluye: "en esta línea corresponde

examinar los derechos fundamentales que pudiesen haber sido violados sin constreñirse a los alegados por el legitimado activo".

18.2. Posteriormente, analiza la vulneración del derecho a la defensa con "interacción" con la seguridad jurídica. En lo principal, establece:

> El hecho producido el 5 de octubre de 2020, mediante correos electrónicos, a horas de haberse firmado el contrato, esto es, que el Procurador Común del Consorcio Nacional, solicite y el administrador del contrato le autorice a tal Procurador del Consorcio Nacional (sic) dejar fuera los diez vehículos de Ecuatoriana de Servicios LORAVER CÍA LTDA, decisiones que se toman por pedido del Procurador Común del Consorcio Nacional y autorización del Administrador, exclusivamente, sin contar en este proceso abrupto de exclusión con el representante legal de LORAVER CÍA LTDA, pese a que se estaba determinando sobre derechos de esta compañía, configura los presupuestos suficientes para determinar la violación del debido proceso, por afección grave al derecho a la defensa […]. Dejamos resaltado este criterio vinculante de "interconexión" sostenido, acertadamente en el fallo de la Corte Constitucional. Así, se conduce a la violación de la seguridad jurídica**,** pues en toda violación de derechos consagrados en la Constitución, en el bloque de constitucionalidad y en normas secundarias, no necesariamente pueden quedarse en la muletilla, esgrimida con frecuencia, de que se trata de discusiones de "mera legalidad", para evadir la tutela judicial efectiva de los derechos en la jurisdicción constitucional.

18.3. A continuación, determina que el Consorcio Nacional causa un grave daño y enuncia las normas vulneradas. Entre ellas, están normas constitucionales, legales, como el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento, ciertas resoluciones del SERCOP. Además, afirma que se infringieron dos cláusulas del contrato.[11]

18.4. La Sala concluye que el Consorcio Nacional habría vulnerado la seguridad jurídica al transgredir las normas claras y previas establecidas en el ordenamiento nacional. En su opinión,

> sostener lo contrario sería permitir que una persona privada, que brinda servicios públicos, que ha causado grave daño y ha dejado en indefensión al legitimado activo, se escude en su condición de privado para quedar impune frente al

[11] Sentencia impugnada. En lo principal señala que se habrían inobservado las siguientes cláusulas: 2.1 del Contrato referido: "[…] forman parte integrante del contrato los siguientes documentos: a) Los Pliegos incluyendo los Términos de Referencia de la contratación […] b) La oferta presentada por la CONTRATISTA […]"; en la cláusula Décimo Tercera, impone al contratista, representado por el Procurador común, que se ciña a los pliegos, términos de referencia, oferta, contrato y lo propio ordena al Administrador en la estipulación 17.1, que dice: "EP PETROECUADOR designará al Administrador del contrato y Supervisores para el adecuado control de la ejecución del mismo, quien deberá atenerse a los términos de referencia y la oferta correspondiente que forman parte integrante de este contrato, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y cualquier otra normativa interna de EP PETROECUADOR relativa a esta materia".

> desacato de las normas jurídicas, tal supuesto –no admitido– rompería con la razón de ser de un Estado de derechos y justicia.

18.5. Luego, la Sala Provincial realiza el análisis sobre la violación del derecho al trabajo y a realizar actividades económicas. Sostiene que el Consorcio Nacional, al "excluir los 11 auto-tanques, de los cuales 10 son de Loraver, o sea la totalidad con las que participó en su oferta y que equivale al 16% de participación, significó tomar determinación sobre su derecho al trabajo y violentarlo". Establece que, considerando las pruebas del proceso,

> se da fe de que los vehículos de Loraver estuvieron encolumnados, listos para cumplir su trabajo, pero fueron impedidos de ingresar. Todos esto, aparte de la violación del derecho al trabajo, también violenta el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva por la interconexión entre derechos.

18.6. En cuanto a la igualdad y no discriminación, la Sala Provincial manifiesta que las "acciones del Procurador Común del Consorcio Nacional y del Administrador del contrato entre el 5 y 6 de octubre del 2020, constituyen un acto discriminatorio y conlleva un trato desigual ante la ley", y que Loraver se "encuentra en una categoría paritaria a la de los demás consorciados; es decir, no existe ninguna diferencia, en su esencia, deberes y derechos, sin embargo, se los excluye en una connivencia condenable entre el Procurador Común y la Autoridad Pública".[12]

19. Por lo detallado en los párrafos 17 y 18 *supra*, la Sala Provincial resuelve que el Consorcio Nacional habría impedido que siete auto-tanques de Loraver se "reintegren a trabajar". Que Loraver forma parte del Consorcio Nacional, quién participó en la formulación de la oferta que fue adjudicada y que motivó la suscripción del contrato. Por lo tanto, declara vulnerados los derechos al debido proceso; a la seguridad jurídica; a la tutela judicial efectiva; al derecho al trabajo; a desarrollar actividades económicas individuales o colectivas; y, al derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación.

20. De la revisión de la acción de protección presentada por Loraver (ver párrafos 17.1 a 17.9 *supra*) y de lo señalado por la Sala Provincial (ver párrafos 18.1 a 18.6 *supra*), se verifica que la principal y única pretensión de Loraver en su acción de protección era obligar a que el Consorcio Nacional reintegre los auto-tanques de su propiedad en la prestación del servicio contratado. Es decir, Loraver acudió a la justicia constitucional para solicitar que un juez ordene al Consorcio Nacional el reintegro de los auto-tanques de su propiedad dentro de la ejecución del contrato de servicios conforme a los pliegos y a los términos de referencia del contrato.

[12] La acción de protección se presentó únicamente en contra el procurador común del Consorcio Nacional.

21. Y, en efecto, la Sala Provincial estudió cuestiones netamente contractuales. Es más, su argumentación se basa en el contrato para finalmente concluir que el Consorcio Nacional habría vulnerado la seguridad jurídica. Ese incumplimiento contractual, además de transgredir la seguridad jurídica, habría vulnerado el derecho al trabajo, a realizar actividades económicas e igualdad y no discriminación de Loraver, ya que se habría impedido el reintegro de los auto-tanques de su propiedad sin justificación. Por lo que, incluso, se ordenó una medida de reparación económica en el auto de ampliación, con el objetivo de remediar los "daños causados". Sin embargo, del análisis de la sentencia y del auto impugnado, se constata que se utilizó la acción de protección para dirimir una controversia entre un miembro del consorcio y el Consorcio Nacional en relación con la ejecución de un contrato celebrado entre dicha entidad y Petroecuador. Es decir, el tema central, objeto de la garantía constitucional, era un conflicto contractual.

22. De conformidad a lo manifestado en los párrafos 15 y 16 *supra*, la vía constitucional no puede ser utilizada para conocer asuntos meramente contractuales ni patrimoniales.[13] El asunto objeto de la acción de protección es claramente una controversia que surge de un posible incumplimiento dentro de una relación contractual. Loraver acudió a la vía constitucional para buscar el reintegro de sus vehículos basado en el contrato celebrado, para así seguir beneficiándose por este servicio comercial. Es evidente que no corresponde a la vía procesal constitucional conocer y resolver dichas pretensiones, pues se discute un asunto de naturaleza contractual que debe ser resuelta sobre la base de las reglas que regulan las relaciones jurídicas bilaterales privadas y en las que es posible contar con un mayor espacio de práctica y contradicción de la prueba del que es posible en el trámite de la acción de protección.[14]

23. La Corte recuerda a Loraver que la norma suprema reconoce al Ecuador como un "Estado Constitucional", el cual utiliza el sistema procesal como un "*medio para la realización de la justicia*".[15] Este sistema procesal se encuentra configurado por la justicia constitucional y la justicia ordinaria. Los jueces que conocen casos en la jurisdicción ordinaria tienen la misma obligación que los jueces de la jurisdicción constitucional de proteger los derechos de los ciudadanos. En virtud de lo expuesto, la Corte constata que la jurisdicción ordinaria es la vía idónea para conocer las pretensiones dirimidas por Loraver en la acción de protección. En primer lugar, los

[13] En similares términos, CCE, sentencias 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022; 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024; y, 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024.
[14] En similares términos. CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 52. CCE, sentencia de 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024, párrafo 24.
[15] Constitución, articulo 169.

casos son resueltos por jueces especializados en cada materia. En segundo lugar, los procesos son regulados por el legislador de manera técnica y específica, incluso en cuestiones probatorias. En tercer lugar, las sanciones, indemnizaciones o reparaciones están previamente determinadas en la ley. Finalmente, la resolución de los casos se sujeta en estricta observancia a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.[16] En virtud a las consideraciones expuestas, la Corte concluye que las pretensiones de Loraver eran improcedentes de ser conocidas a través de una acción de protección.

24. Ahora bien, a pesar de que el juez Oswaldo Almeida Bermeo afirma, en lo principal, que no se pronunció directamente sobre el contrato y su posible incumplimiento, sino sobre la afectación arbitraria al impedir el ingreso de los auto-tanques de Loraver conforme el contrato celebrado, esta Corte constata que todo el análisis gira en torno a las obligaciones que nacen en razón del contrato. En conclusión, esta Corte considera que en el presente caso la Sala Provincial vulneró la seguridad jurídica al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente. Por lo cual, es innecesario pronunciarse sobre el resto de cargos que cuestionan el fondo de la acción.

6. Reparación

25. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, debe ordenarse la reparación integral del daño causado, con el fin de que, siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos.[17] En relación con la medida de reparación en las acciones extraordinarias de protección, la Corte ha determinado que por regla general procede el "reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial".[18] Sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene en inútil y perjudicial.

26. Sobre este punto, la Corte ha señalado que un reenvío sería inoficioso en los casos de manifiesta improcedencia. Esto, ya que no existe otra decisión posible que el archivo

[16] En similares términos, CCE, sentencia 165-19-JP/23 de 21 de diciembre de 2021, párrafo 65.
[17] LOGJCC, artículo 18.- "Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud […]".
[18] CCE, sentencia 2539-18-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 28.

de la causa.[19] Por consiguiente, dado que en el caso concreto se ha constatado la vulneración de la seguridad jurídica al haberse conocido una acción de protección manifiestamente improcedente, también resulta evidente que el reenvío sería inútil pues la vulneración del derecho a la seguridad jurídica establece, precisamente, que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección.

27. Por lo expuesto, se rechaza la acción de protección dictada dentro del proceso de origen, así como las medidas de reparación dictadas por la Sala Provincial en su auto de ampliación de la sentencia impugnada. En consecuencia, todas las decisiones del proceso de reparación económica deben dejarse sin efecto.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección **3012-22-EP/24**.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 11 de marzo de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

3. Como medidas de reparación integral, se ordena:

3.1. **Dejar sin efecto** la sentencia de 11 de marzo de 2022 y su auto de ampliación emitido por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

3.2. **Dejar sin efecto** todas las actuaciones realizadas durante la etapa de ejecución de la sentencia de 11 de marzo de 2022 dentro del proceso 17204-2021-03620, así como el procedimiento de reparación económica en caso de haberse iniciado.

3.3. **Archivar** la acción de protección identificada con el número 17204-2021-03620.

[19] CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 38. CCE, sentencia de 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 29.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 3012-22-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 3012-22-EP/24 (también, "**sentencia**"), por las razones que expongo a continuación.

2. En lo principal, la sentencia declara la vulneración de la seguridad jurídica por haberse aceptado una acción de protección que, a criterio de la Corte, era manifiestamente improcedente debido a que el objeto de la garantía constitucional se circunscribía a una controversia relacionada con una ejecución contractual. Aunque estoy de acuerdo con la decisión de aceptar la demanda, considero que para llegar a la determinación de que se vulneró la seguridad jurídica, la Corte debió declarar la desnaturalización de la acción de protección de origen en lugar de limitarse a realizar un análisis de procedencia de la garantía.

3. Según he sostenido en votos salvados y concurrentes anteriores,[1] me preocupa sobremanera que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, sin entrar al mérito de la causa, la Corte realice un examen sobre la procedencia de una acción de protección, con el pretexto de verificar posibles vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica. Entre 2008 y 2018, el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que le permitía a la Corte Constitucional pronunciarse aleatoriamente sobre cuestiones de legalidad, corrigiendo la manera en que jueces penales, civiles, laborales o constitucionales habían aplicado las normas en las causas bajo su conocimiento. A costa de verificar una vulneración a la seguridad jurídica, la Corte evaluaba la correcta o incorrecta aplicación de normas.

4. Aquello, si bien permite a la Corte incidir en una diversidad de casos en los que los jueces de instancia podrían haber incurrido en errores, lejos de darle más poder a la Corte, la convierte en un mero tribunal de alzada. Esto, a mi criterio, es sumamente grave pues desnaturaliza el objeto y el carácter extraordinario de esta acción, así como también invade las atribuciones de las y los jueces de instancia a quienes les corresponde esta decisión.

[1] Ver, por ejemplo, votos salvados a las sentencias 1692-21-EP/24, 400-24-EP/24 y 1765-21-EP/24, y voto concurrente a la sentencia 2539-18-EP/24.

5. Una Corte Constitucional no puede pretender suplantar el rol que deben cumplir los jueces de instancia, ni siquiera en el marco de las garantías jurisdiccionales. La acción extraordinaria de protección no es un recurso a través del cual se puedan discutir nuevamente cuestiones sobre la correcta o incorrecta aplicación de la ley. Para determinar una vulneración a la seguridad jurídica, la Corte debe verificar que una inobservancia normativa muestre una trascendencia constitucional que evidencie la afectación predominante y arbitraria de los elementos de certeza y previsibilidad que componen la seguridad jurídica.

6. Desde 2019, la jurisprudencia de esta Corte se había esforzado en alejarse de criterios previos a través de los cuales la acción extraordinaria de protección se utilizaba como un recurso de alzada.[2] Incluso, la Corte estableció criterios rígidos para entrar a conocer el mérito de la acción de origen, de manera excepcional y sólo en casos de garantías jurisdiccionales.[3]

7. Sin embargo, en su jurisprudencia reciente,[4] temo que la Corte ha vuelto a abrir la puerta para que a través del derecho a la seguridad jurídica, en el marco de una acción extraordinaria de protección, la Corte reemplace el rol de los jueces de instancia y, sin entrar a conocer el mérito de la causa, se pronuncie sobre la procedencia o improcedencia de la acción de origen, olvidando que el objeto de la extraordinaria de protección es tutelar vulneraciones de derechos en las sentencias impugnadas, no corregirlas. El derecho a la seguridad jurídica no garantiza decisiones correctas.

8. En este caso, para declarar que la acción de protección era manifiestamente improcedente, la sentencia 3012-22-EP/24 realizó una revisión de los hechos que originaron la controversia para determinar que "[e]s evidente que no corresponde a la vía procesal constitucional conocer y resolver dichas pretensiones". Bajo el pretexto de corregir violaciones a la seguridad jurídica, la Corte se estaría atribuyendo competencia para revisar toda decisión sobre la procedencia de la acción de protección, incluyendo la existencia de otras vías adecuadas y eficaces para resolver cada conflicto. Este tipo de análisis abre una puerta peligrosa para entrar a cualquier caso a verificar si se resolvió de manera correcta o no el conflicto.

---

[2] CCE, sentencia 1901-13-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 26; sentencia 1851-13-EP/19, 7 de noviembre de 2019; sentencia 193-14-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 47; sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 33.

[3] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56. En ella, la Corte Constitucional delimitó su competencia para revisar el mérito del proceso de origen al conocer acciones extraordinarias de protección. En la jurisprudencia anterior a dicha sentencia, no existían requisitos taxativamente establecidos para revisar el mérito del proceso originario.

[4] CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024; sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024; sentencia 2791-23-EP/24, 11 de julio de 2024; sentencia 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024; sentencia 1692-21-EP/24, 14 de noviembre de 2024 y sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024.

9. Solo excepcionalmente —y ante errores de tal gravedad que sean inaceptables en un Estado Constitucional— podría justificarse que a través del derecho a la seguridad jurídica la Corte corrija un error judicial.[5] Para ello, el error debe ser tan grave que debe implicar la desnaturalización de una garantía jurisdiccional. En estos casos, efectivamente se afecta el derecho a la seguridad jurídica de la contraparte por cuanto de manera arbitraria se trastoca la esencia de las garantías jurisdiccionales llegando a comprometer de forma predominante los elementos de certeza y certidumbre. Esto, a mi parecer, podría ocurrir sólo en causas en las que sea inconcebible utilizar una garantía jurisdiccional para una pretensión que altera por completo el objeto de la garantía. Por tanto, solo en aquellos casos en que se verifique una arbitrariedad de tal magnitud se justificaría revocar una decisión con carácter de cosa juzgada material. En tales casos, la Corte no estaría pronunciándose sobre una mera corrección o incorrección de la decisión de procedencia, sino que la afectación sería tan arbitraria que trastocaría la seguridad jurídica de manera trascedente, requiriendo una tutela a través de la acción extraordinaria de protección.

10. Así, para declarar una desnaturalización, la Corte debe verificar una actuación judicial arbitraria que desconozca indudablemente el objeto de la garantía jurisdiccional. Es decir, la sentencia o resolución impugnada en la acción extraordinaria de protección debe ser abiertamente contraria a la Constitución y la ley, generando una grave violación del derecho a la seguridad jurídica y un daño a la administración de justicia constitucional.[6]

11. Si no se verifica una conducta de este tipo, una potencial improcedencia de la acción de origen no constituye una violación al derecho a la seguridad jurídica revisable mediante acción extraordinaria de protección. Distinto sería el caso si la Corte decide que el caso cumple los criterios excepcionales para entrar a analizar el mérito de la causa,[7] lo que le permitiría pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la acción de origen. Cuando la Corte, sin entrar a analizar el mérito de la causa, se pronuncia sobre un aspecto cuyo conocimiento corresponde a los jueces y juezas que conocen la acción en primera y segunda instancia, como es la procedencia de la garantía, se convierte en una tercera instancia o tribunal de alzada. Con fundamento en el criterio de "manifiesta" improcedencia, que de hecho no ha sido definido ni diferenciado respecto de la mera improcedencia, todas las partes que estén en desacuerdo con que la acción haya sido declarada procedente o improcedente por las judicaturas competentes, buscarán que esa decisión sea modificada por la Corte Constitucional a modo de recurso de apelación, vaciando de contenido su carácter

[5] En ese sentido formulé mi voto salvado a la sentencia 797-20-EP/24 de 23 de mayo de 2024.
[6] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 63.
[7] CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

extraordinario, su configuración constitucional y legal así como las competencias de la Corte.

12. En la sentencia 3012-22-EP/24, la Corte no identifica una desnaturalización de la acción de protección y sin embargo revisa la decisión sobre procedencia de la acción a través del concepto de la "manifiesta" improcedencia, sin definir su alcance. A pesar de orientarse hacia verificar la improcedencia de las acciones de origen a través del derecho a la seguridad jurídica, ni esta sentencia ni la jurisprudencia de la Corte en esta materia han explicado de qué manera la potencial improcedencia de una garantía jurisdiccional afectaría efectivamente este derecho. Por ello, no puedo estar de acuerdo con el análisis realizado en la sentencia 3012-22-EP/24.

13. Ahora bien, la Corte Constitucional ha identificado, a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica, supuestos de desnaturalización, por ejemplo, cuando se utiliza la acción de protección para el cobro de cheques,[8] la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual,[9] cuestiones técnicas y comerciales derivadas de derechos de propiedad intelectual,[10] resolver conflictos sobre la titularidad de dominio sobre bienes[11] o impugnar resoluciones de visto bueno.[12]

14. A mi criterio, en la especie, dado que la accionante en su demanda cuestionaba exclusivamente asuntos relacionados con la ejecución de un contrato, la Corte podía haber llegado a identificar la desnaturalización de la acción de protección de origen. Sobre todo, porque se acudió a la vía constitucional para buscar que se utilicen unos vehículos en la ejecución de un contrato y acorde a las estipulaciones de ese contrato y –tal como reconoce la sentencia 3012-22-EP/24 –"todo el análisis [de la decisión impugnada en la acción extraordinaria de protección] gira en torno a las obligaciones que nacen en razón del contrato". Esto refleja una desnaturalización y un daño significativo a la administración de justicia al dictarse una sentencia ajena completamente a la finalidad y objeto de la garantía.

15. Por lo expuesto, respetuosamente disiento del análisis que se realizó en la sentencia 3012-22-EP/24 respecto del derecho a la seguridad jurídica, mas coincido en la decisión de que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica pues evidencio que sí tuvo lugar una desnaturalización de la acción de protección. Siendo así, considero que la Corte debió declarar la desnaturalización y no limitarse a identificar una "manifiesta improcedencia", criterio que no ha sido definido o diferenciado respecto de la

[8] CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 39.
[9] CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 104-107.
[10] CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 52.
[11] CCE, sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párrs. 36-37.
[12] CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022.

improcedencia como causal de inadmisión de la acción de protección. Me preocupa que, si se continúa abriendo la peligrosa puerta para revisar la procedencia de las acciones de origen a través de supuestas violaciones del derecho a la seguridad jurídica, la acción extraordinaria de protección se transformará nuevamente en un recurso de apelación y la Corte Constitucional en un tribunal de instancia, desconociendo sus competencias constitucionales y legales. Por los fundamentos expuestos, evidencio mi descuerdo con el análisis de la sentencia, pero comparto la decisión aceptar la acción extraordinaria.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 3012-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:04; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 3012-22-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 3012-22-EP/24, aprobada en la sesión de Pleno de 05 de diciembre de 2024.

2. En esta decisión, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Ulises Fernando Silva Morales, en calidad de representante legal del Consorcio Nacional[1] ("**Consorcio Nacional**"), en contra de la sentencia de 11 de marzo de 2022 y del auto de ampliación de 28 de septiembre de 2022 emitidos por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala Provincial**").

3. Esto ocurrió en el marco de una acción de protección planteada por la Compañía Ecuatoriana de Servicios Loraver Cía. Ltda. ("**Loraver**") en contra del Consorcio Nacional. En dicha acción, Loraver sostuvo que el Consorcio Nacional habría vulnerado sus derechos a la igualdad y no discriminación, a desarrollar actividades económicas y a la seguridad jurídica por impedir que siete auto-tanques pertenecientes a Loraver sigan prestando sus servicios conforme a lo acordado anteriormente con la EP Petroecuador. La demanda fue rechazada en primera instancia por improcedente. En apelación, la Sala Provincial revocó la sentencia recurrida y declaró con lugar la acción de protección.

4. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió una vulneración de derechos constitucionales, quisiera realizar ciertas puntualizaciones.

A. Mérito del caso y relaciones contractuales

5. En mi criterio, el voto de mayoría debió analizar la presunta vulneración a la garantía de motivación de la sentencia de segunda instancia para de esta manera poder determinar si se cumplían los requisitos planteados en la sentencia 176-14-EP/191, a fin de realizar un examen de mérito del caso. En lo principal, de cumplirse con los

[1] Conforme consta en la nota al pie 1 de la sentencia de mayoría, el Consorcio Nacional está integrado por: "Dicosil Cía. Ltda.; Ecuatoriana de Servicios Loraver Cía. Ltda.; Jarrín Carrera Cía. Ltda.; Transporte de Carga Pesada Transcortialva Cía. Ltda.; Transcomloja Cía. Ltda.; Transcoiv Transportes de Combustibles y Carga en General Izurieta Villavicencio Cía. Ltda (sic)".

requisitos, el caso hubiera permitido examinar, a través de un análisis de fondo, los requisitos para que proceda una acción de protección entre particulares regidos por una relación contractual.

6. En este sentido, a mi juicio, la revisión constitucional de los contratos debe ser excepcional. Primero, si el contrato en virtud de su objeto o de sus cláusulas no impedía o limitaba el ejercicio de esferas protegidas constitucionalmente de un derecho, entonces, se trataría de un contrato que gobierna una relación puramente patrimonial, con lo cual, la revisión constitucional de la Corte quedaría excluida y la acción sería improcedente. No obstante, tal y como lo manifesté en el voto concurrente de la sentencia 2359-18-EP/24, me parece importante insistir que, aunque las relaciones entre particulares en términos contractuales tienen sus propios procesos y normas legales que lo gobiernan, aquellas no son y ni pueden ser ajenas ni contrarias a la Constitución. Si dichos contratos tienen impactos en el ejercicio de derechos iusfundamentales, es posible que el control constitucional sea procedente.

7. Así, difiero con el voto de mayoría en el sentido de establecer una nueva categoría de manifiesta improcedencia de origen constitucional sin realizar previamente un análisis de mérito y examinar el fondo. Esto porque de la demanda -al menos *prima facie*- sí se desprendía una alegación de presunta vulneración de derecho con dimensión constitucional, que exigía un análisis de ese carácter.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 3012-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

301222EP-77a11

Caso Nro. 3012-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes seis de enero de dos mil veinticinco, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3372-22-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 3372-22-EP

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

SENTENCIA 3372-22-EP/25

Resumen: La Corte acepta una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en una acción de protección manifiestamente improcedente, relativa a la titularidad de acciones de una sociedad.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de julio de 2022, Mayra Marisol López Zambrano, en su calidad de representante legal de Rocky Ernesto Heredia López ("**Rocky Heredia**"), presentó una demanda de acción de protección con medida cautelar en contra de la compañía Construgenco S.A. ("**compañía**").[1] En la demanda se alegó la vulneración del derecho de propiedad y el principio del interés superior del niño, porque la mencionada compañía registró a Ana Antonia Pincay Cedeño como propietaria del 50 % de las acciones del fallecido Rafael Ernesto Heredia Correa, con quien habría mantenido una unión de hecho, a pesar de que los derechos sucesorios estaban en litigio.

2. El 5 de septiembre de 2022, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena ("**Unidad Judicial**"), dictó sentencia en la que aceptó la acción. El 25 de octubre de 2022 y en voto de mayoría, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ("**Sala Provincial**") rechazó el recurso de apelación de la compañía y confirmó la sentencia del inferior.[2] Además, el 11 de noviembre de 2022 se rechazó sus recursos de aclaración y ampliación.

[1] El proceso se identificó con el número 24571-2022-00497. En dicho proceso, Rocky Heredia, hijo del señor Rafael Ernesto Heredia Correa, quien falleció y tenía la propiedad del 99% de las acciones de Construgenco S.A., alegó que los derechos sucesorios de los legatarios del señor Rafael Heredia estaban en litigio. Por tanto, el accionante afirmó en su demanda que la adjudicación del 50% de acciones de la compañía Construgenco S.A. a la señora Ana Antonia Pincay, con quien el señor Rafael Heredia presuntamente mantenía una unión de hecho, era ilegítima.

[2] Las medidas dispuestas por la Unidad Judicial fueron: A) Que el accionado Rolando Omar Heredia Pincay, en su calidad de gerente y representante legal de la compañía CONSTRUGENCO S. A., deje sin efecto el registro que sin documentos que lo justifiquen fue realizado en el Libro de Acciones y Accionistas de dicha compañía, registrando en él, a la señora Ana Antonia Pincay Cedeño con derecho proindiviso por unión de hecho con el señor Rafael Ernesto Heredia Correa; y a su vez lo comunique formalmente a la Superintendencia de Compañías, debiendo en el término de cinco días remitir constancia documental a esta

3. El 29 de noviembre de 2022, Construgenco S.A. ("**compañía accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. En auto de 31 de marzo de 2023, el tercer tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

4. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.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. De la compañía accionante

5. En su demanda, la compañía accionante solicitó que esta Corte declare la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva –"en concordancia con la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes"–, establecidos en los artículos 76.7.l y 75 de la Constitución. Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

---

judicatura del cumplimiento de aquello, bajo prevenciones de Ley; B) Que el accionado Rolando Omar Heredia Pincay en su calidad de gerente y representante legal de la compañía CONSTRUGENCO S. A., en relación con las acciones que en vida correspondieron a Rafael Ernesto Heredia Correa, actúe respetando las normas y procedimientos establecidos en la Ley, estos documentos de conformidad con la normativa vigente en el Ecuador; y, C) Que con el fin de garantizar el goce de los derechos que se derivan del derecho a la propiedad vulnerado, se dispone al accionado Rolando Omar Heredia Pincay en su calidad de representante legal de tal compañía, cumpla y haga cumplir lo siguiente: c.1) Que mientras las acciones de la compañía, CONSTRUGENCO S. A. que pertenecían a Rafael Ernesto Heredia Correa, se mantengan proindiviso, se observe estrictamente las disposiciones legales que regulan el ejercicio de su titularidad y en tal sentido solo se permita la participación con voto en juntas o la distribución de beneficios a través de un administrador nombrado de común acuerdo por quienes acrediten derechos entre ellas, en cuyo nombramiento necesariamente se deberá considerar el voto del menor de edad Rocky Ernesto Heredia López; c.2) Que mientras las acciones de la compañía, CONSTRUGENCO S. A. que pertenecían a Rafael Ernesto Heredia Correa, se mantengan proindiviso, toda decisión que implique la enajenación de activos o patrimonio de tal compañía sea actuada con previa autorización de la Junta de Accionistas en la que se deberá tener en cuenta la participación del menor de edad Rocky Ernesto Heredia López a través de su representante legal; y, c.3) Que el accionado Rolando Omar Heredia Pincay garantice en favor del menor de edad Rocky Ernesto Heredia López a través de su representante legal y/o de sus procuradores judiciales y/o abogados autorizados, el acceso a toda la información societaria, contable financiera y legal de la compañía CONSTRUGENCO S. A., en atención a lo dispuesto en la ley. En cuanto a la medida cautelar adjunta deducida por los accionantes se estará a lo ordenado en la presente sentencia constitucional de mérito.

6. Como fundamentos de sus pretensiones, la compañía accionante esgrimió los siguientes cargos:

6.1. Señala que la sentencia impugnada no se habría referido a su alegación de ausencia de una dimensión constitucional en la presunta vulneración al derecho de propiedad. Añade que no se habría justificado de qué forma el registro de una nueva titular de unas acciones sería contrario el principio del interés superior del niño.

6.2. La sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación toda vez que no se habría referido a su alegación sobre la improcedencia de una acción de protección que tenga por objeto la declaración de un derecho. De esta forma, habría analizado aspectos que corresponden a la justicia ordinaria.

6.3. Alega que la sentencia impugnada no habría observado las normas de procedencia de la acción de protección, que habría calificado al registro de acciones societarias como un acto administrativo y que habría otorgado carácter constitucional a una controversia netamente societaria y sucesoria.

6.4. En relación con la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva –"en concordancia con la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes" – la compañía accionante afirma que la sentencia impugnada confundió la figura de tercero con interés con la de *amicus curiae*, lo que determinó que no atienda las razones expuestas por Diana Heredia Pincay.

3.2. Del tribunal de apelación

7. El 5 de mayo de 2023, la Sala Provincial presentó el informe de descargo solicitado por esta Corte. Luego de citar la sentencia impugnada, señaló lo siguiente:

7.1. La sentencia tendría una motivación "amplia, clara y suficiente" pues se basó en el vínculo de filiación entre Rocky Heredia y el causante, quien era accionista de Construgenco S.A.

7.2. Su argumentación habría partido de criterios desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con el derecho a la propiedad.

7.3. Afirma que las circunstancias del caso llevaron a la conclusión de que no existían vías ordinarias eficaces para la tutela del derecho a la propiedad de Rocky Heredia.

7.4. Señala que los cargos expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección solo demuestran la inconformidad de la compañía accionante.

3.3. De Rocky Ernesto Heredia López

8. El 29 de mayo de 2023 y a través de su representante legal, el accionante en el proceso de origen indicó que no solicitó la declaración de un derecho. Agregó que tampoco se discutieron temas sucesorios en el proceso. Afirmó que, en su lugar, lo que se discutió fue "el menoscabo o privación del derecho preexistente […] sobre la copropiedad hereditaria de las acciones CONSTRUGENCO S.A." y concluyó que no existían vías ordinarias idóneas para la resolución del conflicto.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos[3]

9. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 6.1 y 6.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la compañía accionante porque no habría dado respuesta a sus argumentos relevantes?

10. En atención al cargo resumido en el párrafo 6.3 *supra,* se formula el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a la titularidad de las acciones de una compañía?

11. No es posible plantear un problema jurídico en relación con el cargo mencionado en el párrafo 6.4 *supra*, pues en este se alega la vulneración del derecho de una persona distinta a la compañía accionante, lo que, como lo ha indicado este Organismo, es contrario al régimen previsto en la ley en relación con la legitimación activa en las acciones extraordinarias de protección.[4]

---

[3] Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

[4] El artículo 59 de la LOGJCC prevé: la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial. Adicionalmente, este Organismo indicó en la sentencia 1439-16-EP/21 que: 27. Al respecto cabe señalar que la accionante no se refiere a sus derechos sino a los de terceros, específicamente al derecho a la defensa de Fabricio Pastor Aguilar, Ketty Ceballos Andrade y Sebastián Carrión Cevallos. Esto es importante porque, a diferencia de otras garantías jurisdiccionales como por ejemplo el hábeas corpus, por regla general (establecida en el art. 59 de la LOGJCC), la acción extraordinaria de protección no es una acción pública sino una acción que puede ser propuesta por personas plenamente determinadas: quienes fueron o debieron ser parte del juicio original. Así, si se admitiera que una persona invoque la vulneración de derechos de terceros en una acción extraordinaria de protección, se podrían examinar vulneraciones de personas que no estaban legitimadas para plantear la acción o que no

12. Debido a que el segundo problema jurídico se refiere a la procedencia de la acción de protección, tiene prioridad lógica respecto del que se relaciona con la garantía de la motivación, por lo que se lo responderá en primer lugar. Además, de responderse afirmativamente, no resultaría necesario responder el restante problema jurídico.[5]

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a la titularidad de las acciones de una compañía?

13. El artículo 82 de la Constitución 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".

14. La compañía accionante alegó que la sentencia impugnada aceptó una acción de protección que fue planteada en relación con temas societarios y sucesorios. En esta línea, afirmó que el tribunal de apelación no realizó un análisis que corresponde a la dimensión constitucional del derecho a la propiedad. En consecuencia, en su opinión, la demanda planteada era claramente improcedente.

15. De conformidad con la sentencia 001-16-PJO-CC, esta Corte ha establecido que, en principio, al conocer acciones de protección, es obligación de los jueces realizar un análisis de las vulneraciones alegadas, previamente a determinar la existencia de vías ordinarias eficaces para la tramitación de la controversia.[6] Sin embargo, a través de su jurisprudencia, este Organismo ha ido estableciendo excepciones a dicha obligación, en casos en los que la garantía jurisdiccional es manifiestamente improcedente.

16. Entre otras, la Corte ha establecido las siguientes excepciones en litigios relativos a: (i) la prescripción adquisitiva de domino,[7] (ii) el cobro de cheques;[8] (iii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual;[9] (iv) los derechos de propiedad intelectual sobre un diseño de un producto[10] y (v) los derechos patrimoniales

ejercieron su derecho de acción, lo que evidentemente resultaría contrario al régimen previsto para la mencionada garantía jurisdiccional.

[5] En similar sentido véase sentencia 1596-20-EP/24, párr. 29.

[6] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de maro de 2016, pág. 24.

[7] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 46 y 59.

[8] CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020.

[9] CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022.

[10] CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024.

relativos al uso de la imagen.[11] Cabe precisar que estos temas han sido expresamente excluidos en los casos concretos, en la medida que se referían a conflictos patrimoniales sin implicaciones constitucionales.

17. De la revisión de lo indicado por Rocky Ernesto Heredia López en el proceso de origen se verifica que la acción de protección fue planteada debido a que la compañía accionante inscribió a Antonia Pincay Cedeño en el libro de acciones y accionistas como titular del 50% de las acciones que correspondían a Rafael Ernesto Heredia Correa, antes de su fallecimiento. Afirmó que dicha inscripción era ilegítima porque las acciones aún pertenecían a la masa hereditaria, sin que la situación sucesoria haya sido resuelta, por lo que solicitó que se deje sin efecto la inscripción referida y que las acciones se mantengan pro indiviso.

18. La Sala Provincial analizó varios puntos en su sentencia. Primero, concluyó que no hay elementos suficientes para valorar una posible vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Respecto del principio del interés superior del niño, consideró que el acto impugnado (la inscripción en el libro de acciones y accionistas) fue realizado sin cumplir las formalidades legales requeridas, por lo que ratificó la decisión de primera instancia en favor de la protección de los intereses del niño. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, señaló que, aunque la compañía alegó la falta de argumentos sobre la vulneración de este derecho, el demandante sí indicó que la inscripción de la señora Pincay Cedeño solo podía realizarse si se acreditaba una relación civil. Finalmente, en el apartado de consideraciones adicionales, la Sala resaltó que las vulneraciones alegadas tienen una dimensión constitucional, por lo que pueden ser protegidas mediante la acción de protección, dada la inexistencia de una vía procesal ordinaria para contrarrestar el acto arbitrario con los mismos efectos inmediatos.

19. En este sentido, la sección octava de la sentencia impugnada afirmó

> que el acto que vulneró derechos en [sic] un acto realizado al margen de las formas legales, que reconoció derechos en favor de alguien que no los acreditó a través de las formas exigidas en la le [sic] que han sido citadas anteriormente en esta decisión, y que correspondían a la presentación del documento público de posesión efectiva conforme lo establece el artículo 190 de la ley [sic] de Compañías […] la alegación se concreta entonces en que el acto de registro no observó la existencia de un documento del cual se desprenda la unión de hecho y sociedad de bienes […].

20. En definitiva, la Corte verifica que la sentencia impugnada indicó que la vulneración de los derechos se produjo porque no se presentaron los documentos necesarios para la inscripción de Antonia Pincay Cedeño en el libro de acciones y accionistas.

[11] CCE, sentencia 2539-18-EP/24, 1 de agosto de 2024.

Específicamente, señaló que se debía contar con una sentencia o una declaración voluntaria de la existencia de la unión de hecho.

21. De esta forma, esta Corte observa que la sentencia impugnada estableció la ilegitimidad de la inscripción en el libro de acciones y accionistas de una nueva titular. El objeto de análisis de dicha sentencia fue la verificación de la existencia de los documentos necesarios, según las normas legales, para comprobar la existencia de una unión de hecho entre Rafael Ernesto Heredia Correa y Ana Pincay Cedeño, con el fin de dilucidar o no la titularidad de derechos sucesorios. Por consiguiente, esta Corte verifica que la Sala Provincial analizó una controversia meramente patrimonial, que correspondía a la vía ordinaria.

22. Esta Corte ha sido insistente en que las demandas de acción de protección referidas exclusivamente a asuntos patrimoniales son manifiestamente improcedentes. Por tanto, se debe concluir que la sentencia impugnada, al analizar un asunto de tal naturaleza, a través de una acción de protección, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante.

23. Adicionalmente, es evidente que en el presente caso el reenvío sería inútil por cuanto de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se establece precisamente que la controversia planteada no es susceptible de ser analizada a través de una acción de protección. Por lo tanto, la presente sentencia fija de manera completa el contenido de una eventual decisión de los jueces de acción de protección, limitándolo a una sola posibilidad: la improcedencia de la demanda.

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 demanda de la acción extraordinaria de protección **3372-22-EP.**

2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 25 de octubre de 2022 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.

3. Como medida de reparación integral se ordena:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 25 de octubre de 2022 y en su lugar se declara la manifiesta improcedencia de la acción de protección.

3.2 Archivar la acción de protección identificada con el número 24571-2022-00497.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 3372-22-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 3372-22-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 9 de enero de 2025.

2. En esta decisión, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía Construgenco S.A. ("**Construgenco**" o "**compañía**") en contra de la sentencia de mayoría dictada el 25 de octubre de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ("**Sala Provincial**").

3. Esto ocurrió en el marco de una acción de protección con medida cautelar planteada por Mayra Marisol López Zambrano, en su calidad de representante legal de Rocky Ernesto Heredia López ("**actores**"), en contra de Construgenco. En dicha acción, los actores sostuvieron que Construgenco habría vulnerado su derecho a la propiedad y el principio de interés superior del niño,[1] porque dicha compañía registró a Ana Antonia Pincay Cedeño como propietaria del 50 % de las acciones del fallecido Rafael Ernesto Heredia Correa, con quien habría mantenido una unión de hecho, a pesar de que los derechos sucesorios estaban en litigio. La demanda fue aceptada en primera y segunda instancia.

4. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió una vulneración de derechos constitucionales, quisiera realizar ciertas puntualizaciones.

5. En mi criterio, el voto de mayoría debió analizar la presunta vulneración a la garantía de motivación de la sentencia de segunda instancia para de esta manera poder determinar si se cumplían los requisitos planteados en la sentencia 176-14-EP/19, a fin de realizar un examen de mérito del caso. En lo principal, de cumplirse con los requisitos, el caso hubiera permitido examinar, a través de un análisis de fondo, los requisitos para que proceda una acción de protección entre particulares vinculados por un acto o contrato de carácter societario.

[1] Los actores argumentaron que el registro de Ana Antonia Pincay Cedeño en el libro de acciones y accionistas de Construgenco vulneró el derecho al interés superior del niño contenido en el artículo 44 de la Constitución dado que el gerente de la compañía accionada debía observar preferentemente los derechos sucesorios y societarios del adolescente, Rocky Ernesto Heredia López.

6. En este sentido, a mi juicio, la revisión constitucional de este tipo de actos o contratos debe ser excepcional. Primero, si el acto o contrato societario no impide o limita el ejercicio de esferas constitucionalmente protegidas de un derecho, entonces, se trataría de un acto o contrato que gobierna una relación puramente patrimonial, con lo cual, la revisión constitucional de la Corte quedaría excluida y la acción sería improcedente. No obstante, tal y como lo manifesté en los votos concurrentes de las sentencias 2359-18-EP/24 y 3012-22-EP/24, me parece importante insistir que, aunque las relaciones entre particulares en términos contractuales se rigen bajo sus propios procesos y normas legales, aquellas no son y ni pueden ser ajenas ni contrarias a la Constitución. Si dichos actos o contratos tienen impactos en el ejercicio de derechos iusfundamentales, es posible que el control constitucional sea procedente.

7. Así, difiero con el voto de mayoría en el sentido de establecer una nueva categoría de manifiesta improcedencia de origen constitucional sin realizar previamente un análisis de mérito y examinar el fondo.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 3372-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 20:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 3372-22-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 3372-22-EP/25 ("**sentencia**"), aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 09 de enero de 2025, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de los motivos que expongo a continuación.

2. En el proceso de origen se alegó la vulneración del derecho de propiedad y del principio del interés superior del niño, toda vez que se habría inscrito la titularidad de unas acciones societarias del causante a una persona mientras que, como alega uno de sus herederos, los derechos sucesorios seguían siendo objeto de un litigio aún no resuelto. La sentencia resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección toda vez que encuentra la manifiesta improcedencia de la acción en vista de que la Corte Provincial "analizó una controversia meramente patrimonial, que correspondía a la vía ordinaria".

3. Estoy en desacuerdo con el razonamiento de la sentencia por varias razones, siendo consecuente con los votos salvados que he emitido en las sentencias 400-24-EP/24, 1765-21-EP/24, 1692-21-EP/24, 2555-21-EP/24, y el voto concurrente que emití con ocasión de la sentencia 2539-18-EP/24.

4. La acción extraordinaria de protección es, valga la redundancia, una acción. Es el inicio de un proceso nuevo, esta vez en un ámbito constitucional. Esto tiene algunas implicaciones. La primera es que es una controversia independiente de aquella que dio lugar al proceso de origen. El proceso de origen pudo fundamentarse en un conflicto civil, laboral, penal, o lo que fuere. La acción extraordinaria de protección no comparte la misma naturaleza. Una acción extraordinaria de protección presentada en el marco de un proceso civil no hace que la acción sea de tipo civil; es necesariamente constitucional en cuanto se le reprocha a la autoridad judicial la vulneración de un derecho constitucional. Lo civil es secundario, ajeno, anterior. La segunda es que, al ser una acción, el conflicto tampoco se suscita entre las mismas partes del proceso de origen. No se trata de revisar quién tenía razón en el proceso de origen, sino de determinar si la conducta judicial vulneró o no derechos constitucionales. Tan distinto

es el conflicto que, incluso, el artículo 59 de la LOGJCC permite que el demandante sea una persona que no fue parte del proceso de origen pero que debió serlo.

5. Todo esto deja en evidencia que una acción extraordinaria de protección es una acción, pero no solo por su nombre, sino también por su naturaleza. Por eso la Corte ha hecho esfuerzos en utilizar el término *presentar* una acción para distinguirlo de la *interposición* de un recurso.

6. No estoy de acuerdo con que a través de una acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional revise la procedencia o improcedencia de una acción de protección, al menos no sin entrar al mérito de la causa de origen. En mi criterio, esta práctica desconoce por completo la naturaleza de acción que tiene una extraordinaria de protección. Al hacer esto, la Corte se convierte en una nueva instancia que hace el mismo examen de procedencia que ya se hizo no solo en primera sino también en segunda instancia. Considero que a la Corte no le corresponde hacer un análisis de la procedencia de la acción sin entrar al mérito, y que solo podría declarar la vulneración de la seguridad jurídica en el marco de una acción extraordinaria de protección cuando identifique que tuvo lugar algo mucho más grave que una causal de improcedencia: una desnaturalización de la acción de protección, con su consecuente daño a la administración de justicia constitucional.

7. Me preocupa que la Corte, después de haber hecho considerables esfuerzos para que esta acción sea efectivamente extraordinaria, vuelva a abrir la puerta para que en una acción de esta naturaleza haga las veces de una nueva instancia y realice un examen de procedencia que corresponde a los jueces de primera y segunda instancia.

8. Considero que la sentencia no debió pronunciarse sobre la procedencia de la acción de protección. De haber estimado que hubo una potencial desnaturalización de la acción por impugnar la inscripción de la titularidad de unas acciones representativas de capital, la sentencia debió haber hecho el análisis y haberla declarado en caso de que corresponda.

9. No obstante, lejos de hacerlo, la Corte no identifica una desnaturalización de la acción de protección y revisa la decisión sobre procedencia de la acción a través del concepto de la "manifiesta" improcedencia, sin definir su alcance. Este análisis, dentro de este mismo proceso, se realizó no una sino dos veces, tanto en primera como en segunda instancia. La Corte, en esta sentencia, lo volvió a hacer. No coincido con que la Corte vuelva a revisar la corrección de la decisión de los jueces de instancia respecto de la procedencia de la acción. Estimo que el Pleno de la Corte Constitucional, si no consideraba que existió una desnaturalización de la acción de protección, debió

desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante toda vez que no debería, en mi criterio, hacer las veces de una nueva instancia.

DANIELA SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 3372-22-EP fue presentado en Secretaría General el 14 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

337222EP-78d1f

Caso Nro. 3372-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de enero de dos mil veinticinco al igual que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y, el día martes veintiocho de enero de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1317-23-EP/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 1317-23-EP

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

SENTENCIA 1317-23-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia, dictada en una acción de protección, al encontrar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, por cuanto se observó el artículo 16 de la LOGJCC.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 24 de agosto de 2022, Fressia María del Carmen Villacreses Poggi y Jhonny Marino Alcívar Vélez ("**accionantes**") presentaron una acción de protección con medidas cautelares[1] en contra de la Empresa Pública Municipal de Vivienda del cantón Portoviejo Portovivienda ("**Portovivienda**") y del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo ("**GAD de Portoviejo**" o "**entidades demandadas**").[2] El proceso fue signado con el número 13334-2022-01745.

2. El 25 de agosto de 2022, la Unidad Judicial Civil de Portoviejo, provincia de Manabí ("**Unidad Judicial**"), mediante auto de calificación de la demanda, negó la solicitud de medida cautelar.[3]

3. El 5 de octubre de 2022, la Unidad Judicial aceptó la demanda de acción de protección.[4] Frente a esta decisión, los accionantes y las entidades demandadas interpusieron recursos de apelación.

[1] Como medida cautelar, los accionantes solicitaron "la suspensión inmediata y urgente de la subasta convocada públicamente por la Empresa Pública Municipal de Vivienda Portovivienda EP".
[2] Los accionantes fundamentaron la vulneración de sus derechos en que la construcción del proyecto inmobiliario Villanueva se habría planificado sobre un bien de dominio público que se cedió de forma irregular, sin cumplir con lo prescrito en el artículo 424 del COOTAD porque no se asignó el 50% del espacio a zonas verdes y áreas comunales, y sin observar el artículo 398 de la Constitución porque no existió una "socialización democrática" ni una "consulta previa".
[3] La Unidad Judicial señaló que no se verificó la gravedad porque "[…] de llevarse a cabo la subasta, sus efectos son reversibles".
[4] La Unidad Judicial declaró la vulneración de los derechos a la ciudad, en relación con el derecho a un medio ambiente sano debido a que el GAD "planificó la construcción de un centro comercial, hotel, distrito

4. El 27 de febrero de 2023, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Sala**") aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por las entidades demandadas, por lo que revocó la decisión de primera instancia y negó el recurso presentado por los accionantes.[5]

5. El 3 de abril de 2023, los accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de febrero de 2023 emitida por la Sala de la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 7 de agosto de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[6] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y requirió el informe de descargo a los jueces de la Sala de la Corte Provincial. El 30 de agosto de 2023, la Sala remitió su informe de descargo.

7. Dentro del presente proceso, presentaron sus escritos y comparecieron las siguientes personas en calidad de *amici curiae*: el 26 de julio de 2024, Marco Rivadeneira Villa, representante legal y gerente general de la compañía Portoviejo Shopping Portoshops S.A.S; el 12 de septiembre de 2024, Wagner Temistocles Mera García, representante legal y gerente de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros de Taxis Los Bosques; el 12 de septiembre de 2024, Diomedes Alfonso Ponce Vélez, presidente del Consejo Barrial de Cdla. El Maestro, Eduardo Aquilino Ramírez Loor, presidente del Consejo Barrial de Primero de Mayo del cantón Portoviejo, Marle Francisco Castro Cevallos, presidente del Consejo Barrial de La Universitaria del cantón de Portoviejo; Liliana Margarita Baren Figueroa, presidenta del Consejo Barrial de la Ciudadela Municipal del cantón Portoviejo y nombraron como procurador común a Nicolay Alexander Hernández Saltos, presidente del Consejo Barrial de San Cristóbal del cantón

---

educacional, residencial, hospital, consultorio […] sin embargo, las lagunas de oxidación del agua que generan contaminación ambiental, indica serán tomadas en consideración en una segunda fase". Por otro lado, señaló que se vulneraron sus derechos por cuanto no se realizó una consulta ambiental. Como medidas de reparación, entre otras, se dispuso que el GAD de Portoviejo planifique la eliminación progresiva de la laguna de oxidación del agua y la nueva planta de tratamiento de aguas residuales.

[5] La Sala ratificó el análisis de la Unidad Judicial en relación a que no le compete a la justicia constitucional determinar si los predios son de dominio público o privado. También, analizó las alegaciones relacionadas con el Proyecto Villanueva y la venta de los terrenos del ex aeropuerto para concluir que no se vulneraron derechos constitucionales. Finalmente, descartó el pedido de las entidades demandadas de declarar que la jueza de la Unidad Judicial habría incurrido en una conducta de error inexcusable.

[6] Conformado por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

Portoviejo; el 23 y 24 de septiembre de 2024, Mario Iglesias Mata, presidente de la Cámara de la Construcción de Portoviejo.[7]

8. El 27 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la priorización de la causa[8] y el 11 de diciembre de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

10. Los accionantes alegan la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 75, CRE).

11. En primer lugar, los accionantes alegan que se vulneró su derecho porque la Sala en su sentencia señaló que la Unidad Judicial incluyó en su razonamiento el análisis de un derecho que no había sido alegado de forma expresa por los accionantes y que, por ende, no era objeto de la acción de protección. Al respecto, los accionantes afirman que la Sala sí debía pronunciarse sobre la vulneración de sus derechos en relación con la consulta ambiental porque existen elementos "directos y expresos" como medios probatorios que permitían conocer de la vulneración de este derecho constitucional.

12. En segundo lugar, los accionantes indican que la Sala, en relación con el artículo 398 de la Constitución, no podía limitar su análisis a que "en el presente caso no se ha justificado técnicamente por parte de los accionantes cuales (sic) serían las posibles afectaciones […]". En esta línea, afirman que la Sala:

> […] de manera arbitraria impone la carga de la prueba a los accionantes, cuando de conformidad con el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y último inciso del artículo 16 de la LOGJCC, se menciona que, cuando la parte accionada es una entidad pública, SE REVIERTE LA CARGA DE LA PRUEBA. (énfasis en el original)

[7] En términos generales, los *amici curiae* comparecen para expresar las razones por las que el proyecto Villanueva, relacionado con la acción de protección de origen, representaría un motor de desarrollo económico y social para el cantón de Portoviejo.
[8] La causa fue priorizada con base en los numerales 2 y 7 del artículo 5 de la Resolución No. 003-CCE-PLE-2021 emitida por este Organismo.

13. Con base en ello, los accionantes solicitan que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, se revoque la sentencia impugnada y se confirme la sentencia de primera instancia.

3.2.Argumentos de la autoridad judicial accionada

14. El 30 de agosto de 2024, Celia García Merizalde, Teddy Lynda Ponce Figueroa y Hugo Velasco Acosta, en calidad de juezas y juez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, remitieron su informe de descargo. Las juezas y el juez se refirieron a las actuaciones realizadas en el proceso, a los elementos aportados por las partes y transcribieron secciones de la sentencia impugnada.

15. Sobre la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por los accionantes, la Sala de la Corte Provincial señaló que los accionantes solo se refirieron a un "fragmento mínimo de la sentencia constitucional", el cual no permite entender las razones por las que se revocó la sentencia de primera instancia. La Sala de la Corte Provincial indicó haber tomado en cuenta: i) el contenido de la demanda de acción de protección; ii) lo alegado por las partes en la audiencia de primera instancia; iii) la prueba documental aportada por las partes; y, iv) "las normas legales, procedimientos administrativos y los fallos emitidos por la Corte Constitucional".

16. Finalmente, la Sala de la Corte Provincial señaló que no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de los accionantes porque valoró los hechos en atención a las pruebas documentales aportadas por las entidades demandadas, quienes justificaron la legalidad de sus actuaciones. Además, aclaró que los accionantes se refirieron a asuntos de mera legalidad relacionados con entidades que no fueron parte del proceso y que cuestionaron la titularidad del dominio de bienes públicos lo cual, según indicó, excede el ámbito de protección de la vía constitucional.

4. Planteamiento del problema jurídico

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.[9]

18. En el cargo transcrito en el párrafo 11 *supra*, los accionantes exponen que la Sala de la Corte Provincial no debía mencionar que la Unidad Judicial se extralimitó en su análisis al examinar un cargo que presuntamente no fue alegado expresamente y que,

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

al contrario, los jueces contaban con elementos probatorios "directos y expresos" para pronunciarse. De lo mencionado se identifica que los accionantes exponen su desacuerdo con el razonamiento de los jueces, por lo que no es posible identificar un argumento completo que justifique por qué se habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva. Por lo tanto, a partir de este cargo no es posible formular un problema jurídico ni aun haciendo un esfuerzo razonable.

19. En el cargo transcrito en el párrafo 12 *supra*, los accionantes afirman que la Sala de la Corte Provincial no invirtió la carga de la prueba, conforme prescribe el artículo 16 de la LOGJCC. Si bien los accionantes indican que esto vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte considera que lo adecuado es analizar este cargo a través del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes. Esto, en consideración a que la Corte a través de una acción extraordinaria de protección, en principio, está facultada a examinar si la judicatura accionada ha infringido normas procesales relacionadas la práctica de prueba y si dicho quebrantamiento jurídico ha conducido a la vulneración de un derecho constitucional.[10] Para este fin, respecto de este cargo la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

19.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservar los presupuestos procesales relativos a la inversión de la carga de la prueba en materia de garantías jurisdiccionales?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservar los presupuestos procesales relativos a la inversión de la carga de la prueba en materia de garantías jurisdiccionales?

20. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución establece: "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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".

21. La Corte Constitucional ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia.[11] La jurisprudencia de este

[10] CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 30.
[11] CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

Organismo ha mencionado que estas garantías "[...] no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal".[12] En este contexto, para que exista una vulneración del derecho al debido proceso en una garantía impropia es necesario que concurran: "(i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso".[13]

22. Los accionantes manifiestan que la Sala de la Corte Provincial les impuso la carga de probar la posible afectación ambiental por la construcción del proyecto. A criterio de los accionantes, la Sala les estaría exigiendo que prueben el hecho que fundamentaría la viabilidad de la consulta ambiental que, al no haberse realizado, habría generado la vulneración de sus derechos. Conforme consta en la demanda de acción de protección, los accionantes alegaron que el GAD de Portoviejo emitió una resolución que inaplicó el artículo 398 de la Constitución relativo a la consulta ambiental.[14]

23. En este caso, los accionantes alegan que la Sala no observó el estándar de inversión de la carga de la prueba establecido en el artículo 16 de la LOGJCC. En lo pertinente, este artículo señala:

> La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria [...].

24. La Corte ha mencionado que en los procesos de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso y que, ante la insuficiencia probatoria, entonces corresponde que la autoridad judicial aplique la regla prevista en el artículo 16 de la LOGJCC.[15] En el caso en que un accionante alegue la vulneración de derechos constitucionales por un hecho cometido por una

---

[12] *Ibid*., párr. 27. En esto se distinguen las garantías impropias de las propias, que son aquellas que no necesitan de una remisión a la legislación procesal para configurar una vulneración del derecho al debido proceso. Un ejemplo se encuentra en el artículo 76 literal 7 numeral e), que prohíbe que alguien sea interrogado por autoridad estatal alguna sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

[13] *Ibid*.

[14] Constitución del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008: "Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley".

[15] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.1.

entidad pública, de la regla de trámite del artículo 16 de la LOGJCC se desprenden dos supuestos de hecho, una condición y una consecuencia que se detallan a continuación. 1) **Supuestos de hecho**. - Cuando se alegue un hecho en la demanda o en la audiencia y la entidad pública accionada: 1.1 no demuestre lo contrario o 1.2 cuando no suministre la información solicitada; 2) **Condición**. – Siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria; y, 3) **Consecuencia**. – La autoridad judicial presumirá ciertos los hechos expuestos en la demanda o en la audiencia.[16]

25. La Corte ha mencionado que el contenido del artículo 16 de la LOGJCC "no implica que —al presumir la veracidad de los hechos alegados por el accionante— los jueces de garantías jurisdiccionales deban necesariamente concluir lo pretendido por él y determinar la existencia de una vulneración de derecho de manera automática [...]".[17]

26. En este sentido, se verifica que, en relación con el **supuesto de hecho**, el cargo de los accionantes se enmarca en el **supuesto 1.1** que se relaciona con que a la entidad pública le correspondía desvirtuar los hechos alegados a través de argumentos y pruebas de descargo para demostrar que no existió ninguna vulneración de los derechos contenidos en los artículos 31 y 398 de la Constitución.

27. En la sentencia impugnada, la Sala en el acápite 5.3, de la sentencia impugnada, la Sala enlistó las pruebas aportadas por los accionantes, así como las pruebas aportadas por las entidades demandadas e indicó las que fueron actuadas por estas en la audiencia de primera instancia por disposición de la Unidad Judicial.

28. La Sala, en el acápite 10.6 de la sentencia, señaló que los accionantes ratificaron que se vulneraron sus derechos "por la venta en subasta pública ascendente de los terrenos del ex aeropuerto 'Reales Tamarindos' de la ciudad de Portoviejo […] porque se les (sic) limita la posibilidad a futuro de reactivar las operaciones del ex aeropuerto […]". La Sala indicó que los accionantes sostuvieron, entre otras afirmaciones: "[…] d) Que la resolución municipal del Proyecto Villanueva inaplicó el Art. 398 de la CRE., referente a la consulta previa […]".

29. En el acápite 10.7, la Sala procedió a señalar los hechos de "la valoración en su conjunto de las pruebas aportadas", de lo cual se desprende, por ejemplo, que la entidad demandada habría realizado un proceso de difusión pública del estudio de impacto ambiental y obtuvo la licencia ambiental correspondiente para el proyecto urbanístico. También, entre otros hechos, la Sala indicó que el referido proyecto fue

[16] CCE, sentencia 1379-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 49.
[17] CCE, sentencia 1506-21-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 63.

difundido porque se encuentra dentro del "PLAN PORTOVIEJO 2035" aprobado por el GAD de Portoviejo.

30. En el acápite 10.8, la Sala analizó la alegada vulneración de derechos y finalmente en la sección 10.8.4, los jueces se refirieron específicamente al cargo sobre el artículo 398 de la Constitución. Al respecto, la Sala razonó señalando:

> Con respecto a la vulneración del derecho a la consulta previa (Art. 398), alegado por los legitimados activos en el libelo de demanda (sic) y acogido por la Jueza A-quo, en sentencia venida en grado (Numeral 10) (sic), el Tribunal de alzada difiere del criterio jurídico con el que sustenta su decisión […].

31. En particular, la Sala estableció las dos razones que consideró fundamentales en su análisis. En un primer momento, indicó que:

> la Jueza A-quo, amplió su atención y análisis a los predios dentro de la FASE 2, del PROYECTO VILLANUEVA, donde se encuentran ubicadas las lagunas de oxidación (EMAPAP), olvidando que los accionantes en la presente acción, se limitan a alegar la vulneración de sus derechos constitucionales por parte de los demandados, con la ejecución del PROYECTO VILLANUEVA-FASE 1, esto es de los predios ubicados sobre la pista de aterrizaje y la imposibilidad de reabrir las operaciones aeroportuarias a futuro, del aeropuerto cerrado hace más de 11 años, por lo que las lagunas de oxidación en nada impiden aquello; y, no han sido obstáculo para su funcionamiento en su momento, dado que se encuentran allí desde hace varios años, hecho que le llevo (sic) en forma errada a declarar la vulneración de los derechos contemplados en los Art. 31 y 398 de la C.R.E […]. (mayúsculas en el original)

32. En un segundo momento, la Sala refirió:

> [...] nos corresponde como ente garantista de derechos, esclarecer que el Art. 398 de la Constitución está dirigida a proteger al ambiente, cuando una decisión estatal pueda afectarlo, pero en el presenta (sic) caso no se ha justificado técnicamente por parte de los accionantes cuales (sic) serían las posibles afectaciones al momento de realizarse el proyecto generado desde la instancia municipal. Es evidente que la jueza de instancia cae en interpretaciones aisladas, ya que la consulta no es la regla, sino que se efectúa en los casos en que se pueda demostrar un posible daño al ambiente. Es necesario puntualizar que el Art. 240 de la Constitución en armonía con el Art. 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, conceden la facultad a los concejos municipales de poder dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones que son aplicables en su circunscripción territorial, pudiendo regular y controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, tal como lo determina el Art. 57 letra x) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, siendo los gobiernos seccionales quienes proyectan el crecimiento urbanístico de las ciudades, por lo que debió justificarse en esta acción constitucional como (sic) el proceso de ventas de lotes del proyecto VILLANUEVA FASE 1, afecta el ambiente o la salud de los habitantes del cantón, para de esta forma sustentar la procedencia de la consulta como lo ha dispuesto la juzgadora de primer nivel. (mayúsculas en el original)

33. En la misma línea, la Sala citó un extracto de la sentencia de primera instancia para indicar que la intención de la jueza de la Unidad Judicial fue señalar que el artículo 398 recoge el derecho a la participación en temas ambientales, pero ella:

> […] no indica que en el tema de garantías jurisdiccionales y principalmente en la Acción de Protección, se debe justificar materialmente la transgresión a derechos constitucionales, ya que el derecho a consultar temas ambientales indudablemente está ligado a que se justifique en primer lugar el grado de afectación al ambiente, de no ser así como en el presente caso, se estaría limitando la autonomía administrativa de los gobiernos seccionales municipales, conforme lo dispone el Art. 6 del COOTAD […] establece la forma de participación ciudadana para la priorización del gasto y de inversión anual en cada uno de los GADM, y no a través de consulta ambiental (Art. 398 CRE) para la realización de cada una de las obras de inversión anual a realizarse en el cantón, circunstancias estas que no han sido parte de la alegación de los legitimados activos y defensa de la parte demandada, por lo que no se verifica la vulneración del derecho alegado.

34. De lo expuesto en los párrafos 27 a 33 *supra*, es posible evidenciar en la sentencia impugnada que, conforme indican los accionantes, a criterio de la Sala ellos tenían que haber probado técnicamente una afectación. Ahora bien, a pesar de lo afirmado por la Sala, esta igual procedió a identificar el cargo esgrimido por los accionantes y desarrolló las razones que justifican su propio razonamiento, dentro del cual consideró la prueba aportada. De ahí que la Sala cumplió con su obligación de referirse a los hechos narrados por las partes por escrito y de forma oral en la audiencia de primera instancia y se valió de las pruebas aportadas, tanto por los accionantes como por la entidad demandada, para esgrimir su análisis jurídico.

35. En este sentido, se verifica que la Sala observó la norma al considerar la prueba aportada por las entidades demandadas en conjunto, conforme consta en el párrafo 29 *supra*, para posteriormente referirse al cargo indicado por los accionantes sobre la vulneración de sus derechos contenidos en los artículos 31 y 398 de la Constitución. Incluso, la Sala analizó el cargo a pesar de que el argumento de los accionantes relacionado con que "la resolución municipal del Proyecto Villanueva inaplicó el Art. 398 de la CRE" no se fundamentó en unos hechos determinados.

36. En ese orden de ideas, la Corte no podría afirmar que se cumple el **supuesto 1.1.** dado que las entidades demandadas aportaron prueba que fue valorada por la Sala para desvirtuar la presunta aseveración. Por lo tanto, es posible verificar que no se inobservó la regla de trámite del artículo 16 de la LOGJCC.

37. Finalmente conviene reiterar que esta Corte, en principio, no se encuentra habilitada para realizar una nueva acreditación de los hechos ni para inferir si se han probado o no las pretensiones de la acción de protección, aquello es competencia de las

autoridades judiciales de instancia,[18] salvo que se reúnan los elementos para que este Organismo proceda con un examen de mérito. Al resolver un cargo de esta índole, este Organismo ha mencionado que únicamente le corresponde determinar si el referido artículo fue o no observado por la autoridad judicial, por lo que no es de su competencia en una acción extraordinaria de protección "[...] confrontar los hechos o examinar las conclusiones jurídicas a las que debían arribar [los jueces] en función del acervo probatorio actuado por las partes [...]".[19]

6. Consideraciones adicionales

38. La Corte ha constado la existencia de garantías jurisdiccionales, que se conocieron de forma simultánea, relacionadas con los mismos hechos en contra de las mismas entidades accionadas. Por ende, este Organismo ve la necesidad de verificar si existió por parte de los accionantes o de su abogado patrocinador una conducta que implique la existencia de abuso del derecho.

39. Este Organismo con base en el artículo 23 de la LOGJCC que regula el abuso del derecho en materia de garantías jurisdiccionales, ha dicho que deben verificarse los siguientes elementos para su configuración:

1. El elemento subjetivo: peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.
2. La conducta que puede consistir en:
2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;
2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,
2.3. Desnaturalización del objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.[20]

40. En caso de verificarse la conducta prevista en el supuesto 2.1 corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas previstas en el COFJ.[21] Además, como ha señalado anteriormente este Organismo, el abuso del derecho requiere del ánimo de causar daño. Por la naturaleza subjetiva de este requisito, puede ser probado a través de una serie de indicios que en conjunto le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño.[22]

[18] CCE, sentencia 735-20-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 45.
[19] CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 37.
[20] CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 170.
[21] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.
[22] *Ibid*, párr. 72.

41. Al respecto de la actuación de los accionantes y de su abogado patrocinador George Gabriel Farfán Intriago para la presentación de esta acción extraordinaria de protección, esta Corte verifica lo siguiente:

Proceso origen	Accionante/s	Abogados patrocinadores	EP ante la CCE
(1)13334-2022-01745 (acción de protección con medidas cautelares conjuntas)	Fressia María del Carmen Villacreses Poggi y Jhonny Marino Alcívar Vélez	Jacinta del Rocío Ramos Chávez	1317-23-EP: el abogado patrocinador de Fressia María Villacreses Poggi y Jhonny Marino Alcívar Vélez fue George Gabriel Farfán Intriago
(2)13334-2022-01764 (acción de protección con medidas cautelares conjuntas)	George Gabriel Farfán Intriago	George Gabriel Farfán Intriago	NA
(3)13283-2023-00255 (medidas cautelares autónomas)	Marcelo Orlando Álvarez Moreira	George Gabriel Farfán Intriago	
(4)13371-2023-00063 (medidas cautelares autónomas)	Fressia María del Carmen Villacreses Poggi, Jhonny Raúl Alcívar Andrade, Rómulo Aurelio Bustos Rodríguez	José Ormaza Rivero	

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador.

42. En los referidos procesos, además, es posible verificar del sistema de consulta de procesos judiciales electrónicos-SATJE que:

1. El proceso 13334-2022-01745 inició el 24 de agosto de 2022 en contra de las entidades demandadas. La sentencia que resolvió el recurso de apelación y puso fin al proceso se emitió el 27 de febrero de 2023.
2. El proceso 13334-2022-01764 inició el 30 de agosto de 2022 en contra de las mismas entidades. El auto que resolvió el recurso horizontal y puso fin al proceso se emitió el 17 de enero de 2023.
3. El proceso 13283-2023-00255 inició el 23 de enero de 2023 en contra de las mismas entidades. El auto que negó las medidas cautelares y puso fin al proceso se dictó el 29 de enero de 2023.
4. El proceso 13371-2023-00063 inició el 12 de julio de 2023 en contra de las mismas entidades. El auto que negó las medidas y puso fin al proceso se dictó el 7 de agosto de 2023.

43. En la misma línea, se constata que las demandas de las garantías antes indicadas tienen como núcleo de su carga argumentativa que el GAD de Portoviejo a través de sus distintas actuaciones para concretar la construcción del proyecto Villanueva vulneró derechos constitucionales. De hecho, se identifican cargos relacionados con la "adjudicación del proyecto Villanueva sin consulta ambiental previa", la transferencia de dominio del inmueble a través de una "subasta pública", la "venta" de un bien de uso público. Estos son cargos que comparten similitudes con los alegados en la demanda de acción de protección que dio origen a la presente acción extraordinaria de protección.

44. Adicionalmente, es posible verificar que en tres de los cuatro casos compareció George Gabriel Farfán Intriago como parte o en calidad de abogado patrocinador, por lo que tenía conocimiento de la activación de la vía constitucional en múltiples ocasiones y de forma sucesiva.

45. En opinión de esta Corte, el abogado patrocinador presentó acciones de forma simultánea con las que buscaba el mismo fin. Adicionalmente, la actuación del abogado patrocinador descrita anteriormente permite inferir el ánimo de causar daño a la administración de justicia constitucional y a terceros entre los que se encuentran personas jurídicas y el Estado. Por lo tanto, se determina la existencia de abuso del derecho por incurrir en la conducta 2.1 identificada en los párrafos 42 a 44 *supra*.

46. Es de conocimiento público que el abogado George Gabriel Farfán Intriago falleció producto de una muerte violenta en 2023. En consecuencia, no corresponde que esta Corte disponga que se remita el expediente al Consejo de la Judicatura para que imponga las sanciones correspondientes, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC, dado que sería inoficioso. No obstante, este Organismo deja constancia de la actuación del abogado y la configuración de la conducta 2.1 como un llamado de atención enfático para los profesionales del derecho al momento de presentar garantías constitucionales.[23]

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1317-23-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

[23] De igual forma esta Corte toma nota del escrito presentado por los accionantes el 9 de noviembre de 2023 en el que nombran un nuevo abogado patrocinador.

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 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 jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

131723EP-783a3

Caso Nro. 1317-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecisiete de enero de dos mil veinticinco, 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

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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

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

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