

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

689-22-EP/24 En el Caso No. 689-22-EP Se desestima la demanda de acción extraordinaria de protección de Juan Bernardo Dávalos Salazar.....	2
1415-21-EP/25 En el Caso No. 1415-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1415-21-EP.....	34
28-21-IN/25 En el Caso No. 28-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-21-IN.....	53
1356-23-EP/25 En el Caso No. 1356-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1356-23-EP.....	84



Sentencia 689-22-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 689-22-EP

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

SENTENCIA 689-22-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección de Juan Bernardo Dávalos Salazar, luego de verificar que la aplicación directa del artículo 233 de la Constitución por parte de la sentencia de casación para determinar su responsabilidad penal como autor del delito de peculado no vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad. Por otro lado, se acepta la acción extraordinaria de protección de la compañía Lavanderías del Ecuador C.A. y se declara la vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes porque la sentencia de primera instancia le condenó al pago de la reparación material sin haber determinado su responsabilidad penal de manera previa.

1. Antecedentes

1. La Fiscalía General del Estado inició un proceso penal¹ en contra de Mario Augusto Gallo Sandoval, Juan Bernardo Dávalos Salazar, Cristina Maritza Leguisamo Uzhca, Mónica Elizabeth Mesías Ninacuri y Benito Flemín Cordovilla Vargas.² Al respecto, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tena (**“Tribunal de Garantías Penales”**), mediante sentencia de 1 de noviembre de 2017, declaró la culpabilidad de Mario Augusto Gallo Sandoval y Juan Bernardo Dávalos Salazar, como autores del delito de peculado y les impuso una pena privativa de libertad de ocho años. A Cristina Maritza Leguisamo Uzhca la declaró cómplice del referido delito y le impuso una pena

¹ El proceso fue identificado con el número 15281-2016-00444.

² La Fiscalía acusó a los procesados del cometimiento del delito de peculado por cuanto, a partir del informe DR8-DPN-AE-0045-2015 de la Contraloría General del Estado, comprendido entre septiembre del 2009 y febrero de 2013, se determinaron indicios de responsabilidad penal respecto del contrato de servicios de lavandería suscrito entre el Hospital José María Velasco Ibarra del Tena y la compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A. LAVECA. En este contrato existirían irregularidades en el proceso precontractual y en el contractual, tales como: (i) que en los pliegos constó 31 751 kg de ropa a lavar por mes, lo cual es exagerado y desmedido puesto que el promedio de ropa en el año anterior al contrato no superó los 8 000 kg mensuales; (ii) que la forma de pago en los pliegos estipulaba pago contra planilla, mientras que en el contrato constó un anticipo del 40% y un pago mensual por un monto fijo de USD 31 434,44; y, (iii) en el pliego se estableció un precio de noventa y cuatro centavos de dólar por kilo lavado, mientras que en el contrato el precio fue noventa y nueve centavos de dólar por kilo lavado, por lo que la suma total de contrato fue de USD 754 426,54.

privativa de libertad de cuatro años.³ Finalmente, respecto de Mónica Elizabeth Mesías Ninacuri y Benito Flemín Cordovilla Vargas se ratificó el estado de inocencia.

2. Respecto de esta decisión, Juan Bernardo Dávalos Salazar solicitó aclaración y ampliación, las cuales fueron negadas mediante auto de 15 de noviembre de 2017. En contra de la sentencia de primera instancia, Cristina Maritza Leguisamo Uzhca, Mario Augusto Gallo Sandoval, Juan Bernardo Dávalos Salazar y la Fiscalía General del Estado, por separado, interpusieron recursos de apelación.
3. El 22 de octubre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Corte Provincial de Napo**”) emitió sentencia en la que rechazó todos los recursos interpuestos y modificó la pena impuesta, en aplicación del principio de favorabilidad, “de ocho años a cuatro años de reclusión mayor ordinaria a los procesados Mario Augusto Sandoval y Juan Bernardo Dávalos Salazar. Y, de cuatro años a dos años de prisión correccional, a la procesada Cristina Maritza Leguisamo Uzhca”.⁴ De esta decisión, Juan Bernardo Dávalos Salazar solicitó ampliación y Cristina Maritza Leguisamo Uzhca aclaración y ampliación. Los recursos horizontales fueron negados mediante auto de 31 de octubre de 2019. En contra de la sentencia de apelación, Juan Bernardo Dávalos Salazar, Cristina Maritza Leguisamo Uzhca, Mario Augusto Gallo Sandoval y la Fiscalía General del Estado interpusieron, de manera separada, recursos de casación.
4. El 7 de febrero de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Penal de la Corte Nacional**”)⁵ emitió sentencia, en la que declaró improcedentes los recursos de Juan Bernardo Dávalos Salazar y Maritza Leguisamo Uzhca. De esta decisión, Juan Bernardo Dávalos Salazar solicitó aclaración, a la que se adhirió Maritza Leguisamo Uzhca. Este recurso horizontal fue negado mediante auto de 25 de febrero de 2022.

³ Además, los sentenciados quedaron prohibidos de desempeñar cargos públicos y se dispuso que, de manera solidaria, los sentenciados y la compañía LAVECA devuelvan la suma de USD 474 772,48, más intereses legales, al Hospital José María Velasco Ibarra del Tena.

⁴ Esto, por cuanto la pena prevista en el Código Penal para el delito de peculado era más favorable para los procesados. También, ratificó la sentencia apelada, pero se apartó “del contenido del literal b), numeral 7.23 del considerando Séptimo de la sentencia” y determinó que Fiscalía “no ha realizado una investigación objetiva de otras personas que también pudieron haber estado involucradas en la comisión del delito de forma presunta. Esto es respecto del Ing. Rolando Charvet, quien participó por designación de la señora Ministra de Salud Pública, [...] Mélida Pérez, José Palma, Antony Hidalgo, Zoraida Cabrera, quienes integraron conjuntamente con el Dr. Rodrigo Solano [...] la comisión de lavandería” y dispuso que, respecto de las mencionadas personas, Fiscalía inicie la correspondiente investigación.

⁵ Mediante auto de 26 de enero de 2021, se inadmitieron los recursos de Mario Augusto Gallo Sandoval y de la Fiscalía General del Estado y, por otro lado, se admitió a trámite los recursos de Juan Bernardo Dávalos Salazar, “exclusivamente respecto del cargo de contravención expresa a los artículos 5.1; 25 y 26 COIP”, y de Cristina Maritza Leguisamo Uzhca, “únicamente en cuanto a la contravención al artículo 26 COIP”.

5. El 24 de marzo de 2022, Juan Bernardo Dávalos Salazar (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación. El 29 de marzo de 2022, Gerardo Arturo Romo Flores, gerente general y representante legal de la compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A. (“**compañía accionante**”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera instancia, de apelación y de casación. El 8 de julio de 2022, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite las referidas demandas.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De Juan Bernardo Dávalos Castro

7. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de los principios de legalidad y de favorabilidad y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numerales 3 y 5 y, 82 de la Constitución. Como medidas de reparación, solicitó que “se ordene la nulidad de todo lo actuado” y que se deje sin efecto la sentencia impugnada.
8. El accionante esgrimió los siguientes cargos como fundamento de sus pretensiones:
- 8.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos por cuanto habría realizado una “interpretación extensiva” del artículo 278 del COIP que tipifica el delito de peculado. Explica que dicho delito, en su tipificación anterior a la del año 2021, no incluía a los proveedores del Estado como sujetos calificados del delito. Es decir, “la inclusión expresa en el COIP de los proveedores del Estado como sujetos activos del delito de peculado es posterior a la supuesta comisión del delito”, por lo que debía, en observancia a los principios de legalidad y favorabilidad, “declarar la inocencia de quien no podía participar en la infracción por no cumplir con las exigencias detalladas en el tipo para el sujeto activo”. Sobre esto mismo, afirma que la sentencia impugnada, al aplicar directamente el artículo 233 de la Constitución y considerarlo como autor del delito de peculado, habría “invadido el ámbito de competencia material del legislador [...] creando así un supuesto de hecho [...] que solo podía ser creado por una ley formal y por una autoridad con la competencia formal para emanar una clase de actos normativos”, es más, el

referido artículo 233 “es una norma constitucional de organización dirigida al legislador, no a los jueces penales”.

- 8.2.** La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad porque “hace uso y mención de casos que, en la mayoría de las ocasiones, no guardan identidad con el caso materia de esta impugnación”, lo cual “constituye una forma subrepticia de aplicación del argumento analógico que, en materia penal, está proscrito”.

3.2. De la compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A.

- 9.** La compañía accionante pretende que se declare la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, de la presunción de inocencia, de no ser privado del derecho a la defensa, de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numerales 1, 2 y 7 literales a, h y l de la Constitución. Como medidas de reparación, solicitó que se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas o, al menos, la parte del decisorio donde le menciona la sentencia de primera instancia.
- 10.** La compañía accionante esgrimió el siguiente cargo como fundamento de sus pretensiones: las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos por cuanto habría sido condenada por el delito de peculado y, en consecuencia, se le impuso el pago de una reparación económica sin que haya sido parte del proceso, lo que le impidió defenderse, presentar o contradecir argumentos y pruebas. Añade que “LAVECA no debió ser parte procesal y como tal no se podían poner en entredicho sus derechos ni conminar a cumplir obligaciones”. Para apoyar su argumento, refiere varias sentencias de esta Corte sobre los derechos cuya vulneración se alega. Además, afirma que Juan Bernardo Dávalos, exgerente de la compañía accionante, “fue vinculado al proceso penal por sus propios y personales derechos”, por lo que “de ninguna manera podría entenderse que fue vinculado como sujeto procesal en representación de LAVECA”.

3.3. Del Tribunal de Garantías Penales

- 11.** El 28 de julio de 2022, Luis Ramiro Hidalgo Huilca y Vladimir Rodrigo Salazar González, jueces del Tribunal de Garantías Penales, informaron lo siguiente:
- 11.1.** “Juan Bernardo Dávalos Salazar, [...] no intervino a título personal en el contrato suscrito con el Hospital JMVI, sino como representante legal de la empresa,

asumiendo los efectos jurídicos derivados de ese contrato, el que finalmente reportó beneficios ilegítimos a la empresa que gerenciaba”.

11.2. La mención a la compañía accionante en la sentencia de primer nivel se da en el contexto de la reparación integral, lo cual es “un requisito constitucional y legal que deben contener las sentencias”, pues “resulta innegable que los recursos públicos del Hospital fueron transferidos a las arcas de dicha empresa y dicha empresa dispuso arbitrariamente de esos dineros, cuyo aprovechamiento de recursos solo se detuvo cuando se produjo la intervención de la Contraloría General del Estado y luego de la Administración de justicia”.

11.3. En ese sentido, afirma que “nadie ha condenado [a la compañía accionante] por el delito de peculado, porque nunca ha sido procesada” y que esta decisión no fue modificada por la sentencia de apelación.

3.4. De la Corte Provincial de Napo

12. El 27 de julio de 2022, Mercedes Almeida Villacrés, Jorge Antonio Valdivieso Guilcapi y Hernán Manuel Barros Noroña, jueces de la Corte Provincial de Napo, presentaron su informe de descargo, en el cual manifestaron lo siguiente:

12.1. Respecto de la demanda de Juan Dávalos Salazar, manifiestan que la sentencia de apelación está “debidamente argumentada y motivada”. Para apoyar su afirmación, reproducen extractos de la referida sentencia.

12.2. Sobre la demanda de la compañía accionante, refieren que no se vulneraron sus derechos porque “al citarse al representante legal de la Compañía [...] con una de las acusaciones particulares que se dedujeron, se le incorporó al proceso penal, a fin de que ejerza el derecho de defensa, por lo que no existe vulneración alguna”.

13. En consecuencia, solicitan que se “deseche las acciones extraordinarias de protección deducidas” por el accionante y la compañía accionante.

3.5. Sala Penal de la Corte Nacional

14. El 5 de agosto de 2022, Felipe Esteban Córdova Ochoa, Mercedes Johanna Caicedo Aldaz y Lauro Javier de la Cadena Correa, jueces y conjuez, respectivamente, de la Sala Penal de la Corte Nacional, presentaron su informe de descargo en el que manifestaron lo siguiente:

- 14.1.** Respecto de la demanda de la compañía accionante, la sentencia de casación no vulneró sus derechos porque el análisis se centró en los cargos casacionales que fueron admitidos. Estos versaban sobre asuntos referentes al dolo y al sujeto activo del delito de peculado, por lo que no se tenía la “necesidad de estudiar la situación jurídica de la [compañía accionante]”.
- 14.2.** En cuanto a la demanda del accionante, refiere que no vulneró sus derechos por cuanto “el delito de peculado, antes de las reformas introducidas por la Ley Orgánica Reformatoria al COIP en materia anticorrupción, de 17 de febrero de 2021, también podía ser cometido por personas particulares”, de acuerdo con el artículo 233 de la Constitución.
- 14.3.** En el mismo sentido, añaden que la Corte Nacional ha tenido “criterio uniforme y constante, en el sentido de considerar que, tanto las personas particulares como funcionarios públicos, son sujetos activos del delito de peculado”. Así, se refieren a las sentencias emitidas en los casos 17721-2017-00204 y 414B-2010 y afirman que
- los precedentes hétero vinculantes emitidos con antelación por este alto Tribunal, si bien no vinculan a los integrantes del infrascrito órgano colegiado, constituyen jurisprudencia indicativa, pues compartimos los razonamientos esgrimidos con antelación y consideramos que fueron aplicados a una idéntica circunstancia fáctica, por lo que, con la finalidad de unificar los criterios del más alto Tribunal de Justicia ordinaria del país, se considera pertinente referir en esta resolución los mentados antecedentes jurisprudenciales.
- 14.4.** Asimismo, manifiestan que no pudieron aceptar el argumento del accionante de que el artículo 233 de la Constitución permite que se apliquen solamente las reglas que se refieren a la imprescriptibilidad de la acción penal y juzgamiento en ausencia. Pues, para sumir este argumento, “debemos aceptar que los particulares pueden ser sujetos activos en el delito de peculado”.
- 14.5.** Afirman que “la sentencia de segundo nivel no violó por falta de aplicación el principio de legalidad, al imputar el delito de peculado a una persona particular, pues, este delito no solo describe a los funcionarios públicos como sujetos de esta infracción”.
- 14.6.** Finalmente, sobre el auto que negó los recursos de aclaración y ampliación en casación, consideran que “se limitó a observar los preceptos normativos que regulan el ejercicio de esta facultad, sustanciando este recurso a la luz de los planteamientos de las partes [...] y del principio de legalidad adjetiva”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. De la lectura de la demanda del accionante, se observa que si bien impugnó la sentencia de casación y el auto que negó sus recursos horizontales, únicamente esgrime argumentos respecto de la referida sentencia. Además, se verifica que no impugnó el auto de que admitió parcialmente su recurso de casación.
16. Del cargo sintetizado en el párr. 8.1 *supra*,⁶ se observa que el accionante fundamenta la vulneración a sus derechos en que la sentencia de casación habría realizado una interpretación extensiva del art. 278 del COIP, al complementar el tipo penal con el artículo 233 de la Constitución, y condenarlo como autor del delito de peculado porque los proveedores del Estado fueron considerados como sujetos de este delito a partir del año 2021. Por ello, no podía tener la calidad de sujeto activo del referido delito, pues el artículo 233 de la Constitución no puede complementar el delito de peculado en tanto impone un deber de configurar el delito al legislador. En consecuencia, esta Corte estima que la alegación se relaciona directamente con una presunta vulneración del debido proceso en la garantía del principio de legalidad,⁷ por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de casación, el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad del accionante porque habría integrado el tipo penal de peculado tipificado en el artículo 278 del COIP con la disposición constitucional prescrita en el artículo 233 de la Constitución?**
17. En cuanto al cargo contenido en el párr. 8.2 *supra*, el accionante cuestiona la sentencia impugnada porque, en su opinión, se fundamenta en sentencias que no guardan relación con su caso y que esto sería una forma de argumento analógico, lo cual está prohibido en materia penal. Esta Corte observa que el cargo en mención pretende la corrección de la decisión, cuestión que no corresponde a una acción extraordinaria de protección, por lo que no es posible formular un problema jurídico al respecto.
18. En relación con el cargo reseñado en el párr. 10 *supra*, se observa que la compañía accionante fundamenta su alegación en que se le habría condenado al pago de la reparación económica sin ser parte procesal y sin que deba serlo. Al respecto, dado que la alegada vulneración habría ocurrido en la sentencia de primera instancia y que esta decisión fue ratificada por decisiones posteriores, esta Corte analizará el cargo en torno a la referida sentencia. Y, dado que se acusa la inobservancia de la regla para determinar la reparación integral en una sentencia penal, se plantea el siguiente problema con relación al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento

⁶ 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 CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

⁷ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párrafos 25 a 29.

de normas y derechos de las partes: **¿Vulneró, la sentencia de primera instancia, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía accionante porque le condenó al pago de la reparación material sin que haya sido parte procesal y sin que deba serlo?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad del accionante porque habría integrado el tipo penal de peculado tipificado en el artículo 278 del COIP con la disposición constitucional prescrita en el artículo 233 de la Constitución?

19. El principio de legalidad se encuentra reconocido como una de las garantías del debido proceso en el artículo 76 número 3 de la Constitución, 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: [...] 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

20. Al respecto, en la sentencia 1364-17-EP/23, esta Corte sostuvo lo siguiente:

32. Este principio resulta trascendental para el funcionamiento de la institucionalidad democrática del Estado. Por un lado, implica que solo el órgano legislativo puede tipificar infracciones. Por otro, representa un límite al poder punitivo del Estado, ya que el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones, solo es legítimo si se realiza conforme a leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción se encuentra prevista en la Constitución o la ley.

33. De acuerdo con lo expuesto, este principio representa una auténtica garantía del debido proceso, ya que “constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole”. Esta garantía tiene una doble dimensión:

33.1. Por un lado, una dimensión formal, que alude a la *garantía de reserva de ley*. Esta garantía demanda que las infracciones y sus sanciones consten por escrito en una norma con rango de ley (*lex scripta*). Esta garantía también se encuentra establecida en el artículo 132 de la Constitución.

33.2. Por otra parte, una dimensión de carácter material, que alude al *mandato de tipicidad*. Este mandato otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (*lex praevia*); a través de una

formulación clara y precisa del injusto penal y su respectiva sanción (*lex certa*) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (*lex stricta*) [notas al pie omitidas].⁸

21. El accionante alega que se conculcó su derecho al debido proceso en el principio de legalidad por cuanto fue condenado como autor del delito de peculado en función de una integración del artículo 233 de la Constitución al tipo penal de peculado (artículo 278 del COIP).⁹ Esto habría ocurrido al determinar que cualquier persona puede ser sujeto activo de este delito.
22. Esta Corte, en la sentencia 1364-17-EP/23, analizó una sentencia de casación que condenó a una persona particular como autora del delito de peculado, integrando el artículo 233 de la Constitución¹⁰ con el delito de peculado (artículo 257-A del Código Penal).¹¹ En esta sentencia, la Corte argumentó:

62. [...] la Corte Constitucional observa que los valores de legitimidad democrática y seguridad jurídica que fundamentan las garantías de reserva de ley y de taxatividad, no se vieron conculcados por la aplicación directa del artículo 233 de la Constitución para atribuir responsabilidad penal al accionante. Al contrario, frente al mandato constitucional de aplicación directa de la Constitución, el tribunal de casación no podía ignorar una regla de carácter supremo y perentorio. Además, de no haberla aplicado, se hubiera vaciado de contenido a esta disposición constitucional que otorga un valor primordial a la lucha contra la impunidad de delitos que atentan contra el correcto funcionamiento de la administración pública.

63. Este reconocimiento constitucional sobre la responsabilidad penal de cualquier persona que participe en los delitos referidos en el artículo 233 de la Constitución, no implica que para su juzgamiento sean irrelevantes las calidades señaladas en la norma penal respecto de los sujetos activos. Así, por ejemplo, el tipo penal de peculado es de

⁸ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párrafos 31 a 33.2.

⁹ COIP (vigente a la época), art. 278: “Peculado.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, en beneficio propio o de terceros; abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años”.

¹⁰ Constitución, art. 233: “[...] Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”.

¹¹ Código Penal, art. 257-A: “Serán reprimidos con reclusión de cuatro a ocho años las personas descritas en el artículo anterior que, abusando de sus calidades, hubieren actuado dolosamente para obtener o conceder créditos vinculados, relacionados o intercompañías, violando expresas disposiciones legales respecto de esta clase de operaciones. La misma pena se aplicará a los beneficiarios que dolosamente hayan intervenido para el cometimiento de este ilícito y a quienes hayan prestado su nombre para beneficio propio o de un tercero”.

naturaleza especial porque requiere que la infracción sea ejecutada por parte de una persona que sea servidora pública o que tenga alguna de las calidades especiales señaladas en el tipo penal, sin perjuicio de que otra persona, que no ostente tales calidades, también participe en la ejecución de la infracción y deba ser sancionada con base en las mismas normas.

64. Por lo tanto, frente al problema jurídico planteado, este Organismo concluye que la aplicación directa del artículo 233 de la Constitución con el fin de atribuir responsabilidad penal al accionante en grado de autor por el delito tipificado en el artículo 257-A del Código Penal, no vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad.

65. [...] En el presente caso, el tribunal de casación integró, lo que en apariencia constituía un vacío legal en la ley penal, con la aplicación directa de una regla de rango constitucional, sin que tal actuación, haya implicado una vulneración del principio de legalidad [notas al pie omitidas].¹²

23. La referida sentencia contiene una regla de precedente en el siguiente sentido: **Si** (i) una persona que no tiene la calidad de funcionario público es juzgada y condenada como autora del delito de peculado, (ii) en aplicación directa del artículo 233 de la Constitución, a pesar de que (iii) la tipificación legal contempla como sujetos activos de ese delito únicamente a los funcionarios públicos, **entonces**, no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad.
24. El presente caso se subsume en la regla de precedente antes indicada puesto que el accionante fue juzgado por el delito de peculado y la sentencia impugnada declaró su culpabilidad en el grado de autor del referido delito, en aplicación directa del artículo 233 de la Constitución. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad del accionante.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de primera instancia, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía accionante porque le condenó al pago de la reparación material sin que haya sido parte procesal y sin que deba serlo?

25. La Constitución establece:

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: [...] 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

¹² *Ibíd.*, párrafos 62 al 65.

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

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.

27. La compañía accionante argumenta que se vulneró su derecho porque la sentencia de primera instancia le condenó al pago de la reparación material sin que haya sido parte del proceso penal y sin que haya debido serlo.

28. Para responder a este problema jurídico es necesario repasar las normas del COIP para la determinación de la reparación integral. El artículo 622 del COIP determina:

Art. 622.- Requisitos de la sentencia.- La sentencia escrita, deberá contener: [...] 6. La condena a reparar integralmente los daños ocasionados por la infracción con la determinación del monto económico que pagará la persona sentenciada a la víctima y demás mecanismos necesarios para la reparación integral, con determinación de las pruebas que hayan servido para la cuantificación de los perjuicios cuando corresponda.

29. Así mismo, el artículo 628 del COIP manifiesta:

Art. 628.- Reglas sobre la reparación integral en la sentencia. - Toda sentencia condenatoria deberá contemplar la reparación integral de la víctima, con la determinación de las medidas por aplicarse, los tiempos de ejecución y las personas o entidades públicas o privadas obligadas a ejecutarlas, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Si hay más de un responsable penal, la o el juzgador determinará la modalidad de la reparación en función de las circunstancias de la infracción y del grado de participación en la infracción como autora, autor o cómplice.

30. A partir de las normas citadas, se desprende que los jueces penales deben determinar la condena de reparación integral exclusivamente respecto de las personas cuya responsabilidad penal haya sido determinada en el proceso.¹³

31. En los apartados 8.1 a 8.3 de la sentencia de primera instancia se determina la culpabilidad de los procesados Mario Augusto Gallo Sandoval, Juan Bernardo Dávalos Salazar y Cristina Maritza Leguisamo Ushca; en el apartado 8.4, se ratifica la inocencia

¹³ A excepción de aquellos delitos en los que la ley prevé la responsabilidad solidaria de determinadas personas.

de Mónica Mesías Ninacuri y Benito Cordovilla Vargas; y, en el apartado 8.5, se lee lo siguiente.

8.5.- Reparación Integral. - a).- Los procesados MARIO AUGUSTO GALLO SANDOVAL, JUAN BERNARDO DÁVALOS SALAZAR y CRISTINA MARITZA LEGUISAMO USHCA **contra quienes se dicta sentencia condenatoria** quedan perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo público o función pública; para este efecto, se comunicará una vez ejecutoriado el fallo al Ministerio de Salud Pública, a la Contraloría General del Estado y al Ministerio de Trabajo.

b). - La Fiscalía ha fijado en \$248.840,68 más IVA el valor que ha quedado pendiente por devengarse por parte de la empresa LAVECA y \$225.931,80 más IVA como pago en exceso, por lo que se dispone solidariamente a los procesados Mario Augusto Gallo Sandoval, Juan Bernardo Dávalos Salazar y Cristina Maritza Leguísamo Ushca **y a la empresa Lavanderías Ecuatorianas LAVECA**, la devolución inmediata de dichos valores a las arcas del Hospital José María Velasco Ibarra de la ciudad de Tena. Sin perjuicio de ello una vez ejecutoriada la sentencia, se dispone que la Contraloría General del Estado realice una actualización de dicha cuantificación de los valores efectivamente recibidos por la empresa LAVECA, en donde se fijará los intereses generados por la recepción indebida e ilegítima de recursos públicos hasta la fecha de pago total [énfasis añadidos].

32. La cita previa muestra que la sentencia de primera instancia determinó que Mario Augusto Gallo Sandoval, Juan Bernardo Dávalos Salazar y Cristina Maritza Leguísamo Ushca, así como la empresa Lavanderías Ecuatorianas C.A., paguen de manera solidaria la reparación material. Sin embargo, dado que respecto de la compañía accionante no se estableció responsabilidad penal, sino la de su representante legal, esta no debía ser incluida para la reparación material. Por lo tanto, la sentencia de primera instancia inobservó la regla contenida en los artículos 622.2 y 628.1 del COIP. Esto devino en una vulneración al debido proceso de la compañía accionante, pues se le impuso la obligación de reparar materialmente sin que su responsabilidad penal haya sido determinada de manera previa.
33. En conclusión, esta Corte determina que la sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la compañía accionante.
34. En cuanto a la forma de reparar la vulneración antes referida, esta Corte considera que no cabe el reenvío porque la compañía accionante no fue parte procesal del proceso penal de origen, en virtud de que la Fiscalía General del Estado no la acusó (nota al pie 1 *supra*). En consecuencia, corresponde dejar sin efecto únicamente la mención de la compañía accionante en el apartado 8.5.b de la sentencia de primera instancia. Además, esta Corte considera que se debe llamar la atención a Luis Ramiro Hidalgo Huaca, Marco Fabián Pazmiño Vargas y Vladimir Salazar González, jueces del

Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tena, provincia de Napo que emitieron la sentencia en mención. Sin perjuicio de lo anterior, se deja a salvo las vías procesales que el Estado considere pertinentes a fin de recuperar los valores señalados en la sentencia de primera instancia.

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 demanda de acción extraordinaria de protección de Juan Bernardo Dávalos Salazar.
2. **Aceptar** la demanda de acción extraordinaria de protección de la Compañía Lavanderías del Ecuador C.A.
3. Como medida de reparación, se dispone **dejar sin efecto** la mención de la compañía accionante en el apartado 8.5.b de la sentencia emitida el 1 de noviembre de 2017 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tena, provincia de Napo dentro del proceso 15281-2016-00444. Sin perjuicio de esto, se deja a salvo las vías procesales que el Estado considere pertinentes a fin de recuperar los valores señalados en la sentencia de primera instancia.
4. **Llamar la atención** a Luis Ramiro Hidalgo Huaca, Marco Fabián Pazmiño Vargas y Vladimir Salazar González, jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tena, provincia de Napo, quienes emitieron la sentencia referida en el párrafo anterior.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 689-22-EP/24

VOTO CUNCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión del caso 689-22-EP. Sin embargo, ya que previamente había diferido de la postura de los jueces de mayoría en un caso con características similares, estimo necesario expresar las siguientes consideraciones que me han motivado a unirme a la posición de mayoría.
2. En la presente causa, la Corte desestimó la acción extraordinaria de protección planteada por Juan Bernardo Dávalos Salazar luego de verificar que, la aplicación directa del artículo 233 de la Constitución para determinar su responsabilidad penal como autor del delito de peculado, no vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad. La Corte llegó a esta conclusión al aplicar la regla precedente de la sentencia 1364-17-EP/23, que establece:

Si (i) una persona que no tiene la calidad de funcionario público es juzgada y condenada como autora del delito de peculado, (ii) en aplicación directa del artículo 233 de la Constitución, a pesar de que (iii) la tipificación legal contempla como sujetos activos de ese delito únicamente a los funcionarios públicos, entonces, no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad.

3. Con esta sentencia, la Corte indicó que “las garantías de reserva de ley y de taxatividad, no se vieron conculcados por la aplicación directa del artículo 233 de la Constitución para atribuir responsabilidad penal al accionante”. Así, este Organismo subrayó que “frente al mandato constitucional de aplicación directa de la Constitución, el tribunal de casación no podía ignorar una regla de carácter supremo y perentorio”.
4. Debo señalar que emití un voto salvado en la sentencia 1364-17-EP/23, de la cual se desprende la regla precedente para la resolución de la presente causa. El motivo de este voto fue resaltar el refuerzo especial que tienen los principios de legalidad, *pro homine*, reserva de ley y máxima taxatividad e interpretación restrictiva en materia penal, así como la obligación de los legisladores de adecuar formal y materialmente las leyes a la Constitución. Y, por otro lado, dejé sentado que la jurisprudencia tiene la tarea de otorgar criterios de racionalidad respecto a la aplicación de la ley en el ejercicio del poder punitivo del Estado, a fin de que éste no sea utilizado de forma arbitraria.

5. Ahora bien, sobre la presente decisión de mayoría considero que la Constitución no es una norma de carácter punitivo, sino que, por su naturaleza, recoge los valores, derechos y principios del Estado, que generalmente son plasmados en preceptos jurídicos de carácter general y abstracto. De tal manera, los preceptos constitucionales deben ser desarrollados en normas infraconstitucionales, como las normas de carácter penal. Sin embargo, las normas encargadas de desarrollar el contenido de la Constitución pueden contener vacíos legales o incluso ir en contra de preceptos constitucionales.
6. En razón de estas eventuales lagunas normativas, los jueces ordinarios, en ejercicio de su labor jurisdiccional, están facultados a realizar una interpretación normativa mediante el control concreto de constitucionalidad y, de ser el caso, aplicar de forma directa un mandato constitucional en ciertas circunstancias justificadas. Este principio de aplicación directa está reconocido en los artículos 11 numeral 3 y 426 de la Constitución. En este sentido, al analizar este caso, así como el caso 1364-17-EP, este Organismo determinó que la aplicación directa del artículo 233 de la Constitución colma una laguna estructural y no viola derechos constitucionales.
7. En atención a la postura de los jueces de mayoría en ambos fallos, concuerdo que esta puede expresar preceptos claros y determinados como la que establece el artículo 233 de la Constitución sobre la autoría de los delitos contra la administración pública, que también pueden ser aplicada a personas de que no tengan la calidad de servidores públicos. Por ello, me sumo al criterio de mayoría respecto a que el artículo 233 de la Constitución contiene un mandato expreso. Por tal razón, es posible aplicar de forma directa este artículo para colmar aquel vacío normativo atinente a la determinación de responsabilidades. Sin embargo, esta interpretación sí implicaba tensiones con el principio de legalidad, tanto es así que el legislador tuvo que reformar el artículo 278 del COIP, para incluir expresamente a las personas sin calidad de servidores públicos en el delito de peculado.
8. Por otro lado, es necesario recalcar que el artículo 233 de la Constitución recoge el interés del constituyente de combatir la impunidad de aquellos delitos perpetrados en contra de la administración pública, incluso cuando están implicadas personas que no tienen tal calidad de servidores públicos.

**RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ**
Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.01.10
12:45:30 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 689-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 689-22-EP/24****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se formula el presente voto salvado a la sentencia 689-22-EP/24, emitida en sesión ordinaria del día 5 de diciembre de 2024.
2. El voto de mayoría determinó que en la sentencia 1364-17-EP/23 se había fijado una regla de precedente relativa a la aplicación del artículo 233 de la CRE para personas que no tienen la calidad de funcionarios públicos. En esta línea, identificó lo siguiente:

La referida sentencia contiene una regla de precedente en el siguiente sentido: **Si** (i) una persona que no tiene la calidad de funcionario público es juzgada y condenada como autora del delito de peculado, (ii) en aplicación directa del artículo 233 de la Constitución, a pesar de que (iii) la tipificación legal contempla como sujetos activos de ese delito únicamente a los funcionarios públicos, **entonces**, no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad.¹

3. Con base en aquello, el voto de mayoría razonó que “[e]l presente caso se subsume en la regla de precedente antes indicada puesto que el accionante fue juzgado por el delito de peculado y la sentencia impugnada declaró su culpabilidad en el grado de autor del referido delito, en aplicación directa del artículo 233 de la Constitución. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del principio de legalidad del accionante”.²
4. Frente a este razonamiento y conclusión, tal como se realizó en la sentencia constitucional del caso 1364-17-EP/23, se presenta esta disidencia en mérito de lo siguiente:

Naturaleza de la norma constitucional

5. La norma constitucional se caracteriza por una rigidez que incorpora una relación de derechos fundamentales. La rigidez de la Constitución provoca que aquella no pueda ser modificada sino por mecanismos de alta complejidad democrática, lo cual se contrapone con la flexibilidad configurativa de la legislación.

¹ CCE, sentencia 689-22-EP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 23.

² *Ibid*, párr. 24.

6. La norma constitucional está destinada a la tutela de la dignidad y a la protección del valor inherente de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas y la Naturaleza (parte dogmática), así como a diseñar un sistema de garantías e instituciones para que esto sea posible (parte orgánica). A diferencia de la norma constitucional, las normas penales son los instrumentos legislativos por medio de los cuales, el Estado ejerce una parte de su actividad punitiva formal, específicamente la criminalización primaria. En este orden, mientras que la norma constitucional es una norma que garantiza derechos, la norma penal es una norma que los restringe y limita.
7. Así, resultaría gravemente punitivo que una sociedad democrática, y particularmente, un Estado que se auto percibe como “constitucional de derechos y justicia”, determine con rango constitucional normas jurídico-penales. En efecto, las propiedades de la CRE son ajenas a la naturaleza de las normas penales. En esta línea, la CRE se caracteriza por ser rígida a *contrario sensu* de las leyes jurídico-penales, respecto de las cuales se requiere que sean flexibles y se puedan modificar mediante los procedimientos legislativos ordinarios, a efectos de responder al dinamismo y a las valoraciones cambiantes que tiene la sociedad sobre el fenómeno criminal.
8. De hecho, admitir la existencia de una norma penal con un rango constitucional, conllevaría a aceptar que aquella únicamente podría ser modificada siguiendo los procedimientos complejos de reforma constitucional (enmienda, reforma o asamblea constituyente) previstos en los artículos 441, 442, 443 y 444 de la CRE. Lo cual dificultaría la adaptabilidad de la política criminal a la realidad social, por ejemplo, haciendo que se continúe sancionando una conducta o un hecho, que la evolución social conciba en un futuro se conciba como algo inocuo.
9. Del mismo modo, se debe recordar que en el texto constitucional hay una preeminencia de normas de textura abierta (principios, valores y derechos), lo cual es completamente ajeno a la necesidad de mantener un texto cerrado en las normas penales. Así, mientras que los casos o antecedentes de las normas constitucionales, por regla general son abiertos; las normas penales siempre deben seguir una estructura hipotética restrictiva y certera, donde se tase específicamente la conducta que se pena. Esto con motivo de evitar interpretaciones o aplicaciones extensivas “*in malam partem*”.
10. Por otro lado, los intérpretes de la norma constitucional difieren de los interpretes de las normas penales. En este orden, concebir una norma penal de jerarquía constitucional, conllevaría a aceptar que dicha norma solamente pueda ser interpretada por la Corte Constitucional del Ecuador, órgano con competencia exclusiva para interpretar la CRE. Esto impediría que tópicos relacionados a la errónea o indebida interpretación de una norma penal con rango constitucional,

puedan ser discutidos por los jueces instructores, tribunales y salas sustanciadoras y cortes de casación.

11. Continuando con esta lógica, la inclusión de normas penales en el texto constitucional provocaría que las garantías jurisdiccionales, puedan emplearse con un objeto punitivo, esto en tanto que están diseñadas para asegurar judicialmente la vigencia material de los preceptos de la CRE, que en la hipótesis del voto de mayoría también incluirían normas de carácter penal.
12. Finalmente, debe tenerse en cuenta la imposibilidad de admitir la presencia de normas penales en el texto constitucional, puesto que entrarían en conflicto con otros principios y valores contenidos en la CRE, lo que terminaría por hacerlas inoperantes. Al respecto, debe tenerse en cuenta que varios principios de la CRE favorecen a una comprensión mínima, garantista e instrumental del Derecho Penal como herramienta de *ultima ratio*. De ahí que no correspondería asimilar la naturaleza de una norma penal con el carácter de la CRE, puesto que está última norma, no puede concebirse como algo instrumental y de *ultima ratio*, sino que siempre debe valorarse como algo sustancial y de inmediata vigencia.
13. Por estos motivos, la suscrita jueza constitucional se aparta del criterio de que el artículo 233 de la CRE pueda equipararse a una norma penal, y ser empleado para juzgar y sancionar penalmente a un responsable individual.

Decisión

14. Por las razones antedichas, relativas a la naturaleza de la norma constitucional, se presenta respetuosamente este voto salvado.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.01.09
10:19:49 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 689-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 689-22-EP/24

VOTO SALVADO

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 salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 689-22-EP/24, aprobada en la sesión de Pleno de 5 de diciembre de 2024.
2. En esta decisión se analizaron dos acciones extraordinarias de protección presentadas por (i) Juan Bernardo Dávalos Salazar ("**Juan Dávalos**" o "**accionante**"); y, (ii) la compañía Lavanderías del Ecuador C.A., en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia ("**Corte Nacional**") de 21 de enero de 2021.
3. En dicha sentencia, la Corte resolvió, por un lado, desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por de Juan Dávalos al considerar que la sentencia emitida por la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de principio de legalidad. Por otro lado, en la decisión de mayoría, se aceptó la acción extraordinaria de protección de la compañía Lavanderías del Ecuador C.A. y declaró la vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes porque la sentencia de primera instancia le condenó al pago de la reparación material sin haber determinado su responsabilidad penal de manera previa.
4. Al respecto, discrepo con la sentencia de mayoría pues considero que se debía aceptar la acción extraordinaria de protección de Juan Dávalos por haberse vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, en virtud de la aplicación de la resolución 10-2015 emitida por la Corte Nacional.
5. En otras ocasiones, la Corte Constitucional, de oficio, ha revisado casos en donde existió una admisión parcial del recurso de casación en materia penal y ha concluido que, por la aplicación de una fase procesal inexistente en el COIP, se vulneraba la

mencionada garantía.¹ A continuación, expondré los motivos por los que considero que, en el caso específico de Juan Dávalos, existió una vulneración del derecho a recurrir.

A. La admisión parcial del recurso de casación y el derecho a recurrir

6. La principal razón por la que formulo el presente voto salvado es que, en el proceso penal, al accionante se le aplicó una fase de admisibilidad de su recurso de casación, en la que se admitió a trámite uno de sus cargos, mientras que los demás fueron inadmitidos. Aquello sucedió al amparo de lo dispuesto en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia.
7. En la sentencia 8-19-IN y acumulados/21, se declaró la inconstitucionalidad por la forma de la resolución 10-2015. En dicha decisión esta Corte determinó que:

los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión- no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante.²

8. Este Organismo también estableció que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían “hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.³
9. En esa medida, a mi consideración, se debía formular y resolver el siguiente problema jurídico:

¿El auto de admisión parcial del recurso de casación se subsume dentro de los presupuestos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia y, por tanto, vulnera el derecho a recurrir del accionante?

10. El artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución reconoce el derecho a la defensa en la garantía de recurrir en los siguientes términos:

[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

¹ CCE, sentencia 393-17-EP/23, 9 de febrero de 2023.

² CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021 párr. 71.

³ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021, VI. Decisión, 1.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [m] Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

11. Este Organismo ha determinado que:

el derecho a recurrir es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal.⁴

12. En esta línea, la Corte ha manifestado que “el derecho a recurrir tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”.⁵

13. Ahora bien, para dar respuesta al problema jurídico planteado en el párrafo 8 *supra*, se verificarán tres supuestos:

- i) Que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional.
- ii) Que la demanda de la acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN y acumulado/21 en el Registro Oficial de 14 de febrero de 2022.
- iii) Que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.

14. Sobre el supuesto i), una vez revisado el expediente, se verifica que el auto impugnado admitió parcialmente el recurso de casación interpuesto por el accionante con base en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que impuso requisitos no establecidos en la normativa legal para la admisión del recurso de casación en materia penal. En el auto de admisión parcial consta:

Acorde con la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia (precedente jurisprudencial obligatorio en materia penal) No. 10-2015, publicada en el Registro El Pleno de la Corte Nacional de Justicia en Resolución 10-2015, publicada en el Registro Oficial N° 563, de 12 de agosto del 2015, misma que constituye un fallo de triple reiteración respecto del alcance del artículo 657.2 del Código Orgánico Integral Penal, en

⁴ CCE, sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48.

⁵ CCE, sentencia 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24; sentencia 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

el informe jurídico respectivo, indicó: “(...) Que sobre la base de lo señalado deviene que un cargo de casación penal resulta admisible, sólo cuando contiene un tema exclusivamente jurídico que se pide analizar a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia; por lo tanto, para que aquello ocurra, el casacionista debe mencionar, en su escrito de interposición; para que sea admitido el recurso: Una norma jurídica específica que considere vulnerada en el fallo impugnado; lo cual excluye la mención genérica del cuerpo de normas que contiene la disposición concreta, o la utilización de una disposición jurídica que contiene varios numerales o literales con diversos contenidos, sin determinar cuál de ellos se considera vulnerado. Una causal específica de aquellas contenidas en el artículo 656 del Código Orgánico Integral Penal (principio de taxatividad); tomando en consideración que no se pueden presentar, sobre una misma norma jurídica, dos o más de ellas. [...]

Ahora bien, por sobre lo dicho, el recurrente debe tener en cuenta que, con el fin de posibilitar el análisis de admisibilidad del respectivo Tribunal de Casación, cada uno de los cargos deben ser fundamentados de forma autónoma (principio de autonomía); así también, debe considerar que cualquier cargo -que de forma directa o indirecta-, tenga como finalidad alterar el relato de los hechos litigiosos que se han considerado probados en la sentencia impugnada, implicará una inmediata vulneración del inciso segundo, del artículo 656 del Código Orgánico Integral Penal, sancionable con la inadmisión del cargo respectivo.

15. Bajo este criterio, la Corte Nacional inadmitió los cargos relacionados con (i) la contravención de las normas de jurisdicción y competencia contempladas en los artículos 398 y 402, del COIP, respectivamente, además de, la norma del artículo 157 del Código Orgánico de la Función Judicial, respecto a la competencia; y, (ii) nulidad constitucional por falta de motivación.
16. En este sentido, esta Corte observa que la autoridad judicial demandada inadmitió dos de los tres cargos casacionales esgrimidos en el recurso de casación, al amparo de lo dispuesto en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia.⁶ En consecuencia, estos cargos no fueron discutidos en la audiencia de fundamentación del recurso de casación.⁷ Ahora, sobre los cargos admitidos a trámite y sobre el cargo de falta de motivación, la Sala Especializada de la Corte Nacional emitió la sentencia mediante la cual rechazó el recurso de casación propuesto por el accionante.

⁶ Resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, “[r]ecibido el recurso de casación en la Corte Nacional de Justicia, corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarada la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno”.

⁷ COIP, artículo 657 numeral 2, “[e]l tribunal designado por sorteo, dentro del plazo de tres días convocará a audiencia. De rechazar el recurso, ordenará su devolución a la o al juzgador de origen. De estas decisiones, no hay recurso alguno”.

17. El artículo 657 numeral segundo del COIP, de forma expresa, obliga a los jueces nacionales a convocar a una audiencia de fundamentación en la cual se escuche a las partes, sin que dentro del procedimiento establecido en la ley conste que, previo a la audiencia, se deba calificar la admisibilidad del recurso de casación.
18. De lo mencionado, se observa que, aun cuando la Sala convocó a audiencia, solamente conoció la fundamentación del cargo admitido. Esto significa que el accionante no pudo presentar argumentos de forma oral sobre los cargos que fueron inadmitidos, lo que le generó una situación de indefensión.
19. Si bien, el punto i) expuesto en el párrafo 12 *supra* hace alusión a la inadmisión integral del recurso de casación, la esencia de este requisito se subsume en la imposibilidad de fundamentar los cargos propuestos como consecuencia de una etapa de admisión que exigía requisitos no establecidos en la ley para el conocimiento del recurso de casación en materia penal, y en consecuencia vulnera el derecho a recurrir el fallo. De esta forma, se constata, respecto de los cargos que fueron inadmitidos por efecto de la resolución señalada, el i) supuesto indicado en el párrafo 12 *supra*.
20. En relación con el supuesto ii), la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 24 de marzo de 2022, fue admitida a trámite el 8 de julio de 2022 y se avocó conocimiento el 19 de septiembre de 2024. Por tanto, el caso se encontraba pendiente de resolución en esta Corte al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN y acumulado/21 en el Registro Oficial.
21. Finalmente, en relación al supuesto iii), este Organismo constata que la aplicación de la resolución 10-2015, declarada inconstitucional, impidió que el accionante fundamente todos sus cargos de su recurso de casación en una audiencia, tal como lo dispone el artículo 657 numeral 2 del COIP. Esta exigencia de requisitos no previstos en la ley penal privó al accionante de acceder al recurso de casación. Por lo expuesto, el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.
22. En tal virtud y en función a las atribuciones y al trámite establecido en los artículos 656⁸ y 657⁹ del COIP, considero que la acción extraordinaria de protección de Juan Bernardo Dávalos Salazar debía aceptarse y ordenar a la Corte Nacional que analice todos los cargos esgrimidos en el recurso de casación del accionante, determinar si su

⁸ COIP, artículo 656 “cuando se haya violado la ley, ya por contravenir expresamente a su texto, ya por haber hecho una indebida aplicación de ella, o por haberla interpretado erróneamente”

⁹ COIP, artículo 657 numerales 5 y 6 “5. Si se estima procedente el recurso, se pronunciará sentencia enmendando la violación a la ley. De estimar improcedente, se declarará así en sentencia” y “6. Si se observa que la sentencia ha violado la ley, aunque la fundamentación del recurrente sea equivocada, de oficio se la admitirá”.

recurso procede o no y analizar si se ha violado o no la ley en la tramitación de la causa.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 689-22-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

68922EP-77e0d

**Caso Nro. 689-22-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de enero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; el día jueves nueve de enero de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y, el día viernes diez de enero de dos mil veinticinco el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 689-22-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 14 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados el 16 de enero de 2025 por Luis Ramiro Hidalgo Huaca y Vladimir Rodrigo Salazar González y, Lavanderías Ecuatorianas C.A. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 14 de febrero de 2025, dentro de la causa **689-22-EP**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 24 de marzo de 2022, Juan Bernardo Dávalos Salazar presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación emitida dentro de la causa penal 15281-2016-00444. El 29 de marzo de 2022, Gerardo Arturo Romo Flores, gerente general y representante legal de la compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A. (“**LAVECA**”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera instancia, de apelación y de casación, emitidas dentro de la referida causa penal. El 8 de julio de 2022, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite las referidas demandas.
2. El Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia de mayoría 689-22-EP/24 (“**sentencia**”), emitida el 5 de diciembre de 2024, desestimó la demanda de Juan Bernardo Dávalos Salazar, aceptó la demanda de LAVECA y, como medida de reparación, dejó sin efecto

la mención de la compañía accionante en el apartado 8.5.b de la sentencia emitida el 1 de noviembre de 2017 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tena, provincia de Napo dentro del proceso 15281-2016-00444. Sin perjuicio de esto, se deja a salvo las vías procesales que el Estado considere pertinentes a fin de recuperar los valores señalados en la sentencia de primera instancia.¹

3. El 13 de enero de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó esta sentencia a las partes procesales y a los terceros con interés en la causa.²
4. El 16 de enero de 2025, LAVECA, por su parte, y, Luis Ramiro Hidalgo Huaca y Vladimir Rodrigo Salazar González, jueces del Tribunal de Garantías Penales del cantón Tena, provincia de Napo (“**jueces del TGP**”), de manera conjunta, solicitaron la aclaración y ampliación de la sentencia antes mencionada.

¹ Además, llamó la atención a “Luis Ramiro Hidalgo Huaca, Marco Fabián Pazmiño Vargas y Vladimir Salazar González, jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tena, provincia de Napo, quienes emitieron la sentencia referida [...]”.

² Así también el 14 de enero de 2025, se notificó a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia.

2. Oportunidad

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de 3 días contados desde su notificación.
6. Los pedidos de aclaración y ampliación fueron presentados el 16 de enero de 2025 respecto de una sentencia que fue notificada el 13 y 14 de enero de 2025, por lo que se presentó de forma oportuna.

3. Las pretensiones y sus fundamentos

3.1. De LAVECA

7. LAVECA manifiesta que en el decisorio 2 de la sentencia “se ha deslizado un pequeño lapsus calami en la identificación de mi representada [...] siendo lo CORRECTO la denominación: Compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A.”. Por lo que solicitó que se aclare “este punto e indicar correctamente la denominación de mi representada”.

3.2. De los jueces del TGP

8. Los jueces del TGP manifestaron que “fueron DOCE jueces de jerarquía superior a los jueces del Tribunal de Garantías Penales de Napo que revisaron y validaron el fallo de primera instancia [...] ninguno de ellos dijo nada respecto a una indebida actuación en lo resuelto en primera instancia o que lo resuelto había estado equivocado”. Para apoyar su solicitud, realizaron varias interrogantes dirigidas a cuestionar el llamado de atención realizado en la sentencia y solicitaron que se aclaren las razones de aquello y “de ser el caso, se amplíe el tal ‘llamado de atención’ a todos los jueces que intervinieron en la causa penal”.
9. También solicitaron que se aclare la sentencia respecto de la medida de reparación integral (párr. 2 *supra*), pues argumentan que no correspondía dejar sin efecto una parte de la sentencia de primera instancia sin pronunciarse sobre la de apelación y casación, tanto más porque aquellas ratificaron la sentencia de primera instancia.
10. Finalmente, solicitaron que se amplíe la sentencia “disponiendo a la señora Fiscal General del Estado que ordene el inicio del proceso penal por peculado contra la persona jurídica LAVECA”. Para apoyar esta solicitud afirmaron que LAVECA “sigue funcionando y sigue sin devolver el dinero ilícitamente entregado por los personeros del Hospital Velasco Ibarra de Tena”.

4. Análisis

11. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución³ y 162 de la LOGJCC,⁴ las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación.
12. Una sentencia puede **ampliarse** cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio.⁵ Así, el pedido de ampliación es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Por otro lado, una sentencia o dictamen puede **aclararse** cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.⁶ Los pedidos de ampliación y de aclaración son mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones judiciales. Cabe indicar que, por intermedio de estos recursos ni por el de algún otro, la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.⁷
13. Ahora bien, LAVECA solicitó que se aclare la sentencia en el decisorio 2, en el sentido de que el nombre correcto es “Compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A.” (párr. 7 *supra*). Al respecto, esta Corte observa que la petición de LAVECA no se dirige a aclarar un asunto oscuro o de difícil comprensión de la sentencia, sino a que se corrija la razón social de LAVECA. Por lo tanto, el Pleno de la Corte Constitucional, con base en lo dispuesto en el artículo 11 del RSPCCC,⁸ corrige este *lapsus calami* en el siguiente sentido: la denominación que debe constar en el resumen y en el decisorio 2 de la sentencia 689-22-EP/24 es “Compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A.”.
14. Por otro lado, respecto de lo manifestado por los jueces del TGP (párrs. 8 y 9 *supra*), se advierte que centran su argumentación en cuestionar que el llamado de atención en la sentencia solo fue dirigido a ellos y que la medida de reparación se dispuso solo respecto de la sentencia de primera instancia. Por lo tanto, se observa que esta solicitud

³ CRE, artículo 440.- “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

⁴ LOGJCC, artículo 162.- “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

⁵ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

⁶ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

⁷ CCE, auto del caso 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

⁸ Según el artículo 11 del RSPCCC, esta Magistratura corregirá sus providencias en caso de existir error evidente, entre otros aspectos, con respecto de “Nombres y/o apellidos”.

no se refiere a algún elemento oscuro o de difícil comprensión de la sentencia y, en consecuencia, corresponde negar lo solicitado.

15. Finalmente, respecto de la solicitud de ampliación de los jueces del TGP (párr. 10 *supra*), se advierte que controvierten la medida de reparación porque no se habría dispuesto que la Fiscalía General del Estado pueda iniciar una nueva investigación penal en contra de LAVECA. Por lo que, al no referirse a alguna cuestión abordada por la sentencia, corresponde negar su pedido, tanto más porque lo solicitado escapa del alcance del problema jurídico planteado y resuelto en la sentencia. Sin embargo, y conforme se recordó en el párr. 2 *supra*, conviene destacar que la sentencia dejó a salvo “las vías procesales que el Estado considere pertinentes a fin de recuperar los valores señalados en la sentencia de primera instancia”.
16. En conclusión, se debe negar los pedidos de ampliación y aclaración realizados por los jueces del TGP.

5. Decisión

17. Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Corregir** la denominación de LAVECA en la sentencia 689-22-EP/24, por lo que en el resumen y en el decisorio 2 de la sentencia deberá leerse como “Compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A.”.
 2. **Negar** los pedidos de aclaración y ampliación presentado por la compañía Lavanderías Ecuatorianas C.A. y por Luis Ramito Hidalgo Huaca y Vladimir Rodrigo Salazar González, jueces del Tribunal de Garantías Penales del cantón Tena, provincia de Napo, respecto de la sentencia 689-22-EP/24, por lo que se deberá estar a lo establecido en la mencionada sentencia.
 3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.
 4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con 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, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1415-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 1415-21-EP

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

SENTENCIA 1415-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que declara el abandono del recurso de apelación y el que niega su revocatoria, en un proceso penal en contra de un adolescente infractor. Luego del análisis correspondiente, se declara la vulneración del derecho al doble conforme, instrumentalizado en la garantía de recurrir, por cuanto los jueces accionados no permitieron al accionante contar con un recurso idóneo y eficaz que revisara integralmente la decisión de primera instancia.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de junio de 2019, la Fiscalía Única de San Miguel de los Bancos solicitó a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Miguel de los Bancos, provincia de Pichincha, convocar a audiencia de calificación de flagrancia y legalidad de la detención de B.M.B.F. (“**accionante**”)¹ por el tipo penal de robo, amparado en el artículo 342 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.² El mismo día se realizó la audiencia de calificación de flagrancia, en la cual se le impuso al accionante el internamiento domiciliario mientras duraba la instrucción fiscal.³
2. En auto de 22 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), indicó que el accionante se encontraba prófugo, por lo que declaró que la etapa de juicio estaba suspendida.

¹ La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre del adolescente, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos de protección de datos de carácter personal y la intimidad personal y familiar, en concordancia con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Por lo anterior, durante el desarrollo de la presente sentencia esta Corte se referirá al accionante por las iniciales de su nombre.

² Su solicitud tuvo como base un parte policial, en el cual se indicó que un individuo ingresó al domicilio de Roberto Santiago Arguello Páez, portando un cuchillo y sustrajo varias prendas de vestir, por lo que fue aprehendido. Además del expediente de instancia consta que el 26 de julio de 2019, Roberto Santiago Arguello Páez presentó una acusación particular; razón por la cual el juicio fue conocido posteriormente en la ciudad de Quito.

³ Foja 15 del expediente de instancia.

3. El 07 de octubre de 2020, el jefe del Distrito Noroccidente de Pichincha de la Policía Nacional puso en conocimiento de la Unidad Judicial la detención del accionante, por lo que, el juez de la Unidad Judicial ordenó su internamiento preventivo en el Centro de Acogimiento de Adolescentes Infractores “Virgilio Pérez Guerrero”.⁴
4. En auto de 19 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial convocó a audiencia de juicio para el día 07 de diciembre de 2020. Sin embargo, debido al feriado por la conmemoración de la fundación de Quito en esa fecha, a través de auto de 03 de diciembre, se señaló el 14 de diciembre de 2020 como nuevo día y hora para la diligencia.
5. En sentencia de 15 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial declaró culpable al accionante⁵ en calidad de autor directo del delito de robo, imponiéndole como sanción la medida socioeducativa de internamiento institucional de un año y, como mecanismo de reparación, el ofrecimiento de disculpas a la víctima. Contra esta decisión, el accionante a través de su defensor público, interpuso recursos de aclaración y ampliación, mismos que fueron negados en auto de 07 de enero de 2021. Posteriormente el accionante interpuso recurso de apelación.⁶
6. En auto de 25 de enero de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) convocó para el día 27 de enero de 2021 a las 16h30 a la audiencia de apelación de forma telemática.
7. En auto de 26 de enero de 2021, la Sala Provincial reprogramó la audiencia para el día 04 de febrero de 2021, en razón de que el agente fiscal encargado del caso justificó legalmente su imposibilidad de asistir a la referida diligencia.
8. El 04 de febrero de 2021, en atención a la razón sentada por la secretaria de la Sala Provincial, se suspendió la audiencia telemática, por la falta de comparecencia del accionante -pese a que su abogado público y su madre sí comparecieron- para lo cual

⁴ Foja 68 del expediente de instancia.

⁵ El 26 de junio de 2019, fecha del cometimiento del delito, el accionante o adolescente infractor **tenía 16 años de edad**.

⁶ Es importante destacar que, con fecha 14 de enero de 2021, el accionante presentó una demanda de hábeas corpus, indicando **que la medida cautelar de internamiento preventivo caducó el 04 de enero de 2020**, pues el 18 de diciembre de 2020 interpuso recursos de aclaración y ampliación y **no tuvo respuesta, habiendo transcurrido más de quince días de su interposición, por lo que no contaba con una sentencia condenatoria ejecutoriada** en su contra. Este proceso fue signado con el número 17141-2021-0001T. Es así que, mediante sentencia de 20 de enero de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó la demanda de hábeas corpus presentada por el accionante y ordenó sustituir la medida cautelar de internamiento preventivo por la de presentación periódica al juzgado de origen, la prohibición de ausentarse del país y de acercarse a las presuntas víctimas de la infracción.

la Sala Provincial se dejó constancia de la “insinuación realizada al defensor técnico a fin de que asegure la presencia del mencionado adolescente para la nueva audiencia”. De ahí que, a través de auto de 10 de febrero de 2021, la Sala Provincial señaló como nuevo día para la diligencia el 18 de febrero de 2021.

9. Posteriormente, en auto de 22 de febrero de 2021, la Sala Provincial declaró el abandono del recurso de apelación, al constatar que el accionante por segunda ocasión no compareció a la audiencia telemática, razón por la cual se confirmó la sentencia de primera instancia.⁷ Contra esta decisión, el accionante, a través de su defensor público, interpuso recurso de revocatoria, mismo que fue negado mediante auto de 30 de marzo de 2021.⁸
10. El 27 de abril de 2021, el accionante, a través de su abogado público, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 22 de febrero de 2021 y 30 de marzo de 2021, emitidos por la Sala Provincial (“**autos impugnados**”).
11. Por sorteo electrónico de 21 de mayo de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
12. Con auto de 22 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador⁹ admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Sala Provincial, el cual fue remitido el 06 de agosto de 2020.
13. El 13 de septiembre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa y requirió a la Sala Provincial que remita un informe de descargo respecto del contenido de la demanda que motiva la causa. Este pedido fue cumplido el 17 de septiembre de 2024.

2. Competencia

14. 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

⁷ Al ser un proceso en contra de un adolescente infractor, a la audiencia comparecieron telemáticamente el defensor y la madre del accionante. Sin embargo, los jueces concluyeron que, en vista de que a la fecha de resolución del recurso ya era mayor de edad, debía comparecer personalmente.

⁸ En el auto se indicó que, tras la ausencia del accionante en el primer señalamiento de audiencia, pese a que se conminó a la defensa técnica a que asegure la presencia del patrocinado, no compareció. Se precisó que del expediente no obra documento alguno que justifique la falta de presencia del accionante a la audiencia.

⁹ Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

15. En su demanda, el accionante, representado a través de su abogado público, alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; iii) motivación; iv) recurrir; y, iv) ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento previstos en los artículos 75 y 76 numerales 1 y 7, literales a), l) y m) de la Constitución.
16. Sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante refiere que al haberse declarado el abandono de su causa y luego negar su pedido de revocatoria, la Sala Provincial impidió de manera arbitraria que su recurso de apelación sea conocido, fundamentado y resuelto.
17. Por su parte sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa, el accionante indica que la Sala Provincial declaró el abandono debido a la no comparecencia del accionante, mas no de su defensa técnica. Menciona que le fue imposible comparecer mediante la plataforma ZOOM a las diligencias de fundamentación del recurso de apelación “por dificultades económicas y en la segunda convocatoria porque fue imposible ubicarlo ya que había abandonado el hogar de su madre”, quien sí compareció a la audiencia y a lo largo del proceso penal lo representó dado que el accionante al momento del cometimiento del delito era menor de edad.
18. En consonancia con el cargo anterior, añade que, pese a que su defensor técnico estuvo presente en las dos convocatorias a audiencia para fundamentar el recurso de apelación, la Sala Provincial consideró que la no comparecencia del adolescente infractor constituía una “falta de interés en cuanto a la prosecución del recurso, en cuyo caso, se debe tomar en cuenta los efectos de la falta de comparecencia a la audiencia [...] es decir la declaratoria del abandono del recurso”. De modo que, enfatiza en que, para evitar la no revictimización, “el derecho a ser escuchado puede ser ejercido mediante de [sic] representantes”.
19. Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, el accionante refiere que la Sala Provincial, en los autos impugnados, no tomó en cuenta el procedimiento propio para un caso de justicia penal juvenil y su relación con la interposición del recurso de apelación, para lo cual sería necesario conocer en qué casos cabe la declaratoria de

abandono del recurso. Así mencionó que no existe una norma que regule el recurso y su posible abandono e indicó los presupuestos en los que el Código Orgánico Integral Penal es aplicable para los procedimientos de justicia juvenil y para el efecto citó los artículos 3 y 366 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y 652 numeral 8 del COIP; especificando que este no sería aplicable a su caso.

20. En cuanto a la presunta vulneración de la garantía de motivación el accionante aduce que en los autos impugnados no se consideraron los postulados de una justicia juvenil especializada, así como de la norma relacionada a la declaratoria de abandono. Añade que la motivación del auto de abandono es insuficiente “por no explicar la necesidad de que el procesado esté en la audiencia de manera obligatoria y ponderar con otros derechos del mismo ni como se analizó la excepcionalidad de declarar el abandono, más (sic) cuando no ha existido ni voluntad expresa ni negligencia, pues su Defensor (sic) técnico siempre estuvo presente en las convocatorias a audiencia”.
21. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, estima que “no basta la simple posibilidad formal de plantear un recurso, sino que el mismo sea eficaz, para que exista un análisis global de la sentencia recurrida”. Además, menciona que

[...] al haber comparecido el Defensor Público patrocinador y recurrente, a ambos señalamientos de audiencia y ante la petición de que se convoque a una audiencia para fundamentar el recurso de apelación interpuesto y se revoque la declaración de abandono, está privando del derecho a la defensa, a no presentar los argumentos fácticos y jurídicos de la apelación realizada no contradecir los postulados de la otra parte y a la sentencia de primera instancia, y ejercer de manera realista el derecho a impugnar pues se impide fundamentar pese a que bajo el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional para que exista abandono debe existir voluntad expresa del sujeto procesal o que exista negligencia, han dejado al joven B.M.B.F. en indefensión”.

22. Tiene como pretensión que se dejen sin efecto las decisiones impugnadas, se designe un nuevo tribunal para que conozca su recurso de apelación y se difunda la presente sentencia.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

23. El 17 de septiembre de 2024, los jueces de la Sala Provincial presentaron su informe de descargo. En lo principal, hacen un recuento de los antecedentes del caso y mencionan que en la primera ocasión que el accionante no compareció a la audiencia esta fue suspendida para posteriormente ser convocada de nuevo y que, ante su falta de comparecencia posterior declararon el abandono del recurso de apelación.
24. Consideran que la acción extraordinaria de protección fue presentada por el abogado

Luis Hernán Altamirano Espinosa, “quien no es el legitimado activo ni procurador del legitimado activo”. A su criterio, “el defensor público ni siquiera tiene la calidad de abogado defensor del legitimado activo”.

25. Añaden que el accionante no compareció a la audiencia, siendo mayor de edad y estando en libertad, sin haberlo justificado.
26. Concluyen su informe indicando que los autos impugnados “son el resultado de la aplicación correcta de las normas constitucionales y legales pertinentes y al análisis exhaustivo y ponderado de los administradores de justicia”, por lo que solicitan que se niegue la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento del problema jurídico

27. Si bien las alegaciones principales del accionante van dirigidas a sostener una presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantías de: i) no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; ii) cumplimiento de normas y derechos de las partes; iii) recurrir; y iv) motivación, estos cargos se centran en afirmar que la Sala Provincial declaró el abandono de su recurso de apelación y, posteriormente, negó su pedido de revocatoria por no comparecer de forma personal a la audiencia de fundamentación del recurso apelación, aun cuando su defensa técnica sí lo hizo. Así, estima que se le ha privado de la posibilidad de obtener una revisión de la sentencia condenatoria de primera instancia.
28. En este orden de ideas, de los hechos del caso y de las alegaciones del accionante esta Corte encuentra que existe una posible vulneración al derecho al doble conforme, ya que el accionante recibió una sentencia condenatoria de internamiento, sin que esta haya podido ser revisada por la Sala Provincial ante la declaratoria de abandono del recurso.
29. Al respecto, en la sentencia 1989-17-EP/21, esta Corte consideró que el derecho al doble conforme “permite proteger a las personas procesadas, limitar el poder punitivo y evitar la condena de personas inocentes o condenas desproporcionales al hecho delictivo. En consecuencia, la realización de este derecho, si fuera el caso, habilita y legitima la imposición estatal contra una persona.”¹⁰
30. Adicionalmente, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que el “derecho al doble conforme no se garantiza con la mera posibilidad formal de plantear una

¹⁰ CCE, sentencia 1989-17-EP/21, 03 de marzo de 2021, párr. 35.

impugnación a la sentencia condenatoria, sino que dicho recurso debe ser eficaz en el sentido de ser susceptible de permitir un análisis integral de la sentencia condenatoria impugnada.”¹¹

31. Así las cosas, tal como lo ha hecho en ocasiones previas,¹² este Organismo considera necesario iniciar por examinar si en este caso se vulneró el derecho del doble conforme del accionante, por cuanto la base fáctica de sus cargos presentados guarda relación con el hecho de que no tuvo una revisión de la sentencia condenatoria de primera instancia. Por lo que, en vista del posible efecto retroactivo que puede tener, solo en caso de que no se verifique la vulneración de este derecho, se analizarán los demás cargos del accionante. Consecuentemente, se formula el siguiente problema jurídico: *¿La Sala Provincial vulneró el derecho al doble conforme del accionante, instrumentalizado a través del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, al declarar el abandono de su recurso de apelación y posteriormente negar su pedido de revocatoria por no haber asistido personalmente, sino a través de su abogado, a la audiencia de fundamentación de este?*

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho al doble conforme del accionante, instrumentalizado a través del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, al declarar el abandono de su recurso de apelación y posteriormente, negar su pedido de revocatoria, por no haber asistido personalmente, sino a través de su abogado, a la audiencia de fundamentación de este?

32. La Corte Constitucional, en su sentencia 987-15-EP/20, estableció que “la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio implica el derecho al doble conforme. En el ordenamiento interno, este derecho se encuentra instrumentalizado a través del artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución que reconoce, en términos generales, el derecho a recurrir”.
33. El derecho al doble conforme no se limita a la disponibilidad del medio de impugnación ni a la posibilidad de los sujetos procesales de interponerlo, sino que implica que la decisión judicial condenatoria pueda ser efectivamente revisada de forma integral por la autoridad jerárquicamente superior, a través de un mecanismo amplio, a fin de corregir posibles errores en la misma.¹³

¹¹ CCE, sentencias 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 47 y 2251-19-EP/22, 15 de junio de 2022, párr. 22.

¹² Ver, por ejemplo; CCE, sentencia 115-21-EP/23, 19 de abril de 2023.

¹³ CCE, sentencia 1306-13-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 31; sentencia. 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43 y 47, y sentencia 3068-18-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 41. En similar

- 34.** Así, el derecho a recurrir constituye una garantía procesal y constitucional que toda persona sometida a un proceso penal goza. De ahí que, el derecho al doble conforme:

exige dos elementos básicos. En primer lugar, la existencia de un tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria con competencia para revisarla, el que debe ser de superior jerarquía orgánica. Y, en segundo lugar, un recurso —cualquiera fuere su denominación— ordinario; es decir, oportuno, eficaz y accesible para toda persona declarada culpable en un proceso penal.¹⁴

- 35.** Analizado el expediente se evidencia que el accionante interpuso el recurso de apelación con la finalidad de que la Sala Provincial revise integralmente la decisión de primer nivel en la que se ordenó la medida socioeducativa de internamiento. Pese a ello, en las decisiones impugnadas los jueces de la Sala Provincial, declararon el abandono y negaron el pedido de revocatoria por considerar que la comparecencia de la madre del procesado y de su defensa técnica no era suficiente para poder llevar a cabo la audiencia, pues – a su criterio- era obligación del accionante asistir personalmente. En esa línea, los jueces accionados señalaron que:

Bajo ese contexto, constituía obligación primaria del recurrente, comparecer para hacer efectiva su impugnación y hacer valer sus derechos, sin embargo, no lo hizo, entendiéndose como la voluntad negativa de continuar con la prosecución del recurso interpuesto, tanto más que en el sistema oral vigente, la inasistencia a la audiencia, no permite ejercer los derechos que le son conferidos legalmente, por lo que aplicado [sic] lo previsto en la norma del Art. 652.8 "COIP" norma supletoria del actual Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, corresponde declarar el abandono del recurso.

- 36.** De modo que esta Corte constata que producto de la declaratoria de abandono el accionante -adolescente infractor al momento del cometimiento del delito- no tuvo la oportunidad de que la sentencia condenatoria en la que se le impuso una medida de internamiento institucional, que implicaba una restricción a su libertad ambulatoria, sea revisada a través de un recurso eficaz y accesible dentro del proceso de justicia penal juvenil.
- 37.** Al respecto, cabe mencionar que esta Corte ya ha determinado que para que la aplicación del precepto del abandono “no resulte violatoria del derecho al doble conforme en materia penal, el tribunal encargado de conocer la apelación debe agotar las posibilidades a su disposición, buscando que el recurso interpuesto sea estudiado y se asegure el cumplimiento de la finalidad para la que fue creado.”¹⁵ Esto quiere decir, que la Sala Provincial no podía declarar el abandono del recurso sin considerar que

sentido: Corte IDH. Caso Gorioitía Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr. 48.

¹⁴ CCE, sentencia 1965-18-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 27.

¹⁵ CCE, sentencia 1989-17-EP/21, 03 de marzo de 2021, párr. 44.

aquello acarrearía como consecuencia que el accionante pierda la oportunidad de que una sentencia condenatoria de justicia penal juvenil, que acarreó la imposición de una medida socioeducativa de internamiento institucional por el periodo de un año pueda ser revisada a través del recurso de apelación.

38. Adicionalmente, esta Corte recuerda que, en función del principio de especialidad de la justicia juvenil previsto en el artículo 175 de la Constitución;¹⁶ las autoridades judiciales no pueden desconocer el tratamiento diferenciado que existe entre el sistema de justicia penal aplicable a adultos en comparación con el sistema de justicia penal juvenil, que exige de las autoridades judiciales una valoración especial y reforzada de las actuaciones, en atención a las garantías y derechos que les asisten a los adolescentes infractores en observancia de los principios de especialidad e interés superior. Todo lo anterior con miras a poder cumplir con los objetivos de reeducación, reinserción y responsabilización, así como limitar la intervención punitiva del Estado a fin de adoptar mecanismos que permitan reducir al mínimo la punición en los casos que involucre a adolescentes.
39. En suma, esta Corte evidencia que la Sala Provincial, al emitir las decisiones impugnadas, vulneró el derecho al doble conforme, instrumentalizado en el derecho a recurrir, del accionante, al declarar el abandono y negar la solicitud de revocatoria, impidiendo el acceso a una revisión integral de la sentencia de primera instancia por parte de un tribunal de alzada.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1415-21-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al doble conforme, instrumentalizado en el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.
3. **Disponer** como medidas de reparación las siguientes:
 - 3.1. **Dejar sin efecto** los autos de 22 de febrero de 2021 y 30 de marzo de 2021, emitidos por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y

¹⁶ Constitución **Art. 175.-** Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores.

Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

3.2.Ordenar que, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, resuelva el recurso de apelación interpuesto por B.M.B.F.

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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 1415-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 06 de febrero de 2025 aprobó la sentencia 1415-21-EP/25 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión**”), que resolvió aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por B.M.B.F. (“**accionante**”)¹ en contra del auto dictado el 22 de febrero de 2021 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) que declaró abandonado el recurso de apelación y contra el auto dictado el 30 de marzo de 2021 por la misma Sala, que negó su pedido de revocatoria. Esto, en el contexto de un proceso penal de justicia juvenil,² por tipo penal de robo, contemplado en el artículo 342 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.³
2. A través de la referida sentencia, la Corte determinó que se vulneró el derecho al doble conforme instrumentalizado en la garantía de recurrir el fallo. Por lo tanto, dispuso dejar sin efecto los autos de 22 de febrero de 2021 y 30 de marzo de 2021 dictados por la Sala Provincial y ordenó que una nueva conformación, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto por el accionante.
3. Para llegar a tal conclusión, la decisión de mayoría estableció que la Sala Provincial al declarar el abandono del recurso y negar el pedido de revocatoria por considerar insuficiente la comparecencia de la madre del procesado y de su defensa técnica a la audiencia, impidió que la sentencia condenatoria sea revisada a través de un recurso eficaz y accesible dentro del proceso de justicia penal juvenil.

¹ La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre del adolescente, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos de protección de datos de carácter personal y la intimidad personal y familiar, en concordancia con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Por lo anterior, durante el desarrollo de la presente sentencia esta Corte se referirá al accionante por las iniciales de su nombre.

² La convocatoria a la audiencia de calificación de flagrancia y legalidad de la detención del accionante fue por el tipo penal de robo, amparado en el artículo 342 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

³ Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. – Indagación previa. (Reformado por la Disposición Reformatoria Décimo Segunda, num. 5, de la Ley s/n, R.O. 544 S, 9III2009). Antes de iniciar la instrucción, el Fiscal podrá practicar una indagación previa. La indagación previa tiene por objetivo investigar los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción penal que por cualquier medio hayan llegado a su conocimiento en el que se presume la participación de adolescentes. Si se llega a determinar la identidad del adolescente supuestamente responsable de la infracción se da fin a la indagación.

4. Para tal efecto, señaló que “la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio implica el derecho al doble conforme...”.⁴ En la misma línea, el derecho al doble conforme no se limita a la disponibilidad del medio de impugnación ni a la posibilidad de los sujetos procesales de interponerlo sino que implica que la decisión judicial condenatoria pueda ser efectivamente revisada de forma integral por la autoridad jerárquicamente superior, a través de un mecanismo amplio, a fin de corregir posibles errores a la misma.⁵
5. Por lo tanto, señala la decisión de la mayoría, que la Sala Provincial no podía declarar el abandono del recurso, sin considerar que tal actuación acarrearía la imposibilidad de que una sentencia condenatoria sea revisada a través del recurso de apelación, esto, por cuanto la Corte ha determinado que para la aplicación del precepto de abandono, el tribunal judicial debe agotar las posibilidades a su disposición, buscando que el recurso interpuesto sea estudiado y se asegure el cumplimiento de la finalidad para la que fue creado, lo contrario resulta violatoria al doble conforme en materia penal.⁶
6. En este marco, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente se formula el presente voto concurrente, pues pese a estar de acuerdo con el decisorio de la sentencia, la suscrita jueza constitucional considera necesario realizar una precisión respecto a los precedentes sobre los cuales fundamenta la decisión.

2. Argumentos del voto concurrente

7. El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, manifestó que las decisiones impugnadas vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de: i) no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; ii) cumplimiento de normas y derechos de las partes; iii) recurrir; y iv) motivación, pues la Sala Provincial declaró el abandono del recurso de apelación y negó el pedido de revocatoria sin considerar la presencia de la defensa técnica y de su representante legal en la audiencia convocada. Por lo que, se le privó de obtener una revisión de la sentencia condenatoria de primera instancia.
8. Si bien, el derecho a recurrir se instituye como una garantía del debido proceso y como un componente de la garantía de la defensa, reconocido en el numeral 7 del

⁴ CCE, sentencia 987-15-EP/20

⁵ CCE, sentencia 1306-13-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 31; sentencia. 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43 y 47

⁶ CCE, sentencia 1989-17-EP/21, 03 de marzo de 2021. párr. 44

artículo 76 de la CRE, pudiendo ser activado por cualquier sujeto procesal,⁷ este derecho no es absoluto, pues su ejercicio se encuentra condicionado a los presupuestos y requisitos determinados por el legislador, a través de la norma adjetiva aplicable a cada materia. Por ello, la aceptación de los mecanismos de impugnación, sean estos horizontales o verticales, depende del cumplimiento de los requisitos prescritos para el efecto.

9. Por su parte, el principio de doble conforme opera cuando el procesado en una causa penal obtiene dos sentencias consecutivas en el mismo sentido, ya sea absolutoria o condenatoria. Dicho de otra forma, presupone que el recurso que conozca el juez termine necesariamente con un pronunciamiento de fondo que confirme o revoque lo decidido por el juez inferior; mientras que el derecho a recurrir se instituye como una garantía del debido proceso y componente del derecho a la defensa, el que se encuentra condicionado a los presupuestos y requisitos determinados por el legislador a través de la norma adjetiva aplicable a cada materia.⁸ De forma que, el conocimiento del fondo del caso, dependerá del cumplimiento de los presupuestos determinados en la regulación de la materia para tal finalidad.
10. Por lo tanto, partir del presupuesto de que, en materia penal el derecho a recurrir implica el derecho al doble conforme, tal como lo realiza la decisión de mayoría, podría presuponer confundir ambas figuras y desconocer los procedimientos que implican los recursos de impugnación de decisiones judiciales en materias penales. Por lo que, no podría equipararse el derecho de recurrir al derecho de doble conforme, pues, este último exige que el juez se pronuncie sobre el fondo del caso puesto en su conocimiento.
11. Ahora bien, no podemos desconocer que el caso que nos atañe guarda relación con la justicia penal juvenil, lo que implica el principio de especialidad previsto en el artículo 175 de la CRE,⁹ así como el interés superior del niño, contemplado en el artículo 12 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia,¹⁰ lo que demanda que las

⁷ CCE, sentencia 1306-13-EP/20, de 21 de febrero de 2020, párr. 29.

⁸ CCE, sentencia 987-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020. Voto concurrente, jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, párr. 6.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. - Art. 175.- “Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores”.

¹⁰ Esta Corte ha establecido que el interés superior del niño es un principio orientado a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que impone la obligación a las autoridades judiciales y administrativas, y a las instituciones públicas o privadas de ajustar sus decisiones y acciones a este principio, por lo que en todas las decisiones adoptadas por la administración de justicia que involucren a niños, niñas y adolescentes, el interés superior del niño deberá ser una consideración primordial. CCE,

autoridades judiciales realicen una valoración especial y reforzada de las actuaciones procesales, en atención de los derechos y garantías que les asisten a los adolescentes infractores, en observancia de los principios de especialidad e interés superior.

12. En tal sentido, los jueces de la Sala Provincial, sin considerar que el caso versa sobre justicia penal juvenil, impusieron un obstáculo que impidió el conocimiento y resolución del recurso interpuesto por el accionante, es así que, se vulneró el derecho a recurrir. En consecuencia, resulta imperativo señalar que, es necesario tomar en cuenta las particularidades propias de cada materia, en aras de precautelar los derechos contemplados en la CRE, y, con ello, garantizar su efectivo goce.
13. En virtud de lo expuesto, coincido con la decisión del presente fallo, sin embargo, dejo sentados los criterios particulares expresados en el presente voto concurrente.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1415-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

sentencias 207-11-JH/20, 22 de julio de 2020, párr. 53; 2691-18-EP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 32; y, 239-17-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 56.

Voto salvado**Jueces:** Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 1415-21-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce y juez constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedente**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 06 de febrero de 2025 aprobó la sentencia 1415-21-EP/25 (“**decisión de mayoría**”). La decisión de mayoría aceptó la demanda propuesta por Luis Hernán Altamirano Espinosa defensor público de B.M.B.F por considerar que el auto de abandono del recurso de apelación vulneró el derecho al doble conforme instrumentalizado en la garantía de recurrir el fallo.

2. Análisis

2. Si bien respetamos los argumentos de la decisión de mayoría consignamos nuestro voto salvado en los siguientes términos:
3. La Fiscalía Única de San Miguel de los Bancos solicitó a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en dicho cantón, situado en la provincia de Pichincha, convocar a audiencia de calificación de flagrancia y legalidad de la detención de B.M.B.F, adolescente de 16 años por el presunto cometimiento del delito de robo, de conformidad con el artículo 342 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (“**CONA**”).
4. En la audiencia de calificación de flagrancia desarrollada el 27 de junio de 2019, se dispuso el internamiento domiciliario del adolescente mientras duraba la instrucción fiscal. La etapa de juicio quedó suspendida en virtud de que el procesado se encontraba prófugo. El 7 de octubre de 2020, fue detenido.
5. La audiencia de juicio se efectuó y en sentencia de 15 de diciembre de 2020 se declaró la culpabilidad del procesado y se ordenó la medida socio educativa de internamiento institucional de un año; y, como reparación el ofrecimiento de disculpas a la víctima.
6. En la resolución del recurso de apelación interpuesto por el procesado se convocó a audiencia de segunda instancia por dos ocasiones, habiéndose declarado el abandono del recurso en auto de 22 de febrero de 2021, por cuanto si bien el abogado asistió a la

diligencia, no compareció el recurrente. Frente a lo resuelto, interpuso recurso de revocatoria, el cual fue negado en auto de 30 de marzo de 2021.

7. La defensa pública de B.M.B.F planteó acción extraordinaria de protección (“**accionante**”) alegando la violación del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, defensa, motivación y recurrir.
8. En sesión de 6 de febrero de 2025, la decisión de mayoría resuelve la demanda y en su análisis afirma que:

Los jueces de la Sala Provincial declararon el abandono y negaron el pedido de revocatoria por considerar que la comparecencia de la madre del procesado y de su defensa técnica no era suficiente para poder llevar a cabo la audiencia, **pues – a su criterio- era obligación del accionante asistir personalmente** (énfasis añadido).

9. Y con base en la sentencia 1989-17-EP/21 colige que:

La Sala Provincial **no podía declarar el abandono del recurso** sin considerar que aquello acarrearía como consecuencia que el accionante pierda la oportunidad de que una sentencia condenatoria de justicia penal juvenil, que acarreó la imposición de una medida socioeducativa de internamiento institucional por el periodo de un año pueda ser revisada a través del recurso de apelación. Que el sistema de justicia penal juvenil exige que las autoridades judiciales tengan una valoración especial y reforzada de las actuaciones, en atención a las garantías y derechos que les asisten a los adolescentes infractores en observancia de los principios de especialidad e interés superior (énfasis agregado).

10. Contrario a la argumentación referida, consideramos que la conclusión de la decisión de mayoría es equivocada pues si bien, los adolescentes infractores tienen derecho a ser procesados a través de una justicia especializada y regulada en el CONA, no es menos cierto que parte de este procedimiento se regula en el Código Orgánico Integral Penal²⁷ (“**COIP**”) siempre que no se desconozca su especialidad.
11. En este contexto, precisamente el artículo 652 número 8 del COIP, norma eminentemente procesal²⁸ obliga al recurrente a comparecer personalmente a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación caso contrario procederá la declaratoria de abandono del mismo. La norma referida es clara en los efectos jurídicos que genera por su inobservancia. A saber:

²⁷ Ver, por ejemplo, artículos 423 y 297 del CONA.

²⁸ Por la naturaleza procesal de la norma, esta no contraría la especialidad de un proceso de adolescente infractor en virtud de que, se limita a regular el trámite de un mecanismo de impugnación.

Art. 652.- Reglas generales.- La impugnación se regirá por las siguientes reglas: [...] 8. **La falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia, dará lugar a que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes** y continuará la audiencia con relación a los presentes” (énfasis añadido).

12. Es claro que cuando la norma hace alusión al “recurrente” se refiere a la persona procesada y no a un representante de la misma. En este contexto, el artículo 87 número 1 del Código Orgánico General de Procesos [norma supletoria del COIP -este a su vez supletorio del CONA] establece que “cuando **quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono**. Si comparece la parte actora sin su defensor, la o el juzgador suspenderá la audiencia y la volverá a convocar, por una sola vez, a petición de parte”.
13. De lo referido, observamos que quien tiene obligación ineludible de comparecer a la audiencia correspondiente es “quien presentó la demanda o solicitud”, lo que incluye a quien haya interpuesto un recurso, por la categoría del compareciente “el efecto de su inasistencia se entenderá como abandono” de su demanda, solicitud o recurso. Incluso, la norma precisa que si asiste la parte actora y/o recurrente sin su defensa a la audiencia, esta diligencia se suspenderá y se convocará por una sola ocasión más, sin que esto se encuentre permitido en el escenario de que comparezca el defensor sin el recurrente, pues el efecto claro y expreso será la declaratoria de abandono de la demanda, petición o recurso.²⁹
14. La declaratoria de abandono del recurso de apelación por la inasistencia del recurrente, aun cuando haya comparecido su abogado, es la consecuencia prevista en el ordenamiento jurídico, por lo que en el presente caso las autoridades jurisdiccionales no vulneraron las garantías del debido proceso invocadas. Al contrario, su actuación se enmarcó en la aplicación de normas claras, previas y públicas.
15. En tal virtud, disintimos de la decisión de mayoría por desconocer el artículo 652 numeral 8 del COIP en concordancia con el artículo 87 número 1 del COGEP, como normativa supletoria que no desconoce la especialidad del CONA, que establece que ante la inasistencia del recurrente a la audiencia de apelación -aun cuando haya concurrido el defensor a la diligencia-, procede la declaratoria de abandono del recurso.

²⁹Esto a no ser que el abogado en un proceso no penal cuente con procuración judicial, pues conforme al artículo 43 del COGEP: “El o los procuradores judiciales podrán comparecer a cualquier diligencia o instancia del proceso”.

16. Finalmente, enfatizamos que la decisión de mayoría recondujo las alegaciones del accionante al derecho al doble conforme pese a que no fue propuesto en la demanda y menos en los términos en los que se concluye. En consecuencia, al no existir violación del derecho a doble conforme instrumentalizado en la garantía de recurrir la demanda debió desestimarse.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por PABLO
ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.25 16:20:03 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1415-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

141521EP-7a808

**Caso Nro. 1415-21-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de febrero de dos mil veinticinco por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que los votos salvados de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el jueza constitucional Enrique Herrería Bonnet; el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 28-21-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 23 de enero de 2025

CASO 28-21-IN

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

SENTENCIA 28-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 5 letra k y 26 incisos tercero y cuarto de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553, que contiene el “Reglamento para la calificación, determinación, revisión de la jubilación por invalidez y del subsidio transitorio por incapacidad y las reformas al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. La Corte estima que el artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera son constitucionales, y realiza una interpretación conforme de las normas analizadas.

Índice

1. ACTUACIONES PROCESALES	
2. COMPETENCIA.....	
3. NORMA RESPECTO DE LA CUAL SE DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD.....	
4. PRETENSIÓN Y FUNDAMENTOS.....	
4.1. DE LOS ACCIONANTES	
4.2. DEL IESS	
5. CUESTIONES PREVIAS	
5.1. Contexto de la emisión de las disposiciones impugnadas	
5.2. Conexidad normativa.....	
6. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	
7. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	
7.1. ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, se contraponen al artículo 76 número 7 de la Constitución, derecho a la defensa?.....	
7.2. ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, son contrarios al artículo 371 de la Constitución referente a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social?	
8. DECISIÓN	

1. Actuaciones procesales

1. El 15 de abril de 2021, Zalia Catalina Estévez Escobar, María Del Carmen Brito Garcés, Mirian Filomena Mancero Viera, Yolanda Guiset Loya Conde, Rosa Herminia De Las Josefina Trejo Cabrera, Hernán Gustavo Verdezoto González, Manuel Patricio Aizaga, Jenny Elizabeth Rubio Mejía, Milton Aníbal Iturralde Susnavas, Yolanda de los Ángeles Páez Enríquez, Cecilia Margoth Delgado Quinche, Clara Lucía Mosquera Checa, María Stella Estupiñán Maldonado, Nelly Teresa Andrango, Elvia Elisa Unda Carrera, Sandra Elizabeth Padilla Salas y Carmen Isabel Coello Sampedro (“**accionantes**”), jubilados por invalidez y **ex servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**, presentaron una demanda de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 5 letra k y 26 incisos tercero y cuarto de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553 (“**resolución impugnada**” o “**CD 553**”).
2. El 20 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada y dispuso que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y el Procurador General del Estado intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada.¹
3. El 16 de junio de 2021, el IESS presentó su contestación a la demanda.
4. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Richard Omar Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 19 de abril de 2024.
5. El 26 de abril de 2024, el IESS remitió un informe respecto de la acción de inconstitucionalidad presentada.²
6. El 16 de agosto de 2024, el juez sustanciador requirió que el IESS realice un informe sobre: **i)** el procedimiento que el Comité Nacional Valuador (“**CNV**”) realiza previo a una suspensión de pensión jubilar por invalidez; **ii)** el momento exacto en que se notifica al beneficiario sobre la posibilidad de suspensión de su pensión jubilar por invalidez; **iii)** el número de pensiones jubilares por invalidez que han sido suspendidas por el Comité Nacional Valuador desde la emisión de la CD 553; **iv)** cuál es el

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por el juez constitucional Alí Lozada Prado y los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes Pesantes.

² Además, incorporó como anexo el Memorando IESS-PCD-2024-0284-M de 23 de abril de 2024, en el cual se afirma que la resolución impugnada está vigente, pues “no se ha verificado disposiciones que deroguen expresamente el literal k) del artículo 5, y artículo 26 de la Resolución C.D. 553, expedida el 08 de junio de 2017”.

procedimiento que sigue el IESS para declarar una prestación indebida en los términos del artículo 26 de la CD 553, el órgano que emite la resolución, el momento en que se notifica al pensionista para que comparezca al proceso y el momento desde el cual se vuelve ejecutable la decisión administrativa de revocatoria; y, v) el número de pensiones jubilares por invalidez que han sido revocadas por considerar que se otorgaron de forma indebida.

7. El 23 de agosto de 2024, el IESS remitió un informe con la información solicitada por el juez sustanciador.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución y el artículo 75 número 1 letra d de la LOGJCC.

3. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

9. En su demanda, los accionantes alegan la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 5 letra k y del artículo 26 incisos tercero y cuarto de la resolución impugnada, la cual contiene el Reglamento para la calificación, determinación, revisión de la jubilación por invalidez y del subsidio transitorio por incapacidad y las reformas al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. A continuación, se transcriben las disposiciones impugnadas:

9.1. Art. 5 letra k.- [Las salas del Comité Nacional Valuador resolverán los siguientes casos:] [...] k) Resolver la suspensión de la prestación de conformidad a la normativa vigente.

9.2. Art. 26 tercero y cuarto inciso.- [Prestaciones otorgadas indebidamente]. La Dirección del Sistema de Pensiones revisará la denuncia o generará la solicitud de revisión de oficio, quien lo evaluará y de ser el caso remitirá a los órganos de reclamación administrativa y demás dependencias para el inicio de las acciones a que hubiere lugar.

Los organismos de reclamación administrativa analizarán los casos y en el evento de que determinen que se trate de una prestación indebida, ordenarán la revocatoria definitiva del pago de la prestación y luego del análisis correspondiente, siguiendo las acciones pertinentes, requerirán la devolución de los valores cobrados para lo cual se auxiliarán de la Procuraduría General del IESS y/o la Subdirección Nacional de Gestión de Talento Humano [...].

4. Pretensión y fundamentos

4.1 De los accionantes

10. Los accionantes consideran que las disposiciones impugnadas son contrarias a los artículos constitucionales 11 número 8 (principio no regresividad de los derechos); 76 número 1 (derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes); 76 número 7 letras a, b, c, h, k, y m (derecho a la defensa en varias de sus garantías); 82 (derecho a la seguridad jurídica); 84 (garantías normativas); 226 (principio de legalidad); y, 371 (prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social). De tal manera, los accionantes alegan:

Sobre el artículo 5 letra k de la CD553

11. **Sobre el artículo 82 de la Constitución** (seguridad jurídica), estiman que la letra k) del artículo 5 de la CD 553 “establece la cuestionable posibilidad de que una pensión jubilar por invalidez sea suspendida **en función de una mera presunción o sospecha**, [...]” [énfasis añadido].³ Al respecto, los accionantes consideran que “la norma permite una suspensión [...] **sin que medie ninguna valoración técnico médica**, [lo cual] reviste arbitrariedad y no brinda ninguna certeza al jubilado, quien puede ser privado de su medio de sustento [...]” [énfasis añadido].⁴

12. **Respecto al artículo 76 de la Constitución** (derecho al debido proceso), los accionantes arguyen que se vulneran varias garantías con los siguientes argumentos:

- 12.1 **Sobre el artículo 76 número 1** (garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes), que la norma impugnada “no garantiza el cumplimiento de una normativa totalmente aplicable [...] a más de los derechos fundamentales que asisten a estas personas [personas con discapacidad]”.⁵

- 12.2 **Sobre el artículo 76 número 7 letra a** (garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento), que la norma impugnada es contraria a esta garantía porque “un jubilado por invalidez **no tiene ningún mecanismo** para evitar la suspensión de su pensión. No se avizora ningún mecanismo en la CD 553 mediante el cual el

³ Demanda de inconstitucionalidad, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

jubilado puede **defenderse** y **desvirtuar** las razones que motivarían la suspensión del beneficio, [...]” [énfasis añadido].⁶

12.3 Sobre el artículo 76 número 7 letra b (garantía de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa), que la norma impugnada transgrede esta garantía porque “la suspensión de la pensión jubilar por invalidez se determina sin que **medie ninguna notificación** previa a la decisión”.⁷ Por lo que consideran que “el jubilado no cuenta con ningún tiempo ni **medios para defender** su derecho jubilar” [énfasis añadido].⁸

12.4 Sobre el artículo 76 número 7 letra c (garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones), que la norma impugnada “establece la posibilidad de que una pensión jubilar por invalidez sea suspendida **sin** que medie ninguna **valoración médica**, y menos aún que obedezca a algún **procedimiento administrativo**” [énfasis añadido].⁹ De esta forma, “los jubilados afectados [...] no tendrán ninguna posibilidad de **expresar los argumentos** que defiendan sus derechos, y tratar así, que su derecho no sea suspendido [...]” [énfasis añadido].¹⁰

12.5 Sobre el artículo 76 número 7 letra h (garantía a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido), que la norma impugnada es contraria a esta garantía porque imposibilita que los jubilados puedan “**presentar [...] algún descargo** que desvanezca las motivaciones del organismo que decida suspender el pago del beneficio jubilar [...]” [énfasis añadido].¹¹

12.6 Sobre el artículo 76 número 7 letra k (garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente), que la norma impugnada incumple esta garantía constitucional porque “la suspensión de la pensión jubilar por invalidez no está sujeta a **ningún juzgamiento**. Existe únicamente la posibilidad de que se emita una disposición **sin contradicción** de ninguna clase, [...]” [énfasis añadido].¹²

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹¹ *Ibid.*, p. 12.

¹² *Ibid.*, p. 12.

12.7 Sobre el artículo 76 número 7 letra m (garantía de recurrir el fallo o la resolución), porque “la decisión de suspender una pensión de jubilación por invalidez **no es susceptible de ningún recurso**, [...]” [énfasis añadido].¹³

13. Sobre el artículo 371 (prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social), argumentan que la norma impugnada es contraria a esta prohibición porque “una suspensión temporal de pago de pensión jubilar por invalidez, implica una retención de esta”.¹⁴ Al respecto, citan extractos de la sentencia 105-10-JP/21 de esta Corte y sostienen:

el IESS no puede retener una pensión jubilar por invalidez, así como tampoco, se prevé algún mecanismo para verificar si el jubilado [...] **cuenta con los medios para subsistir** mientras el IESS ‘verifica’ si es pertinente la revocatoria definitiva de la prestación [...] [énfasis añadido].¹⁵

14. Finalmente, **respecto al artículo 11 número 8** (principio de no regresividad), los accionantes arguyen que “es **totalmente regresiva** la disposición reglamentaria que permite la suspensión de una pensión de jubilación por invalidez, pues ello implica una **decisión inconsulta y apresurada** sobre un tema neurálgico, delicado e incluso vital para una persona [...] al **dejar** a una persona **sin** [una] [...] forma de continuar su **subsistencia**” [énfasis añadido].¹⁶

Sobre el artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD553

15. Respecto del artículo 226 de la Constitución (principio de legalidad y competencia), a criterio de los accionantes, el artículo 26 de la resolución impugnada le da competencias a los órganos de reclamación administrativa del IESS que no constan en la ley.¹⁷ De tal manera, alegan que las facultades concedidas en la resolución impugnada “no están determinadas en los artículos 41 y 43 de la precitada Ley, en donde se establece el alcance de la competencia de estos organismos”.¹⁸

16. Finalmente, los accionantes, sin hacer alusión a una de las normas impugnadas en concreto, alegan de manera general la trasgresión del **artículo 84 de la Constitución** (garantías normativas) al afirmar que el IESS “tiene la obligación de adecuar formal y materialmente, las normas jurídicas que emita a los derechos previstos Constitución

¹³ *Ibid.*, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵ *Ibid.*, p. 18.

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

[...]”¹⁹ y debe “promover el respeto y ejercicio de los derechos constitucionales”.²⁰ A continuación, afirman que las normas impugnadas “obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales y sus garantías, tal como se ha demostrado”.²¹

4.2 Del IESS

17. El IESS alega que la resolución impugnada “se realizó cumpliendo con todas las fases pertinentes para su aprobación”²² y “se sustentó en el marco y en armonía de las disposiciones internacionales de la OIT relativas a la Seguridad Social”.²³
18. A continuación, refiere que el proceso de revisión de prestaciones de la seguridad social “no constituye una afectación de un derecho, ya que, si bien [el beneficio de jubilación por invalidez] se origina en un derecho laboral, no es en sí un derecho sino un beneficio devenido, que puede ser revisado en cualquier momento”.²⁴ Así, advierte que el proceso de revisión contenido en la CD 553 garantiza “la constitucionalidad y la sostenibilidad del sistema”,²⁵ pues ha permitido que se verifique si efectivamente las pensiones de jubilación por invalidez “fueron concedidas con los justificativos técnicos médicos, legales pertinentes [...]”²⁶ y, en ciertos casos, “determinar las responsabilidades de los servidores públicos que actuaron de manera inadecuada para el otorgamiento de las prestaciones de invalidez”.²⁷
19. Sobre el **artículo 5 letra k de la CD 553**, el IESS manifiesta que la potestad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar por invalidez “no se fundamenta en la mera presunción o sospecha, [...] si no, en una exhaustiva revisión [...] de que la pensión haya sido otorgada sin certificaciones médicas, o sin sustentos médicos para ello”.²⁸ Además, insiste en que la revisión que realiza el Comité Valuador se dirige:

con minuciosidad, a fin de verificar si sus jubilaciones han sido otorgadas de manera legal, legítima y en apego a la normativa vigente al momento en que fueron otorgadas dichas jubilaciones, el equipo técnico realiza fichas técnicas en las que se determinan si las jubilaciones otorgadas se sustentaron con evaluaciones de especialidad, o con estudios de especialidad, que acrediten la condición de invalidez, incapacidad permanente para laborar,[...].²⁹

¹⁹ *Ibid.*, p. 15.

²⁰ *Ibid.*, p. 15.

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 3.

²⁴ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 4.

²⁵ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 4.

²⁶ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 5.

²⁷ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 5.

²⁸ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 13.

²⁹ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 13.

20. En cuanto al **artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD 553**, el IESS advierte que no es adecuada la afirmación de los accionantes que sugiere que el Consejo Directivo habría otorgado competencias a los órganos de reclamación que no constan ni se deducen de la Ley de Seguridad Social. Contrario a ello, estima:

el Consejo Directivo en pleno apego a lo dispuesto en el último inciso del artículo 43 de la Ley de Seguridad Social, [...], determinó que la Dirección del Sistema de Pensiones sea quien prepare la denuncia o conozca de oficio y remita al órgano competente que son las diferentes Comisiones a nivel nacional para su pronunciamiento conforme a Derecho.³⁰

21. En ese sentido, precisa que “es la Dirección del Sistema de Pensiones quien revisará y remitirá a los órganos de reclamación administrativa; es decir a las Comisiones Provinciales de Prestaciones y Controversias,[...]”.³¹ Ese sentido, arguye que “obviamente en dicha instancia administrativa se sigue el debido proceso [...]; lo cual, es apelable ante la Comisión Nacional de Apelaciones”.³²
22. Finalmente, el IESS concluye que, si bien el derecho a la seguridad social debe ser garantizado por el Estado ecuatoriano en las diferentes prestaciones que componen el mismo, esto no significa que este derecho “sea absoluto, sino que se permite la imposición de requisitos para su acceso con miras a la sostenibilidad del sistema de seguridad social”.³³ Y, reitera su solicitud de que “se deseche la demanda de inconstitucionalidad propuesta por los accionantes por improcedente”.³⁴

5. Cuestiones previas

5.1 Contexto de la emisión de las disposiciones impugnadas

23. Este Organismo estima indispensable realizar un breve recuento sobre: **i)** las circunstancias que habrían motivado la expedición de la CD 553; y **ii)** el resultado de la revisión dirigida por el CNV sobre las prestaciones concedidas por concepto de jubilación por invalidez a los ex servidores del IESS durante el período 2006 a 2016.
24. Sobre **i)**, el IESS ha señalado reiteradamente en sus informes que, en el año 2016, observó un crecimiento inusual en las solicitudes de jubilación por invalidez y que este crecimiento se focalizó sobre todo en el sector del magisterio público y en los mismos servidores del IESS. En consecuencia, el Consejo Directivo del IESS:

³⁰ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 6.

³¹ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 5.

³² Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 5.

³³ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 19 de abril de 2024, p. 7.

³⁴ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 14.

dispuso [que] se ejecute un proceso de reestructura integral para la atención de las Jubilaciones por Invalidez, el mismo que se inició en diciembre 2016, y culminó con la aprobación de la Resolución No. CD. 553, con vigencia desde el 08 de junio de 2017, del “Reglamento para la Calificación, Determinación y Revisión de la Jubilación por Invalidez y del Subsidio por Incapacidad y Reformas al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, y a su vez se extinguieron las Comisiones Provinciales Valuadoras de Invalidez de Quito, Guayaquil y Cuenca; para la creación del Comité Nacional Valuador.³⁵

25. Así, el IESS hizo notar a esta Corte que, con la intención de identificar posibles prestaciones indebidas, la CD 553 incorporó una disposición transitoria que dispuso la revisión integral de las prestaciones otorgadas dentro del período 2006 a diciembre de 2016. En particular, la disposición transitoria tercera ordenó:

En el término de 90 días contados a partir de la conformación de las **Salas del Comité Nacional Valuador**, las mismas procederán a **revisar las prestaciones de invalidez** concedidas **durante el período de febrero de 2006 a diciembre de 2016** por las Comisiones Provinciales Evaluadoras de Invalidez. El término para la finalización de esta revisión será definido por el Director del Sistema de Pensiones [énfasis añadido].³⁶

26. Ahora bien, en cuanto a **ii)** el Comité Nacional Valuador, a través del informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, presentó a esta Magistratura el “resultado alcanzado sobre la revisión de las prestaciones concedidas por concepto de jubilación por invalidez”.³⁷ En su informe, precisó:

26.1. Desde abril de 2017 se dio inicio a la revisión de las prestaciones de jubilación por invalidez ya otorgadas.

26.2. La Subdirección Nacional de Gestión y Control de Sistema de Pensiones identificó en la nómina de pensiones un total de **22.577** pensiones por invalidez otorgadas durante el periodo de 2006 al primer semestre de 2017 (diez años).

26.3. El proceso de revisión se ejecutó en **tres fases: i) Fase 1** (abril 2017), se revisó la base de ex funcionarios del IESS 2006, 2016 y el primer trimestre de 2017; **ii) Fase 2** (mayo 2017), se revisaron los años 2007, 2008, 2014 y 2015; y, **iii) Fase 3** (mayo-junio 2019), se revisaron los años 2009 a 2013.

³⁵ Informe de descargo S/N expedido por el IESS de 16 de junio de 2021, p. 3.

³⁶ C.D. 553, disposición transitoria tercera.

³⁷ Informe CNV-ING.IN-2024-01 sobre el procedimiento para la revisión de prestación concedida por concepto de jubilación por invalidez de fecha 20 de agosto de 2024 suscrito por los presidentes de las Salas del Comité Nacional Valuador, p. 1.

26.4. De los casos analizados, el Comité Nacional Valuador identificó **694** jubilaciones por invalidez concedidas a **ex funcionarios del IESS**, de las cuales se determinó que “el 55,04% (382 jubilaciones) fueron catalogadas como pertinente la jubilación concedida; y, de los restantes casos (**312 jubilaciones**) se observaron como **no procedentes para las prestaciones otorgadas [...]**” [énfasis añadido].³⁸

27. Por otro lado, el Comité Nacional Valuador, a través del informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, se refirió al **número de pensiones jubilares** por invalidez que han sido **suspendidas y revocadas** desde la emisión de la CD 553. Sobre las **pensiones suspendidas**, afirmó:

se ejecutó la suspensión de **49 prestaciones**, sin embargo, estas prestaciones **fueron restituidas**, por cuanto, en unos casos mediante sentencias de acción de protección se dejó sin efecto al acto administrativo de suspensión emitido por la Sala del Comité Nacional Valuador, a fin de que a través de un debido proceso se revoque la prestación por ser declarada como prestación indebida; y, en otros casos, [...], los órganos de reclamación del IESS dejaron sin efecto la resolución de suspensión señalando que debe darse cumplimiento al artículo 7 de la resolución CD 100 en lo que corresponde a realizar evaluaciones médicas actualizadas [énfasis añadido].³⁹

28. De esta forma, el CNV precisó que “todas las pensiones que **fueron suspendidas, se restituyeron** desde la fecha que fueron suspendidas, y, a la presente fecha, [...] el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **no ha efectuado suspensión de pensiones de jubilación por invalidez**, [...]” [énfasis añadido].⁴⁰

29. Finalmente, el CNV informó que la Dirección del Sistema de Pensiones remitió “**23 expedientes** a la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha, de lo cual, el mencionado **Órgano de Reclamación devolvió 8**” [énfasis añadido].⁴¹ Lo anterior, pues el órgano de reclamación administrativo de primera instancia referido señaló que solamente era una instancia que conocía reclamaciones y quejas de los asegurados, y que en ese contexto:

[R]esulta inaplicable el Art. 26 de la Resolución C.D. 553, [...], [pues] es improcedente la pretensión [...] [de que] sea esta instancia [Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias] la que se pronuncie sobre la [revocatoria] de la pensión de invalidez y posterior cobro de valores concedidos, aduciendo que se trata de una “PRESTACIÓN INDEBIDA”, puesto que, se estaría vulnerando la seguridad jurídica, el debido proceso

³⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁹ *Ibid.*, p. 7. El artículo 7 de la CD 100 señala que “los asegurados que solicitaren pensión por invalidez o los que estuvieren en goce de la misma, deberán sujetarse a los reconocimientos y exámenes médicos que el IESS estimare convenientes y a los tratamientos que se les prescribieren. El incumplimiento de este requisito causará el archivo del trámite o la suspensión del goce de la pensión, según el caso [...]”.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁴¹ *Ibid.*, p. 8.

y el derecho al buen vivir. [A]l no existir una impugnación respecto del mismo, se considera que el acto administrativo otorgado es un derecho que se encuentra en firme y no es sujeto a revisión al haber precluido todos los términos establecidos [...].⁴²

30. En conclusión, el CNV puso en conocimiento de esta Corte que los órganos competentes del IESS ya levantaron todas las suspensiones de pensiones jubilares por invalidez ordenadas y que no han “revocado ninguna de las prestaciones de jubilación por invalidez”.⁴³

5.2 Conexidad normativa

31. La Corte observa que el artículo 5 letra k prevé una **remisión normativa**, al disponer que el CNV estará facultado para “resolver la suspensión de la prestación **de conformidad a la normativa vigente**”. De ahí que, la Corte observa que las normas que regulan la suspensión de las prestaciones jubilares por invalidez están directamente conectadas con las siguientes disposiciones: **i)** el artículo 7 de la CD 100 que se refiere a los supuestos en los que procede la suspensión de una pensión jubilar por invalidez; **ii)** la Guía Metodológica para la Revisión a Profundidad de expediente de Prestaciones por Invalidez Observador Período 2006-Primer trimestre 2017 (“**Guía Metodológica**”) aprobada el 28 de julio de 2020 que regula el proceso de revisión de las pensiones jubilares por invalidez dirigido por el CNV en atención a la disposición transitoria tercera de la CD 553; **iii)** y, la disposición transitoria tercera de la CD 553 que impone a la CNV la obligación de realizar una revisión integral de las pensiones de jubilación por invalidez otorgadas en el periodo de 2006 a 2016.
32. Por lo expuesto, esta Corte constata que entre la norma impugnada expresamente y las normas de remisión existe unidad normativa (art. 76.9.b LOGJCC). Por lo que, no sería posible producir un fallo sobre la constitucionalidad del artículo 5 letra k de la CD 553 sin pronunciarse también sobre el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica; y, la disposición transitoria tercera de la CD 553. De ahí que, esta Corte analizará de oficio la constitucionalidad por conexidad de las normas referidas con fundamento en el artículo 436 número 3 de la Constitución y el artículo 161 número 5 de la LOGJCC.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

33. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: **i)** las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y **ii)** los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79.5 a y b

⁴² *Ibid.*, pp. 8-9.

⁴³ *Ibid.*, pp. 8-9.

LOGJCC). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una **carga argumentativa** que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

34. En el presente caso se puede observar que los accionantes impugnan dos disposiciones normativas. La primera enunciada en el artículo 5 letra k) de la CD 553, que establece la competencia del Comité Nacional Valuador para “resolver la suspensión de la prestación de conformidad a la normativa vigente”. La segunda contenida en el artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD 553 que determina la atribución de la Dirección del Sistema de Pensiones para analizar las denuncias o generar de oficio solicitudes de revisión de pensiones de jubilación por invalidez que se presuman indebidas y, de ser el caso, de remitirlas para que los órganos de reclamación administrativa correspondientes determinen la pertinencia de revocar definitivamente la prestación.
35. Sobre los argumentos recogidos en los párrafos 11, 12.1 a 12.7 y 14 *supra*, los accionantes consideran que el artículo 5 literal k de la resolución impugnada es contrario a los artículos 82 y 76 de la Constitución, porque la decisión de suspensión de una pensión de jubilación por invalidez se realiza en función de una mera presunción o sospecha y que, previo a ser dictada, no se dirige un proceso técnico o valoración médica, no se notifica a las partes, y tampoco se permite a los beneficiarios presentar elementos de descargo para defenderse. Incluso señalan que esta decisión no es susceptible de recursos y que, en consecuencia, se deja a los beneficiarios en una situación de indefensión frente a decisiones administrativas supuestamente discrecionales. De lo expuesto, esta Magistratura observa que los argumentos de los accionantes se centran en cuestionar que la norma impugnada contradice las disposiciones constitucionales referidas porque no establece las garantías mínimas de la defensa en favor de un beneficiario de una pensión jubilar por invalidez, frente a una orden de suspensión dictada por el CNV. Por estas razones, esta Corte considera pertinente reconducir el cargo relativo a la transgresión del derecho a la seguridad jurídica y analizar la constitucionalidad de la norma impugnada y de las normas conexas con las que esta guarda estrecha relación (párrs. 31 y 32) a través de artículo 76 número 7 de la Constitución, referente al derecho a la defensa. De tal manera, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, se contraponen al artículo 76 número 7 de la Constitución, derecho a la defensa?**
36. En cuanto al argumento contenido en el párrafo 13 *supra*, esta Magistratura observa que los accionantes señalan que el artículo 5 letra k de la CD 553 transgrede el artículo 371 de la Constitución (prohibición de retención de las prestaciones en dinero del

seguro social). Al respecto, señalan que la suspensión temporal de la pensión equivale a una retención y que no se prevé un mecanismo que garantice que el jubilado cuente con los medios necesarios para subsistir mientras se mantiene la suspensión de su pensión. De ahí que, la Corte analizará la constitucionalidad de la norma impugnada y de las normas conexas con las que esta guarda estrecha relación (párrs. 31 y 32) a través del siguiente problema jurídico: **¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, son contrarios al artículo 371 de la Constitución referente a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social?**

37. Con referencia al cargo resumido en el párrafo 15 *supra*, esta Magistratura constata que los accionantes confrontan el artículo 26 incisos tercero y cuarto de la CD 553 con los artículos 22, 41 y 43 de la Ley de Seguridad Social y advierten que las facultades otorgadas a los órganos de reclamación administrativa del IESS no son compatibles con las competencias que les fueron otorgadas en la ley. De ahí que, este Organismo estima que, en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde resolver presuntos conflictos que se reduzcan al análisis entre normas infraconstitucionales. Además, en esta ocasión, esta Magistratura observa que los cargos planteados por los accionantes no establecen cómo la presunta incompatibilidad entre dichas normas transgrede también disposiciones constitucionales. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico sobre este cargo.⁴⁴
38. Respecto a las alegaciones recogidas en el párrafo 16 *supra*, los accionantes consideran, de manera general, que ambas disposiciones impugnadas obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales y garantías y que, en consecuencia, inobservan su obligación de adecuar formal y materialmente sus normas jurídicas a la Constitución. Es decir, los accionantes advierten la transgresión de la obligación de expedir garantías normativas. Al respecto, tal como establece el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, en una demanda de inconstitucionalidad se deben presentar argumentos específicos, pertinentes, claros y ciertos que permitan establecer la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y las normas constitucionales presuntamente infringidas. Sin embargo, en el caso en examen, no se evidencia el desarrollo de argumentos autónomos, sino que en esencia aluden a los argumentos expuestos en los otros cargos. Por lo que, esta Corte no formula un problema jurídico.

⁴⁴ CCE, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 52.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1 ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, se contraponen al artículo 76 número 7 de la Constitución, derecho a la defensa?

39. El artículo 76 número 7 de la Constitución reconoce el derecho a la defensa y enumera una serie de garantías para su efectiva tutela. Al respecto, este Organismo ha advertido que la esencia de este derecho radica en que:

[e]s un medio de tutela dentro de un proceso judicial que consiste en la posibilidad de que las partes procesales dentro de una causa tengan acceso a exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma que a su vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada.⁴⁵

40. En esa línea, este Organismo también ha determinado que, dentro de los procesos judiciales —o de cualquier índole—, el derecho a la defensa “permite a las partes sostener sus pretensiones y rebatir los fundamentos de la parte contraria y que las personas puedan acceder a los medios necesarios para efectivizar sus derechos [...]”.⁴⁶ En otras palabras, el derecho a la defensa busca que, en el desarrollo de un proceso administrativo o judicial, las partes tengan ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo, de tal forma que puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos y pruebas, y ser oídas en igualdad de condiciones.
41. Asimismo, este Organismo ha reiterado que el derecho a la defensa “debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría a generar un estado de indefensión”.⁴⁷
42. En la demanda *in examine*, los accionantes arguyeron, en lo principal, que la norma impugnada permite la suspensión de una pensión de jubilación por invalidez en función de una “mera sospecha”. Además, arguyen que, previo a ser dictada, la autoridad encargada de esta decisión no realiza un proceso técnico o valoración médica, así como tampoco notifica a las partes, ni se permite a los beneficiarios presentar elementos de descargo para defenderse. Por ende, los accionantes alegan que

⁴⁵ CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2019, párr. 25.

⁴⁶ CCE, sentencia 2695-16-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 16.

⁴⁷ CCE, sentencia 2900-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 34.

la norma impugnada deja a los beneficiarios en una situación de indefensión frente a una decisión administrativa supuestamente discrecional y, en consecuencia, vulnera su derecho a la defensa (art.76. 7 CRE).

43. De ahí que, corresponde a esta Corte analizar si, la norma impugnada que determina la facultad de la CNV de suspender una pensión jubilar por invalidez, en concordancia con la normativa conexas con la que guarda estrecha relación y que es también objeto de análisis (párrafo 32 y 33), es contraria al artículo 76 número 7 del texto constitucional que contempla el derecho a la defensa. Esta Magistratura anota que, de una revisión integral de la CD 553, la CD 100 y la Guía Metodológica, se desprende que la suspensión de una pensión por invalidez debería entenderse como una medida concreta derivada de la tramitación del proceso general de revisión de prestaciones presuntamente indebidas. En otras palabras, la facultad de suspensión constituye una medida que, bajo cierto presupuesto, podría dictarse dentro del proceso general de revisión de pensiones de invalidez regulado en las disposiciones en análisis.⁴⁸
44. En primer lugar, sobre el proceso de revisión de pensiones jubilares por invalidez, esta Magistratura anota que la CD 553 encargó al CNV la obligación de realizar una revisión del cumplimiento de los requisitos para la concesión de las pensiones de invalidez⁴⁹ ya otorgadas respecto de un periodo concreto.⁵⁰ Lo anterior, sin perjuicio de que esta revisión no concluirá formalmente con la revocatoria de la pensión del jubilado, sino con un informe técnico para ser elevado a la Dirección del Sistema de Pensiones. La facultad de revocatoria definitiva de una pensión es competencia exclusiva de los órganos de reclamación administrativa tal como lo regula el artículo 26 de la CD 553.
45. Además, de la información remitida por el IESS, se desprende que, el CNV cuenta con una Guía Metodológica. El instrumento referido presenta un **procedimiento detallado** para la revisión de los expedientes de jubilación por invalidez presuntamente otorgadas de manera indebida. De las fichas técnicas e instrucciones descritas a lo largo del instrumento, y de la síntesis del proceso realizada por el propio CNV en el informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, se observa que el procedimiento previsto para el análisis de una pensión de invalidez que se presume indebida tiene los siguientes pasos:

⁴⁸ El proceso de revisión de pensiones al que haremos referencia en adelante tiene el propósito de revisar jubilaciones por invalidez que se presumen que fueron otorgadas sin el debido cumplimiento de requisitos, y que, tras advertir un claro incumplimiento, derivarán el caso a los órganos competentes para que, de estimarlo adecuado, eventualmente ordenen la revocatoria definitiva de la pensión e incluso soliciten la devolución de lo ya otorgado.

⁴⁹ Ver CD 100, artículos 4, 5 y 7.

⁵⁰ En sentido similar, disposición general cuarta de la CD 100 prevé que “las prestaciones concedidas por el IESS, **podrán revisarse** a causa de errores de cálculo o de **falsedad en los datos** que hubieren servido de base [...] énfasis añadido”.

- 45.1. Notificación** al pensionista del comunicado del **proceso de inicio** de la **revisión** al expediente de jubilación por invalidez dirigido al pensionista, la cual debe enunciar la normativa aplicable para la suspensión y revisión de una jubilación por invalidez.
- 45.2. Revisión** del cálculo de la renta mediante la ficha técnica 1 suscrita por el analista económico de la Sala, en la que se revisa el cumplimiento de los aportes con los cuales se realizó el cálculo de renta respecto de los 5 mejores años.
- 45.3. Revisión** del cumplimiento normativo mediante la ficha técnica 2 suscrita por la Secretaria Abogada de la Sala, la cual consiste en constatar los documentos anexos en el expediente. Por ejemplo, los informes médicos debidamente suscritos, oficios, acuerdos debidamente notificados y demás formalidades.
- 45.4. Revisión médica** del proceso de calificación de invalidez mediante la ficha técnica 3 suscrita por el Vocal Médico de la Sala, en el cual se desarrolla el análisis médico de diagnóstico a través del cual se concedió la prestación económica de jubilación por invalidez, y se recomiendan nuevas evaluaciones médicas en el caso de ser necesarias.
- 45.5. Notificación** al pensionista de **agendamiento de cita médica** para evaluaciones actualizadas respecto del diagnóstico médico por el cual se concedió la prestación económica. En esta notificación se advierte a los pensionistas la posibilidad de suspender el goce de sus prestaciones en caso de que “no se sujeten a los reconocimientos y exámenes médicos que el IESS estimare convenientes y a los tratamientos que se les prescribieron” a la luz del artículo 7 última oración de su primer inciso de la CD 100.
- 45.6.** Una vez cumplida la evaluación médica, los miembros de la Sala del CNV correspondiente, en sesión ordinaria, **emitirán**, mediante la ficha técnica 4, el “**Informe General de la Revisión Integral al expediente de jubilación por invalidez**”, en el cual realizan un nuevo análisis técnico médico y concluyen si la condición médica es incapacitante para laborar, y si la prestación concedida fue otorgada sin el debido sustento en atención a los criterios técnicos que constan en la Guía Metodológica.

- 45.7. Notificación** al pensionista del **análisis médico y conclusión** contenida en la ficha 4, a fin de que pueda presentar sus descargos y/o pruebas que desvirtúen el pronunciamiento emitido por los miembros de la Sala.
- 45.8. Emisión** de una **nueva ficha** técnica 4 con el análisis de los **descargos** del pensionista.
- 45.9. Emisión** del “**Informe de Revisión de jubilación por invalidez**”, en el cual se pone en conocimiento del Director del Sistema de Pensiones las conclusiones a las que arribó la Sala del CNV correspondientes con el fin de que continúe, de estimarlo pertinente, con el trámite previsto en el artículo 26 de la CD 553.
- 46.** De ahí que, la Corte observa que para revisar las prestaciones por invalidez presuntamente **otorgadas de manera indebida** durante el período 2006-2017, se prevé un proceso estructurado en etapas detalladas. Lo anterior, pues el proceso descrito incluye la notificación al pensionista; la realización de revisiones técnicas económicas, normativas y médicas; el agendamiento y análisis de evaluaciones médicas actualizadas; y, la posibilidad de que los pensionistas sujetos a esta revisión presenten un informe de descargo.
- 47.** En segundo lugar, en el marco del proceso integral de revisión de pensiones, esta Magistratura anota que, el CNV tiene la competencia para suspender el goce de una pensión de jubilación por invalidez (art. 5 literal k de la CD 553) y su procedencia se limita a lo previsto en el artículo 7 de la CD 100 que prescribe:
- Art. 7.-** Los asegurados que solicitaren pensión por invalidez o los que estuvieren en goce de la misma, deberán **sujetarse a los reconocimientos y exámenes médicos que el IEES estimare convenientes y a los tratamientos que se les prescribieren**. El **incumplimiento** de este requisito **causará el archivo** del trámite o la **suspensión** del goce de la pensión, según el caso [...].
- 48.** De esta forma, el artículo 7 de la CD 100 fija los límites a la facultad del CNV para suspender una pensión de jubilación por invalidez al establecer que esta medida únicamente resulta procedente en casos donde el pensionista incumpla con someterse a los reconocimientos y exámenes médicos o tratamientos prescritos por la institución, después de seguir el procedimiento correspondiente, descrito en el párrafo 45. De esta forma, la suspensión constituye una consecuencia del incumplimiento del pensionista de no acudir a la cita médica agendada. Además, la Corte anota que el acto administrativo que resuelve la suspensión de la pensión jubilar por invalidez de un

beneficiario incluso podría ser susceptible de ser impugnado tanto en la vía administrativa⁵¹ como en la judicial.⁵²

49. En ese sentido, la Corte Constitucional observa que la suspensión no constituye un procedimiento en estricto sentido ni opera como un acto aislado, sino que responde a una medida específica que se activa como resultado del incumplimiento del pensionista de atender los requerimientos establecidos por el CNV durante un proceso de revisión de su pensión. De esta forma, la suspensión es una medida temporal disponible en un proceso más amplio que persigue evaluar si las prestaciones otorgadas cumplen con los requisitos legales y técnicos necesarios.
50. Por todo lo expuesto, la Corte estima que el argumento de los accionantes de que, la medida de suspensión como un procedimiento autónomo está del todo desconectado del proceso macro de revisión de las prestaciones por invalidez, no corresponde al proceso establecido. Contrario a ello, como ya se describió, la suspensión constituye una medida derivada del incumplimiento de una orden dictada por el CNV en el marco del proceso de revisión integral de pensiones jubilares por invalidez del periodo 2006 a 2016.
51. En suma, la Corte observa que el procedimiento previsto para la revisión integral de las pensiones jubilares por invalidez del periodo 2006 a 2016 –del cual la suspensión es parte– sí asegura que los pensionistas puedan ejercer plenamente su derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) al contemplar diferentes elementos o etapas que materializan las garantías mínimas del derecho a la defensa. Lo anterior, pues este procedimiento incluye, entre otros aspectos, la notificación al pensionista del inicio del proceso, la evaluación técnica, normativa y médica de su expediente, la orden de realización de exámenes médicos, la prevención de la posible suspensión, la oportunidad de presentar pruebas y descargos, y la existencia de medios de impugnación. En ese contexto, el pensionista puede conocer del proceso de revisión sobre su caso, de las citas o tratamientos que le fueron agendados y de la previsión de que su inasistencia en las citas o tratamientos agendados devendría en la suspensión de su prestación. Asimismo,

⁵¹ El artículo 20 de la resolución CD 553 permite que, los jubilados cuyas pensiones se encuentren suspendidas provisionalmente, puedan impugnar esta decisión ante la Comisión Provisional de Prestaciones y Controversias. En particular, esta disposición señala “la resolución emitida por la Sala del [CNV] podrá impugnarse ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias dentro del término y condiciones establecidos en las respectivas normas. Esta resolución a su vez podrá subir en apelación a conocimiento de la Comisión Nacional de Apelaciones, dentro del término de ocho (8) días, a contarse desde el siguiente día hábil de la notificación de la resolución, Comisión que conocerá y resolverá, en segunda y definitiva instancia [...]”.

⁵² El artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos señala que la acción de plena jurisdicción o subjetiva “ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos [...]”.

el pensionista cuenta con los mecanismos ordinarios para impugnar la suspensión. Por tanto, la medida de suspensión, se dicta dentro de un procedimiento que ofrece garantías mínimas de defensa a los pensionistas durante el proceso de revisión.

52. Sin embargo, esta Corte observa que las disposiciones analizadas que regulan el proceso de revisión de pensiones por invalidez no incluyen expresamente la posibilidad de que los pensionistas puedan justificar que su inasistencia a los exámenes agendados se debió a causas ajenas a su negligencia. Por ello, y con la finalidad de garantizar que la suspensión no transgreda irrazonablemente los derechos de los pensionistas, este Organismo considera necesario realizar una **interpretación conforme** (art. 76.5 LOGJCC) en el sentido de que: el CNV, antes de ordenar la suspensión correspondiente, deberá verificar si los pensionistas no justificaron su inasistencia por razones ajenas a su negligencia y, de ser el caso, proceder a agendar una nueva cita para que el pensionista pueda realizarse los exámenes médicos ordenados.
53. Por lo tanto, esta Corte concluye que las disposiciones contenidas en el artículo 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, en la Guía Metodológica y en la disposición transitoria tercera de la CD 553 no transgreden el derecho a la defensa de los pensionistas (art. 76.7 CRE), siempre que de su contenido se entienda que el CNV, antes de ordenar la suspensión correspondiente, debe verificar si los pensionistas no justificaron su inasistencia por razones ajenas a su negligencia y, de ser el caso, proceder a agendar una nueva cita para que el pensionista pueda realizarse los exámenes médicos ordenados.

7.2 ¿El artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 que establecen y limitan el alcance de la facultad del Comité Nacional Valuador de suspender una pensión jubilar de invalidez, son contrarios al artículo 371 de la Constitución referente a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social?

54. El artículo 371 de la Constitución establece que “las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o **retención**, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos” [énfasis añadido]. Al respecto, esta Corte ha establecido:

Las **pensiones jubilares**, ya sea por vejez, incapacidad, enfermedad u otra, [...] **no pueden** cederse, embargarse o **retenerse**, salvo las dos excepciones que el mismo artículo contempla. Por lo tanto, cualquier cesión, embargo o **retención** que se realice de las pensiones jubilares siempre y cuando no se configure en alguna de las dos excepciones

que prescribe la Constitución, devendría en inconstitucional, pues vulneraría el derecho a la seguridad social y lo dispuesto expresamente en el inciso final del artículo 371 de la Constitución de la República [énfasis añadido].⁵³

55. En el caso en examen, los accionantes alegan que la figura de suspensión contenida en el artículo 5 letra k de la CD 553 –que tiene conexidad con el artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 (párrs. 31 y 32)–, equivale a “una retención” y, en consecuencia, transgrede la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social (art. 371 CRE). Además, arguyen que la suspensión de una pensión por invalidez los deja en una situación de vulnerabilidad al no considerar si cuentan con medios para garantizar su subsistencia. De esta forma, corresponde analizar si la facultad de suspensión prevista en el reglamento se adecúa o incurre en la prohibición prevista en el texto constitucional.
56. Por un lado, sobre la **figura de la retención**, esta Magistratura observa que esta podría ser entendida como la “facultad que el ordenamiento jurídico otorga en cierto tipo de relaciones jurídicas a los **acreedores** para **retener una cosa que tiene en su poder** en virtud de la **obligación que le une con el deudor [...]**” [énfasis añadido].⁵⁴ Ahora bien, sobre la retención de las prestaciones en dinero del seguro social, la Corte Constitucional estima que esta figura se refiere a la limitación o inmovilización del acceso del beneficiario a los montos correspondientes a su pensión, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones específicas. De ahí que, su efecto principal implicaría la imposibilidad del beneficiario de disponer del monto retenido y que, en los casos en que los valores retenidos se destinan a cubrir una obligación, estos no serán devueltos al titular, ya que la retención cumple un fin específico y definitivo. Frente a ello, la Constitución precisa que, en el ámbito de las prestaciones en dinero de la seguridad social, la retención está permitida únicamente en casos limitados, como alimentos o deudas con la entidad aseguradora. En ese sentido, la sentencia 105-10-JP/21 de este Organismo desarrolló el alcance de la facultad de retención de valores en juicios coactivos y estableció que por regla general no caben retenciones.
57. Por otro lado, esta Magistratura observa que la **figura de la suspensión** podría ser entendida como “[...] la **detención de un acto [...]**, sanción administrativa que priva del sueldo y a veces temporalmente del empleo, corrección disciplinaria [...]” [énfasis añadido].⁵⁵ En el caso de la medida de suspensión contenida en el artículo 5 k de la CD 553, en concordancia con las normas conexas en análisis, la Corte observa que esta responde a una facultad administrativa que implica la interrupción temporal del goce

⁵³ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 21.d

⁵⁴ Ortiz, M. y Pérez, V. (2004). *Léxico jurídico para estudiantes*. Ed. 2. España, Madrid: Editorial Tecnos.

⁵⁵ Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Ed. 9. Argentina, Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.

de una pensión por invalidez y que procede cuando un beneficiario incumple con su obligación de someterse a los reconocimientos médicos o tratamientos requeridos por el CNV, como se detalló en el párrafo 45 *supra*. Es decir, la suspensión implica únicamente la detención del acto administrativo por el cual se ordena el pago de las prestaciones como consecuencia de un incumplimiento en concreto, lo que no implica la pérdida del derecho.

58. De ahí que, dentro del proceso de revisión de pensiones por invalidez, la medida de suspensión tiene como efecto la interrupción temporal del pago de la pensión hasta que el beneficiario cumpla con la obligación de someterse a los reconocimientos médicos o tratamientos requeridos por el CNV. Posteriormente, en el caso de que el pensionista cumpla con lo referido, procederá la restitución de los montos no acreditados durante el periodo de suspensión. Estos efectos se reflejaron cuando el propio IESS, en su informe CNV-ING.IN-2024-01 de 20 de agosto de 2024, puso en conocimiento de esta Corte que las pensiones que fueron suspendidas fueron posteriormente “restituidas”. Esto implicó que el IESS habría procedido con la devolución de los montos que no fueron efectivamente acreditados a los pensionistas durante el tiempo que duró la suspensión.
59. Por lo expuesto, este Organismo estima que la medida de suspensión regulada en el artículo 5 literal k de la CD 553, artículo 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 no puede considerarse como una retención, pues esta no implica la inmovilización de recursos económicos con el objetivo de satisfacer una deuda o acreencia pendiente. Además, a diferencia de la retención, la suspensión prevista en las disposiciones en análisis se limita a interrumpir temporalmente el pago de la prestación de manera extraordinaria y frente a un incumplimiento atribuible al propio beneficiario, la cual puede ser dejada sin efecto de manera inmediata con su asistencia a la cita médica o tratamiento asignado por el CNV, y prevé la posibilidad de la restitución de los montos que no fueron efectivamente acreditados a los pensionistas durante el tiempo que duró la suspensión.
60. En consecuencia, la Corte estima que la facultad de suspensión de una pensión jubilar regulada en los artículos 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 no son contrarias a la prohibición de retención de las prestaciones en dinero del seguro social establecida en el artículo 371 de la Constitución en los términos expuestos en la demanda.
61. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que los artículos 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera de la CD 553 no son contrario a la Constitución en los términos expuestos en esta sentencia.

- 62.** Finalmente, esta Corte insiste en que el IESS, en los procesos de revisión de pensiones de jubilación por invalidez que se presumen otorgadas indebidamente, debe respetar estrictamente las garantías básicas del debido proceso y asegurar el derecho a la defensa de los pensionistas. Además, antes de hacer uso de su facultad de suspensión de una pensión en el caso de que no se cumpla con la orden del CNV de acudir a los reconocimientos médicos o tratamientos prescritos, deberá observar la interpretación conforme establecida por este Organismo (párr. 52). Es decir, deberá considerar si la inasistencia del pensionista se debe a razones ajenas a su negligencia y, si es necesario, reagendar el número de citas indispensables.

8. 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 pública de inconstitucionalidad **28-21-IN**.
- 2. Declarar** que el artículo 5 literal k de la CD 553, 7 de la CD 100, la Guía Metodológica y la disposición transitoria tercera no son contrarios a la Constitución y, con la finalidad de garantizar que la suspensión no transgreda irrazonablemente los derechos de los pensionistas, este Organismo establece la siguiente la siguiente **interpretación conforme** en el sentido de que: el CNV, antes de ordenar la suspensión correspondiente, deberá verificar si los pensionistas no justificaron su inasistencia por razones ajenas a su negligencia y, de ser el caso, proceder a agendar una nueva cita para que el pensionista pueda realizarse los exámenes médicos ordenados.
- 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 (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 28-21-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto hacia los argumentos expuestos por el juez ponente, así como hacia las y los jueces y juezas que conforman la mayoría en la sentencia 28-21-IN/25, me permito disentir de la decisión adoptada. Presento este voto concurrente con el propósito de destacar aspectos que, en mi opinión, requieren un análisis acorde con los principios constitucionales que rigen este tipo de acciones.
2. El fundamento de este voto radica en que la sentencia descarta el análisis de una de las alegaciones planteadas en la demanda, sin plantear un problema jurídico. Los accionantes alegan, en lo principal, que los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553, contravienen el artículo 84 de la Constitución, pues el IESS tendría “la obligación de adecuar formal y materialmente, las normas jurídicas que emita a los derechos previstos Constitución [...]”¹ y “promover el respeto y ejercicio de los derechos constitucionales”.²
3. Sobre este punto, la sentencia invoca el artículo 79.5, letra b) de la LOGJCC prescribe el requisito de que en una demanda de inconstitucionalidad se presenten argumentos específicos, pertinentes, claros y ciertos que permitan establecer la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y las normas constitucionales presuntamente infringidas. A la luz de ese artículo, la sentencia resuelve que en el caso “no se evidencia el desarrollo de argumentos autónomos, sino que en esencia aluden a los argumentos expuestos en los otros cargos”.
4. A mi criterio, la posibilidad de desestimar una alegación dentro de una acción pública de inconstitucionalidad por la supuesta falta de argumentos claros, específicos y pertinentes es, en todo caso, un examen propio de la fase de admisión. De hecho, considero que la falta de argumentos claros no es una razón para, sin más, desechar una demanda ya que, inclusive en fase de admisión, el incumplimiento de este requisito podría ser subsanado de conformidad con el artículo 83 de la Constitución. A la luz de este artículo, si la demanda carecía de argumentos claros, específicos y pertinentes, en fase de admisión debió enviarse a completar la demanda.

¹ Demanda de inconstitucionalidad, p. 15.

² *Ibíd.*, p. 15.

5. Ahora bien, toda vez que la demanda fue admitida a trámite, en atención al principio de preclusión, le correspondía a la Corte Constitucional analizar el fondo del asunto y no desestimar este cargo con fundamento en criterios propios de la fase de admisión.
6. Como he sostenido en ocasiones previas,³ la acción de inconstitucionalidad está diseñada en el ordenamiento jurídico de Ecuador con el carácter público, lo cual influye necesariamente en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a la parte accionante. El artículo 79.5, letra b) de la LOGJCC exige que la demanda incluya argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una incompatibilidad con la Constitución. De tal modo, si la parte accionante aporta argumentos con los que, en abstracto, considera que la norma es incompatible con la Constitución generando una duda suficiente en los jueces y las juezas constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad. Esa carga corresponde a la Corte, en caso de que decida declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.
7. Sin duda, toda decisión de la Corte debe estar dotada de una fundamentación suficiente para superar el baremo de la presunción de constitucionalidad de las normas. Sin embargo, el baremo exigible a la Corte no es el mismo que puede exigirse a los demandantes, más aún en una acción de naturaleza pública. Esto tampoco quiere decir que cualquier argumento sea suficiente para desvanecer esta presunción de validez. Tampoco obliga a la Corte a pronunciarse sobre todos los argumentos planteados por quienes intervengan en la causa. La Corte no está obligada a pronunciarse sobre argumentos que no sean pertinentes, como por ejemplo sobre argumentos relativos a la conveniencia o no de cierta norma, así como sobre argumentos dirigidos a demostrar supuestas violaciones de derechos en casos de aplicación concreta de la norma, que nada tienen que ver con la compatibilidad en abstracto de la norma con la Constitución.
8. En suma, cuando la LOGJCC exige argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, se refiere a argumentos que no sean meras invocaciones de una norma; que ataquen específicamente la supuesta incompatibilidad entre la norma y la Constitución. Que sean de índole constitucional y no meramente relativos a incompatibilidades normativas o a criterios sobre la conveniencia de la existencia de la norma. Sobre todo, que los argumentos sean suficientes para plantear en la Corte una duda respecto de la presunción de constitucionalidad de una disposición que ha sido aprobada por el órgano democrático.

³ Votos concurrentes casos 42-10-IN/21 y acumulado, 14 de junio de 2021; 7-17-IN y acumulados, 2 de febrero de 2022; 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022 y 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023; 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024.

9. Así, una vez planteada esa duda, la Corte debe confirmarla o desvirtuarla a través de un análisis constitucional propio. De hecho, uno de los principios que debe guiar el control abstracto de constitucionalidad según el artículo 76 de la LOGJCC señala que la Corte “deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante”. De ahí que, a diferencia de otras competencias, como la acción extraordinaria de protección, la Corte no está obligada a limitar su análisis a los cargos de la demanda.
10. Nuestra obligación como jueces y juezas constitucionales es la de escuchar los argumentos tanto del legislativo como de los ciudadanos y ciudadanas, por medio de los argumentos que consten en la demanda, se expresen en la audiencia o se presenten ante la Corte por personas que comparecen en calidad de *amici curiae*. Si tales argumentos son suficientes y pertinentes para generar esa duda sobre la constitucionalidad de la norma, es el deber de la Corte analizarlos, y si no, es deber de la Corte activar las herramientas que la normativa procesal le permite para intentar que el peticionario o los peticionarios corrijan esta falta de argumentación.
11. En resumen, si bien concuerdo con la decisión de fondo de la sentencia 28-21-IN/25, la Corte tenía la posibilidad de subsanar la posible falta de claridad certidumbre, especificidad y pertinencia de los argumentos respecto del cargo sobre la incompatibilidad del artículo 84 con los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Resolución del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social CD 553, solicitando información adicional a los accionantes o realizando un análisis propio, a través del cual bien podría haber llegado a la misma decisión.

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 causa 28-21-IN fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

2821IN-79a3c

**Caso Nro. 28-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes diez de febrero 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

Auto de ampliación 28-21-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 21 de febrero de 2025.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 21 de febrero de 2025, dentro de la causa **28-21-IN**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 15 de abril de 2021, Zalia Catalina Estévez Escobar, María Del Carmen Brito Garcés, Mirian Filomena Mancero Viera, Yolanda Guiset Loya Conde, Rosa Herminia De Las Josefina Trejo Cabrera, Hernán Gustavo Verdezoto González, Manuel Patricio Aizaga, Jenny Elizabeth Rubio Mejía, Milton Aníbal Iturralde Susnavas, Yolanda de los Ángeles Páez Enríquez, Cecilia Margoth Delgado Quinche, Clara Lucía Mosquera Checa, María Stella Estupiñán Maldonado, Nelly Teresa Andrango, Elvia Elisa Unda Carrera, Sandra Elizabeth Padilla Salas y Carmen Isabel Coello Sampedro (**“accionantes”**), jubilados por invalidez y ex servidores del IESS, presentaron una demanda de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 5 letra k y 26 incisos 3 y 4 de la Resolución CD 553 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
2. El 23 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 28-21-IN/25, en la cual determinó la constitucionalidad del artículo 5 literal k de la CD 553 y, por conexidad, del artículo 7 de la CD 100, de la Guía Metodológica y de la disposición transitoria tercera de la CD 553; así mismo realizó una interpretación conforme de las normas analizadas. La decisión fue notificada el 11 de febrero de 2025 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
3. El 14 de febrero de 2025, los accionantes presentaron una solicitud de ampliación¹ de la sentencia emitida por este Organismo.

2. Legitimación y oportunidad

4. Los accionantes fueron parte procesal en la causa 28-21-IN, por lo que están legitimados para presentar la solicitud de ampliación (art. 94 LOGJCC). La petición de 14 de febrero de 2025 fue presentada en el término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (**“CRSPCCC”**),² por lo que es oportuna.

¹ Este Organismo observa que, si bien los accionantes señalaron que el recurso se trataba de uno de aclaración y ampliación, del contenido de solicitud y de sus pretensiones se advierte que se trata únicamente de un recurso de ampliación. Por ello, en adelante, este Organismo se referirá al recurso presentado por los accionantes como de ampliación.

² CRSPCCC, artículo 40 “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.

3. Fundamentos de la solicitud

5. En primer lugar, los accionantes alegan que este Organismo no analizó el cargo en la demanda relativo a la posible incompatibilidad del artículo 26 incisos 3 y 4 de la resolución CD 553 con los artículos 22, 41 y 43 de la Ley de Seguridad Social. Al respecto, los accionantes insistieron en que la resolución CD 553 “no puede estar sobre lo que determina la Ley, de acuerdo a lo que ordena el artículo 425 de la Carta Constitucional”. Además, los accionantes señalaron que la Corte tampoco analizó la supuesta contradicción entre las “figuras normadas” por las resoluciones CD 100 y CD 553. Lo anterior, pues:

5.1. La resolución CD 100 no contiene la figura de una “prestación indebida” y que “lo que advierte es la facultad de revisarse ésta a causa de errores de cálculo o de falsedad en los datos que hubieren servido de base”.

5.2. La resolución CD 553 determina que las prestaciones indebidas deberán ser entendidas como “aquellas otorgadas sin los justificativos pertinentes”. Sin embargo, “dicha definición abarcará todo aquello obtenido de mala fe o cuando se presenten casos resueltos que involucren un conflicto de interés o por el uso de mecanismos que impliquen abuso del derecho”.

6. En segundo lugar, los accionantes señalan que la decisión de la Corte “no ha dejado claro cuál debe ser el actuar del IESS respecto de jubilaciones por invalidez que han sido reconocidas administrativamente antes del año 2017 con la vigencia de la Resolución CD 100, y que han sido sujetas a procedimientos administrativos de revisión en base a lo que señala la Resolución CD 553”. De ahí que, “la posibilidad [del IESS] de revisar las jubilaciones por invalidez otorgadas antes del año 2017, [...] estaría vulnerando el derecho a la seguridad jurídica de los jubilados [...]”.
7. En suma, los accionantes persiguen que este Organismo: i) “realic[e] un análisis respecto a la simultaneidad normativa que difiere respecto de figuras normadas por las resoluciones del Consejo Directivo del IESS y la Ley [...]” y ii) precise “cuál debe ser el actuar del IESS respecto de jubilaciones por invalidez que han sido reconocidas administrativamente antes del año 2017 con la vigencia de la Resolución CD 100 [...]”.

4. Análisis de la solicitud

8. La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e

inapelables”. Por su parte, el artículo 40 de la CRSPCCC contempla la posibilidad de solicitar ampliación de las sentencias y dictámenes.

9. Esta Corte estableció que la **ampliación** tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento, si la sentencia no resuelve todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. No está permitido a la o el juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos.³
10. De lo referido en el párrafo 5 *supra*, los accionantes solicitan que este Organismo se pronuncie nuevamente sobre la supuesta incompatibilidad del artículo 26 incisos 3 y 4 de la resolución CD 553 con los artículos 22, 41 y 43 de la Ley de Seguridad Social, al considerar que esta Magistratura desestimó ese cargo sin analizarlo en el fondo. Al respecto, este Organismo observa que la sentencia 28-21-IN/25 precisó que los accionantes, al presentar el referido cargo, “no establec[ieron] cómo la presunta incompatibilidad entre dichas normas transgrede también disposiciones constitucionales” (párr. 37). En consecuencia, a esta Corte no le correspondía “resolver presuntos conflictos que se reduzcan al análisis entre normas infraconstitucionales” (párr. 37); y, en consecuencia, descartó el análisis de este cargo. Por lo que, no existe nada que ampliar.
11. Asimismo, tal como consta en los párrafos 5.1 y 5.2 *supra*, también sostienen que la sentencia omitió considerar las diferencias normativas entre la CD 100 y la CD 553, particularmente en la definición de “prestaciones indebidas”. Al respecto, este Organismo observa que este aspecto no fue un cargo en la demanda original, por lo que, no correspondía abordarlo en la decisión. De ahí que, no se advierte que haya omisiones de pronunciamiento que deban ser consideradas y resueltas por este Organismo.
12. En cuanto al argumento expuesto en el párrafo 6 *supra*, la Corte verifica que los accionantes no particularizaron los puntos que supuestamente no atendió la sentencia 28-21-IN/25. En su lugar, se limitaron a plantear preocupaciones sobre la aplicación de la normativa impugnada respecto de jubilados por invalidez que habrían obtenido su pensión antes de 2017 a partir de la CD 100. De esta forma, la Corte advierte que este argumento no constituye un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones en abstracto, sino que se orienta a problemas derivados de su aplicación práctica. Es decir, lo solicitado escapa a la competencia de esta Corte en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. De tal manera, no se verifica que existan omisiones de pronunciamiento identificadas por los accionantes que deban ser ampliadas por este Organismo.

³ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 124.

13. Por lo expuesto, ninguno de los puntos de la solicitud de ampliación procede y, en consecuencia, no corresponde que sean atendidos por esta Magistratura.

5. Decisión

14. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de ampliación presentado por los accionantes.
2. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia **28-21-IN/25**.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 viernes 21 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 1356-23-EP/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 1356-23-EP

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

SENTENCIA 1356-23-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por Lorena Steffanie Vera Álava contra la sentencia de apelación en el marco de una acción de protección. La Magistratura concluye que la sentencia impugnada no contiene una fundamentación normativa suficiente, pues no analizó la procedencia de la acción contra un particular.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 19 de enero de 2023, Lorena Steffanie Vera Álava presentó una acción de protección en contra de un particular, la compañía Crecoscorp S.A. (“**Crecoscorp**” o “**compañía demandada**”).¹ La causa fue signada con el número 03281-2023-00039.
2. En sentencia dictada el 3 de febrero de 2023, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón La Troncal, provincia de Cañar, declaró con lugar la acción.²

¹ Lorena Steffanie Vera Álava sostuvo que la compañía demandada la despidió el 31 de diciembre de 2022, debido a su bajo rendimiento de ventas. No obstante, Crecoscorp no habría tomado en cuenta su estado gestacional de alto riesgo informado a su empleador el 3 de octubre de 2022, a través de un certificado médico emitido por el IESS. A su criterio, el despido vulneró sus derechos constitucionales al trabajo de las mujeres embarazadas, a la igualdad y no discriminación relacionado al rol reproductivo de la mujer, a la atención prioritaria, a la vida digna y a la seguridad jurídica. Por tanto, solicitó su inmediata reincorporación a su puesto de trabajo, así como el pago inmediato de los valores dejados de percibir hasta la fecha, entre otras medidas. La compañía demandada arguyó que existe una vía ordinaria idónea para resolver las pretensiones de la actora: la acción de despido ineficaz prevista en el COGEP y el Código del Trabajo.

² El juez declaró la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo de una mujer en gestación, a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y a la vida digna. En consecuencia, dispuso el: (i) reintegro inmediato a su lugar de trabajo; (ii) el pago de los haberes laborales dejados de percibir más aportes al IESS; (iii) como garantía de no repetición, que el gerente general de la compañía demandada capacite al personal de talento humano sobre los derechos de las mujeres en gestación; y, (iv) que el jefe de talento humano “presente las disculpas del caso”.

3. Inconforme con lo resuelto, Crecoscorp interpuso recurso de apelación. En sentencia de 14 de abril de 2023, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso interpuesto y revocó la sentencia subida en grado, dejando a salvo el derecho que le asiste a la parte actora en la justicia ordinaria.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 15 de mayo de 2023, Lorena Steffanie Vera Álava (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 14 de abril de 2023 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 30 de mayo de 2023, la causa *in examine* fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 15 de septiembre de 2023, 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
7. En sesión de 22 de noviembre de 2023, el Pleno del Organismo resolvió adelantar el orden cronológico para la sustanciación de la causa.
8. El 19 de diciembre de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento y solicitó a la accionante informar sobre su situación laboral actual y si ha propuesto acciones judiciales distintas a la acción de protección subyacente.
9. El 26 de diciembre de 2024, la accionante presentó un escrito.⁵

2. Competencia

10. 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 En lo principal, la Sala Provincial determinó que no se vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo de la actora, pues debía activar la vía ordinaria y demandar el despido ineficaz, sin que se pueda resolver un asunto de mera legalidad en el ámbito constitucional.

⁴ La Sala estuvo conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet.

⁵ En lo principal, manifestó que no ha propuesto otras acciones y que, al momento, se encuentra desempleada.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

11. La accionante considera que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, al trabajo de las mujeres embarazadas, a la vida digna, a la igualdad y no discriminación relacionado al rol reproductivo de la mujer y los principios y garantías aplicables a los grupos de atención prioritaria.
12. En primer lugar, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante esgrime que en la sentencia impugnada la Sala no analizó “de forma constitucional ninguno de los derechos vulnerados” que fueron alegados en la acción de protección, limitándose a establecer que la vía ordinaria sería la idónea. Así, considera que se verifica el vicio de inexistencia de la motivación.
13. En segundo lugar, respecto a la vulneración de la seguridad jurídica, la accionante indica que la Sala inobservó “el objeto de la garantía jurisdiccional de acción de protección, así como la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, por cuanto se resuelve la misma sin efectuar un análisis integral respecto de los derechos constitucionales que fueron vulnerados [...]”. En ese sentido, reitera que la Sala se encontraba obligada a “verificar de forma integral y contextualizada la existencia o no de la vulneración a derechos constitucionales”, pues esta Magistratura ya ha señalado que los jueces deben pronunciarse sobre la real existencia de vulneración de derechos previo a determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz.
14. En tercer lugar, con relación a la tutela judicial efectiva, arguye que la sentencia se emitió doce días después del sorteo de la Sala, “cuando el artículo 24 de la [LOGJCC] estima el término máximo de ocho días, violando de esta manera el derecho a una tutela judicial efectiva menoscabando los principios de inmediación y celeridad procesal [...]”.
15. En cuarto lugar, sobre el derecho al trabajo de las mujeres embarazadas, manifiesta que este se vulneró al revocar la sentencia de primer nivel y dejar sin efecto las medidas de reparación concedidas, “quedando [sic] sin una fuente de ingresos económicos a toda una familia”.
16. Por último, con relación a la vida digna, a la igualdad y no discriminación y los principios y garantías aplicables a los grupos de atención prioritaria, se refiere a la interdependencia de los derechos y señala que estos se habrían vulnerado cuando la

Sala omitió realizar el análisis sobre la real vulneración de derechos constitucionales, perpetuando así una vulneración de derechos “prolongada y sistemática”.

17. En mérito de lo expuesto, solicita que: (i) se acepte la acción; (ii) se declare la vulneración de derechos constitucionales; y, (iii) se revise la acción de protección de origen, ordenando además de las medidas de reparación integral dictadas en primera instancia, a) el pago de valores dejados de percibir desde el cese de funciones hasta el presente año, más los intereses respectivos, b) disculpas públicas, c) que se repare el daño inmaterial causado, d) se sancione a la Sala y e) se disponga al Consejo de la Judicatura difundir la sentencia que emitirá esta Corte.

3.2. De la judicatura accionada

18. Pese a haber sido debidamente notificada, la Sala Provincial no presentó un informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁶ Conforme se desprende de los párrafos 12, 13 y 16 *supra*, la accionante esgrime que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, a la vida digna, a la igualdad y no discriminación y los principios y garantías aplicables a los grupos de atención prioritaria por no haber efectuado un análisis sobre la real vulneración de derechos constitucionales alegada y, al contrario, limitarse a sostener que la vía ordinaria era idónea y eficaz. En consecuencia, al evidenciar que el cargo es claro y completo,⁷ se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación al carecer de suficiencia, porque no contiene un análisis sobre la real existencia de vulneración de derechos constitucionales alegada?**
20. En el párrafo 14 *supra*, la accionante arguye que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva porque la sentencia impugnada se habría emitido doce días después

⁶ 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.

⁷ 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”.

del sorteo de la Sala Provincial. Sin embargo, no explica cómo se habría vulnerado dicho derecho de manera directa e inmediata. Por ende, no es posible formular un problema jurídico, pese a realizar un esfuerzo razonable.

21. Por último, del párrafo 15 *supra* se desprende que el cargo de la accionante sobre el trabajo de las mujeres embarazadas se reduce a manifestar su inconformidad con que la sentencia impugnada haya revocado la de primer nivel, que le fue favorable y ordenó medidas de reparación a su favor. En consecuencia, pese a realizar un esfuerzo razonable, tampoco es posible formular un problema jurídico.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación al carecer de suficiencia, porque no contiene un análisis sobre la real existencia de vulneración de derechos constitucionales alegada?

22. El artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución prescribe:

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.

23. En esta línea, la Corte Constitucional estableció en la sentencia 1158-17-EP/21 que:

[...] el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁸

24. La fundamentación fáctica requiere “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁹ Mientras que, la fundamentación normativa es suficiente de “contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.¹⁰ Adicionalmente, en el caso de garantías jurisdiccionales existe un tercer elemento: análisis sobre la real existencia de vulneraciones a derechos fundamentales.¹¹ Este elemento:

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁹ *Ibid*, párr. 61.2.

¹⁰ *Ibid*, párr. 61.1.

¹¹ *Ibid*, párr. 103.1.

[...] no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”. En virtud de esto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.¹²

25. Ahora bien, y previo a realizar otras consideraciones, esta Corte verifica que la acción de protección de origen se presentó contra una persona jurídica **particular**. En la sentencia 533-15-EP/23, este Organismo determinó que en los casos de acción de protección contra particulares, **previo a analizar la vulneración de derechos**, la autoridad judicial debe verificar si se cumplen o no las condiciones previstas en el artículo 41 numeral 4, literales a), b), c) o d) y numeral 5 de la LOGJCC.¹³ También estableció que ese “análisis previo debe ser realizado por el juez que conoce una acción de protección contra particulares con carácter *prima facie*, es decir, a partir de los hechos narrados por las partes procesales, lo que no implica un pronunciamiento sobre el fondo del asunto”.¹⁴

26. En similar sentido, en la sentencia 1048-21-EP/24, recogiendo lo establecido en la sentencia 553-15-EP/23, la Corte Constitucional determinó:

Por ello, **el cumplimiento del estándar de motivación debe analizarse a la luz de la regulación específica que recibe la acción de protección en el marco de las relaciones jurídicas entre particulares** y las obligaciones que se derivan de tal regulación hacia las autoridades judiciales (énfasis añadido).¹⁵

27. Esta Magistratura también indicó que el referido análisis debe estar **suficientemente motivado** y concluyó que el mismo atañe a la fundamentación normativa exigible en toda decisión judicial.¹⁶

28. De la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo evidencia que la Sala Provincial no se pronunció, en ningún momento, sobre la procedencia de la acción de

¹² CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

¹³ CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 28.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 52.

¹⁵ CCE, sentencia 1048-21-EP/24, 8 de agosto de 2024, párr. 21.

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 24 y 29.

protección contra particulares. En otras palabras, la autoridad judicial accionada no analizó el cumplimiento de las condiciones previstas en el artículo 41 numerales 4 y 5 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte, como requisito previo al análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados.

- 29.** En consecuencia, se concluye que la sentencia impugnada incumple el criterio rector de fundamentación normativa suficiente que exige la garantía de la motivación. Por lo tanto, se vulneró este derecho.

6. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1356-23-EP**.
- 2. Declarar** que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.
- 3. Disponer**, como medidas de reparación integral:
 - i.** Dejar sin efecto la sentencia de 14 de abril de 2023 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, en el marco de la acción de protección 03281-2023-00039.
 - ii.** Disponer que se efectúe un nuevo sorteo para que otro tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar resuelva el recurso de apelación interpuesto por la accionante.
- 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 (voto concurrente), Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1356-23-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 1356-23-EP/25, formulo este voto concurrente respecto de aquella decisión, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 06 de febrero de 2025, por las razones que expongo a continuación.
2. El caso indicado proviene de una acción de protección presentada en contra de un particular. La accionante alegó que la compañía vulneró sus derechos por cuanto al despedirla por su bajo rendimiento, no tomó en cuenta que se encontraba en su periodo de gestación.
3. En la sentencia 1356-23-EP/25, la Corte determina que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que en la sentencia de segunda instancia no se cumplió con el elemento de suficiencia normativa que exige el criterio rector de la motivación. El fundamento de la Corte es que la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre la procedencia de la acción de protección en contra de un particular porque no verificó el cumplimiento de lo prescrito en el artículo 41 numeral 4 y 5 de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte.
4. Reconozco que, conforme se señala en la sentencia 1356-13-EP/25, la Corte estableció que cada autoridad judicial tiene la obligación de determinar, previo al examen sobre la vulneración de derechos, si es que se cumplen las condiciones “[...] para que pueda plantearse una acción de protección en contra de un particular [...]”.¹ Sin embargo, noto que en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la accionante ninguno de los cargos esgrimidos ni identificados por la Corte se refieren a aquello.
5. Considero que el análisis de la falta de pronunciamiento de la Sala Provincial era pertinente solo de existir un cargo en la demanda relacionado con la legitimación pasiva de la compañía. Caso contrario, como sucede en el presente caso, me preocupa que la Corte pueda llegar a pronunciarse sobre el correcto o incorrecto razonamiento de los jueces de instancia. Si bien la Corte podría incidir en una diversidad de casos en

¹ CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 28.

los que los jueces de instancia habrían incurrido en errores, lejos de darle más poder a la Corte, la convierte en un mero tribunal de alzada. Esto, a mi criterio, claramente excede el alcance del análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y las facultades de este Organismo a través de la acción extraordinaria de protección.

6. Sin perjuicio de lo señalado previamente, considero que en la demanda de acción extraordinaria de protección sí existe un cargo completo esgrimido por la accionante. Conforme lo identificó la Corte al formular el único problema jurídico de la sentencia 1356-23-EP/25, existe un cargo relacionado con que la Sala Provincial no habría analizado la real existencia de vulneración de derechos constitucionales y se habría centrado en justificar que la vía ordinaria era la idónea.
7. Pienso que la Corte, en su examen, debía verificar que existió un vicio de insuficiencia de la motivación en relación con el estándar exigido en la resolución de garantías jurisdiccionales. Al respecto, me parece necesario reiterar que, con el reenvío a la Corte Provincial, la Corte no sugiere que las autoridades judiciales tomen una u otra decisión, sino que cumplan con la obligación que tienen de verificar, caso a caso, los elementos puestos en su consideración en las acciones de protección, por lo que cualquier decisión que se tome debe cumplir con el estándar de la garantía de la motivación.
8. Con base en los puntos expuestos, presento mi voto concurrente.

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 1356-23-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1356-23-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 06 de febrero de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 1356-23-EP/25. Dicha decisión resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por Lorena Steffanie Vera Álava (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 14 de abril de 2023 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Sala Provincial**”).
2. La sentencia de mayoría analizó los cargos de la demanda de acción extraordinaria de protección a partir de un posible vicio motivacional de insuficiencia, pues la Sala Provincial no habría realizado un análisis sobre la real existencia de vulneración de derechos constitucionales. La sentencia de mayoría reseñó los parámetros desarrollados en la jurisprudencia de este Organismo para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación y, antes de aplicar estos parámetros para resolver el caso concreto, realizó consideraciones adicionales sobre la acción de protección en contra de particulares. Tras analizar la sentencia impugnada, determinó que la Sala Provincial no se pronunció sobre la procedencia de la acción de protección contra particulares. Por tanto, concluyó que se configuró el vicio motivacional analizado y, en consecuencia, aceptó la acción extraordinaria de protección y dispuso el reenvío a otro tribunal de la Sala Provincial para la sustanciación del recurso de apelación.
3. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto concurrente.

1. Análisis

4. En el presente voto concurrente sostendré que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, en atención a los cargos sobre la desvinculación de la accionante por su condición de embarazo, el reenvío a la judicatura de origen era inoficioso y correspondía realizar un examen de mérito.
5. En la acción de protección de origen la accionante argumentó que fue despedida por la empresa Crecoscorp S.A. (“**Crecoscorp**”) debido a su embarazo de alto riesgo, y a pesar de que Crecoscorp conocía sobre su condición. La accionante señaló en su

demanda de acción de protección que su despido se habría producido debido a que los reposos requeridos por su condición de salud le habrían impedido alcanzar el porcentaje de ventas determinados por Crecoscorp.

6. Concuerdo con la conclusión alcanzada sobre la falta de análisis sobre la procedencia de la acción de protección contra particulares por parte de la Sala Provincial. Sin embargo, considero que en el presente caso el reenvió a otro tribunal de la Sala Provincial para la sustanciación del recurso de apelación fue inadecuado, pues correspondía que la Corte realice un examen de mérito de la decisión impugnada y resuelva la acción de origen.
7. Por otro lado, si bien concuerdo con la sentencia de mayoría en cuanto a la obligación de las judicaturas de instancia de verificar las condiciones previstas en el artículo 41 numeral 4, literales a), b), c) y d) y numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) para determinar la procedencia de la acción de protección contra particulares, estimo pertinente precisar que éste debe ser un análisis casuístico. La sentencia de mayoría debió especificar que las y los jueces de instancia tienen la obligación de revisar caso a caso los cargos expuestos, para determinar si éstos tienen una dimensión constitucional. Ello, debido a que podrían existir casos en los que se denote algún tipo de discriminación o se trate de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria (como el presente caso).
8. Por lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría debió realizar un control de mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, a efectos de aplicar la jurisprudencia de esta Corte en materia de protección a mujeres embarazadas.



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 1356-23-EP fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 1356-23-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo un voto concurrente respecto de la sentencia 1356-23-EP/25, con base en las razones que expongo a continuación.
2. Si bien, coincido con la sentencia mayoría, considero que también en el análisis realizado se debió contemplar un recorrido de la línea jurisprudencial de estabilidad laboral reforzada para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en los términos de los párrafos 5 y 6 *infra*.

2. Análisis

3. En la sentencia de mayoría, se evidenció que la acción de protección de origen fue presentada contra una persona jurídica particular. En ese sentido, recordó que “[e]n la sentencia 533-15-EP/23, este Organismo determinó que en los casos de acción de protección contra particulares, previo a analizar la vulneración de derechos, la autoridad judicial debe verificar si se cumplen o no las condiciones previstas en el artículo 41 numeral 4, literales a), b), c) o d) y numeral 5 de la LOGJCC”. Luego, citó el párrafo concerniente al estándar de motivación establecido en la sentencia 533-15-EP/23 para este tipo de supuesto de hecho, misma que, fue referida en la sentencia 1048-21-EP/24.
4. En conclusión, constató que la motivación de la sentencia de Corte Provincial fue insuficiente, por una parte, puesto que “no se pronunció, en ningún momento, sobre la procedencia de la acción de protección contra particulares”. Con ello, tampoco se “analizó el cumplimiento de las condiciones previstas en el artículo 41 numerales 4 y 5 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte, como requisito previo al análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados”. Por otra parte, la decisión de mayoría, en ningún momento, analizó ni realizó mención alguna respecto a los hechos relevantes del caso como el estado de embarazo o gravidez de la empleada y si le fuera aplicable la línea de mujer embarazada. Entonces, quien suscribe considera que era pertinente determinar: ¿qué estándar de motivación era adecuado al caso *in limine*?

5. En este orden, si bien coincido en que no se analizó conforme a los numerales 4 y 5 del artículo 41 de la LOGJCC. Esto, no obsta que, la Corte Provincial también se habría limitado a determinar la vía en la justicia ordinaria y este voto no pretende desconocer la existencia de dicha vía (ver párrafo 8 *infra*); sin embargo, en aras de arribar a tal determinación, estimo imperioso observar la sentencia 001-16-PJO-CC de esta Corte que ha establecido que, en principio, al conocer acciones de protección, es obligación de los jueces realizar un análisis del tercer elemento de motivación, previamente a determinar la existencia de vías ordinarias.¹
6. Por tal razón, evidencio que el voto de mayoría debía recordar a la Corte Provincial, que previo a determinar la vía, es pertinente realizar un abordaje de la línea jurisprudencial construida en materia de estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, con la finalidad de esclarecer si su contenido le sería aplicable o no al caso *in examine*.
7. La Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en su artículo 429, prescribe que “[l]a Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”. Mientras que, el artículo 332 de la CRE, reconoce y concede una protección y tutela especial a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, en los siguientes términos:

El Estado *garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras*, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y *estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia*, y el derecho a licencia por paternidad.

Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos [énfasis añadido].

8. Esta protección reforzada se ve recogida, por ejemplo, en el Código de Trabajo en su artículo innumerado acerca de la “[l]icencia o permiso sin remuneración para el cuidado de los hijos”. Este artículo prevé que, si alguna persona cuya relación laboral se ampara bajo las modalidades que reconoce esta legislación laboral, en uso de su licencia fuere separada producto de los supuestos contemplados en dicho artículo, se vería habilitada a presentar una acción por despido ineficaz conforme el artículo 195.2 del Código de Trabajo.

¹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 24.

9. A partir de la sentencia 309-16-SEP-CC, este Organismo conoció el caso de una mujer embarazada que fue **cesada de una entidad pública**, por lo que, presentó una acción de protección. La misma fue concedida en primera instancia, pero dicho fallo fue revocado en Corte Provincial. En contra de esta decisión, la afectada presentó acción extraordinaria de protección y alegó vulneración a sus derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, motivación y seguridad jurídica. El análisis de los cargos llevó a esta Magistratura a concluir que “el trato diferenciado a este grupo humano es un imperativo nacido del principio de igualdad material”.²
10. Es así como identificó la falta de protección reforzada de la que gozan las servidoras públicas embarazadas y en periodo de lactancia bajo modalidad de contrato de servicios ocasionales. De ahí que, en la sentencia, la Corte determinó el siguiente sentido para el artículo 58 de la LOSEP:
- En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales, salvo el caso de [...] personas con discapacidad debidamente calificadas por la Autoridad competente y *el de las mujeres embarazadas y en estado de gestación. En este último caso, la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su periodo de lactancia, de acuerdo con la ley*³ [énfasis añadido].
11. Del mismo modo, se construyó la siguiente regla en relación con el artículo 146 del Reglamento de la LOSEP:
- Las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación **f** del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una mujer embarazada o en periodo de lactancia y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales **a, b, c, d, e, g, h, e i** del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.⁴
12. La referida regla de la sentencia impide que se cese en funciones a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia “[p]or terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo”, supuesto regulado en la causal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP.
13. Posteriormente, en la sentencia 3-19-JP/20, esta Corte Constitucional **(i)** no resolvió un caso concreto, **(ii)** desarrolló estándares de protección para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia vinculadas laboralmente al sector público bajo el régimen de

² CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, 21 de septiembre de 2016, p. 22.

³ *Ibid*, decisorio 5.

⁴ *Ibid*, decisorio 6.

la LOSEP, (iii) desarrolló el derecho al cuidado, e (iv) identificó a la sentencia 309-16-SEP-CC como un precedente. Sin embargo y a la par, se alejó de dicho precedente “específicamente en cuanto a la modificación del contrato de servicios ocasionales por razones de maternidad y lactancia y al tiempo de extensión de la protección hasta la finalización del periodo fiscal”.⁵ Por lo cual, en el párrafo 169 de la sentencia consideró que, sin importar la modalidad laboral determinada en la LOSEP -contrato de servicios ocasionales, nombramiento provisional o cargos de libre nombramiento y remoción-, no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el final del periodo de lactancia.⁶

14. En esa línea, la sentencia 2016-16-EP/21 reiteró y llamó la “atención a las autoridades judiciales respecto de su obligación de respetar y garantizar los derechos y estándares de protección de las mujeres embarazadas en contextos laborales [...] de conformidad con la Constitución y la sentencia N° 3-19-JP, al resolver sus causas”.
15. Con posterioridad, en el párrafo 65 de la sentencia 2286-17-EP/23, la Corte clarificó los cambios realizados por la sentencia 3-19-JP/20 respecto del fallo 309-16-SEP-CC, según lo expuesto en el párrafo 16 *supra*. También, determinó que la sentencia 3-19-JP/20:

[...] amplió el rango de protección a las modalidades de contratación del servicio público, la Corte analizó la situación de la terminación de los contratos de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo y consideró los pronunciamientos ya realizados para establecer que la terminación de la relación laboral por este motivo se constituye en una vulneración de derechos de las trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia puesto que prima ‘su situación especial’.⁷

16. Posteriormente, esta Corte reconstruyó el precedente del fallo 309-16-SEP-CC conforme consta en el párrafo 14 *supra*, en la sentencia 2997-19-EP/23. La regla de precedente quedó acotada a contratos de servicios ocasionales y configurada de la siguiente manera:

Si, (i) una mujer embarazada celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; y, (ii) la entidad empleadora conocía el estado de gravidez de manera previa a su desvinculación [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato hasta el fin del período de lactancia, incluso si se ha cumplido el plazo establecido en el contrato [Consecuencia jurídica].

17. De igual modo, uno de los puntos relevantes de la sentencia 2903-19-EP/24 consistió en determinar el momento de inicio de la protección que la estabilidad laboral

⁵ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 174.

⁶ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párrs. 169 y 176.

⁷ CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 67.

reforzada dota a la mujeres embarazadas, para ello citó el párrafo 151 de la sentencia 3-19-JP/20,⁸ y en el párrafo 68 de la sentencia consideró “que la mujer embarazada deberá notificar ‘tan pronto tenga conocimiento’ al jefe inmediato, lo cual podrá ser realizado de forma escrita o ‘podría realizarse por cualquier otro medio disponible’. [...] Por lo anterior, resulta claro que la notificación habilita a la entidad pública a ejercer sus obligaciones de cuidado”. Mientras que, en el párrafo 81, se determinó que la terminación de la relación laboral de una mujer embarazada o en periodo de lactancia, debe presumirse discriminatoria si la entidad no demuestra lo contrario. Otro de los puntos relevantes de este fallo se visibiliza en los párrafos 83 y 84, en los que reiteró que la sentencia 3-19-JP/20 extendió esta protección laboral reforzada también para las mujeres vinculadas a través de nombramientos provisionales.

18. En consonancia con lo señalado en el párrafo anterior, la Corte en la sentencia 2006-18-EP/24, se ratificó la protección laboral reforzada también para los nombramientos provisionales, en los siguientes términos:

[...] la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas permite el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este, para garantizar a su vez, una vida digna. En consecuencia, **esta Corte debe fallar, en el presente caso, en el mismo sentido que en el supuesto de los contratos ocasionales pues garantizar la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodos de maternidad y lactancia con nombramientos provisionales, en ambos casos en general, no afecta de manera grave los valores de la administración pública y del ingreso al servicio público. En consecuencia, las instituciones públicas no deben desvincular a mujeres embarazadas, en periodos de maternidad o lactancia con nombramiento provisional, garantizando el derecho al trabajo, en las mismas condiciones, hasta que concluya la licencia por lactancia**⁹ [énfasis agregado].

19. Así, es posible definir que la propiedad relevante en el contexto de los casos de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en el sector público que se rigen por la LOSEP, puede determinarse en relación con la necesidad de protección derivada de su situación de vulnerabilidad y de la necesidad de garantizar el principio y derecho de igualdad material a este grupo de atención prioritaria, más allá de la modalidad de vinculación laboral prevista en dicha norma. Al respecto esta Corte ha mencionado:

⁸ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párrs. 151: “La protección especial para las mujeres embarazadas comienza el momento mismo del embarazo. Las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo, para que los obligados ejerzan su rol de cuidado cuando las mujeres lo requieran o sus circunstancias de salud así lo ameriten. El conocimiento del embarazo de las trabajadoras no es requisito para establecer si existe o no protección especial, sino para determinar la obligación de los deberes de cuidado. La falta de conocimiento imposibilita el ejercicio del rol de cuidado al empleador o empleadora”.

⁹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 54.

46. Este estándar de protección, ha dicho la Corte, “se da frente a la desventaja en la que esta condición [...] pone [a las mujeres] frente a los hombres dentro de un sistema patriarcal. No sólo garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso al empleo sino también la permanencia. Al garantizar este derecho, los demás derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se refuerzan para su pleno ejercicio”.

47. En el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia, el derecho al trabajo permite a su vez el ejercicio de los derechos a una remuneración justa, a las licencias por maternidad y lactancia, a contar con las facilidades necesarias para la recuperación después del embarazo y en el periodo de lactancia, a la seguridad social, a la salud de la madre y de su hija o hijo, a la protección y cuidado necesarios de las niñas y niños recién nacidos, entre otros. Por tanto, el estándar de protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia garantiza el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este.¹⁰

20. En consecuencia, se verifica que a partir de la sentencia de revisión 3-19-JP/20 la línea jurisprudencial de protección y estabilidad laboral reforzada a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia ha evolucionado paulatinamente hasta llegar a la sentencia 2006-18-EP/24, que claramente establece que las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que mantengan contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales bajo el régimen de la LOSEP, a fin de garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya el periodo de lactancia.
21. De todo lo expuesto, se verifica cómo estas consideraciones parten del núcleo del derecho contenido en el artículo 332 de la CRE y se desarrolla a través de la línea jurisprudencial tratada, misma que no solo ha elevado la protección, si no que, le ha dotado de tangibilidad y mayor eficacia a los derechos de la mujer embarazada o en periodo de lactancia en el Sector Público. Por ello, resulta determinante que los jueces antes de realizar la determinación de la vía verifiquen si se encuentran frente a una excepción a la sentencia 001-16-PJO-CC; caso contrario, cumplan con su obligación de motivar el tercer elemento.
22. Por las consideraciones expuestas, siendo este el único punto que ameritaba complementar con la sentencia en mención, respetuosamente suscribo este voto concurrente.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁰ *Ibid*, párr. 46 y 47.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1356-23-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:49; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1356-23-EP/25

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 1356-23-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 06 de febrero de 2025.
2. En esta decisión, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Lorena Steffanie Vera Álava ("**Lorena Vera**" o "**accionante**") en contra de la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar ("**Sala Provincial**").
3. El caso se remite a una acción de protección planteada por la accionante en contra de la compañía Crecoscorp S.A. ("**Crecoscorp**" o "**compañía accionada**"). En dicha acción, la accionante afirmó que Crecoscorp la despidió el 31 de diciembre de 2022, a pesar de que el 3 de octubre de 2022 habría informado sobre su embarazo de alto riesgo mediante un certificado médico emitido por el IESS. A su criterio, el despido vulneró sus derechos constitucionales al trabajo de las mujeres embarazadas, a la igualdad y no discriminación relacionado al rol reproductivo de la mujer, a la atención prioritaria, a la vida digna y a la seguridad jurídica. Por tanto, solicitó su inmediata reincorporación a su puesto de trabajo, así como el pago inmediato de los valores dejados de percibir hasta la fecha, entre otras medidas.
4. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, no coincido con el análisis realizado para arribar a esta conclusión.
5. Tal y como consta en el párrafo 19 de la decisión de mayoría, la accionante alegó que la Sala Provincial vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, a la vida digna, a la igualdad y no discriminación y a los principios y garantías aplicables a los grupos de atención prioritaria, por no haber efectuado un análisis sobre la real vulneración de los derechos constitucionales invocados y, al contrario, se limitó a sostener que la vía ordinaria era idónea y eficaz. De esta forma, se planteó el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación al carecer de suficiencia, porque no contiene un análisis sobre la real existencia de vulneración de derechos constitucionales alegada?

6. A pesar de lo mencionado previamente, antes de dar respuesta al problema jurídico, la decisión de mayoría concluyó que la Sala Provincial no se pronunció sobre la procedencia de la acción de protección contra particulares y, en consecuencia, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
7. En este sentido, considero que la presente causa requería una respuesta específica al problema jurídico planteado, de modo que se verifique si la sentencia de la Sala Provincial: 1) contenía una fundamentación fáctica y jurídica suficiente; 2) cumplía con el estándar reforzado de garantías jurisdiccionales, es decir, un análisis sobre la real existencia de vulneraciones a derechos constitucionales.
8. En la fundamentación normativa, era menester identificar si la motivación cumplía con observar y aplicar principios constitucionales de protección a las mujeres embarazadas, específicamente, el principio de protección laboral reforzada. A mi criterio, no todos los casos laborales del sector privado están automáticamente exentos del control constitucional. En efecto, la Corte ha determinado que la vía laboral ordinaria es adecuada para la reparación de derechos laborales porque ha sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos de las personas trabajadoras y equiparar su situación a la de su empleador. Pero también ha advertido que pueden existir controversias que tienen su origen en un conflicto laboral pero las actuaciones en contra de la persona trabajadora pueden afectar otro tipo de derechos. De acuerdo con la Corte “Esto ocurriría en casos tales como situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes”.
9. En esos casos que se describen ejemplificativamente, por su naturaleza y particularidad, existiría una dimensión constitucional tal que les hace aptos para ser juzgados en esta vía. El caso del despido de una mujer que se encuentra en estado de gravidez puede tener una dimensión constitucional porque el motivo del despido intempestivo podría deberse a una razón discriminatoria por el embarazo. Justamente, para prevenir que las mujeres embarazadas sean despedidas por esa razón la Constitución prevé como principio y como derecho a la estabilidad laboral reforzada.
10. Entiendo que, de acuerdo con las normas constitucionales, en el sector privado existe la figura del despido ineficaz. No obstante, desde mi perspectiva, la existencia de ese mecanismo no excluye, automáticamente, la posibilidad de que los casos de despido intempestivo a una mujer embarazada puedan ser analizados y resueltos constitucionalmente. Podría ser el caso que por las condiciones de acceso a la justicia

o la formalidad de otras vías judiciales, una mujer en estado de gravidez requiera de una respuesta pronta o inmediata para reparar sus derechos fundamentales y por tanto, la vía constitucional sea la idónea. Por lo tanto, en casos como estos, estimo que no basta con indicar de modo automático que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para atender la problemática.

11. Por todo lo mencionado, aunque comparto la decisión de mayoría difiero de su razonamiento pues considero que debió analizarse la suficiencia motivacional de la decisión impugnada.

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 1356-23-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1356-23-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. En observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), me permito fundamentar el presente voto concurrente, respecto de la sentencia 1356-23-EP/25, que declaró aceptar la acción extraordinaria de protección por Lorena Steffanie Vera Álava (“**accionante**”), en los siguientes términos:
2. En primer lugar, preciso que comparto la decisión adoptada por la Corte en cuanto, a la deficiencia motivacional que incurre la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Sala Provincial**”). En efecto la Sala Provincial no realizó un análisis de procedencia de la acción de protección contra particulares, siendo un requisito previo al análisis de vulneración de derechos alegados por la accionante, lo que constituye un incumplimiento del deber de motivación reforzada que rige para las garantías jurisdiccionales.
3. Así, si bien comparto con el razonamiento anteriormente detallado, es importante resaltar que solo después de haber realizado este examen de procedibilidad, correspondía a la Sala Provincial entrar al análisis de procedencia de la acción de protección y es en este punto que considero necesario precisar que, en materia de despido de mujeres embarazadas en el sector privado, en mi opinión, no corresponde el análisis dentro del ámbito de la jurisdicción constitucional mediante la acción de protección, sino que debería resolverse a través de la vía especializada y expedita prevista, por el legislador, que es la del despido ineficaz.
4. Como bien se ha precisado el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha contemplado una acción específica para estos casos: el despido ineficaz, contemplado en el artículo 195.1 del Código del Trabajo, que protege a las mujeres embarazadas ante la terminación de su relación laboral, garantizando su estabilidad y los derechos que de ello derivan.
5. Ahora bien, el artículo 42.4 de la LOGJCC establece que la acción de protección no procede cuando existe otra vía judicial adecuada y eficaz.¹ La acción de despido

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 42 numeral 4 expresa que: “Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.”.

ineficaz es precisamente un mecanismo idóneo y célere que permite obtener la restitución del derecho vulnerado, garantizando la reincorporación de la trabajadora y una indemnización en caso de negativa, por lo que se debió realizar el análisis de procedencia de la acción.

6. En conclusión, si bien estamos de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección por verificar una deficiencia motivacional de insuficiencia de la Sala Provincial, es fundamental precisar que, en términos generales, el despido de mujeres embarazadas en el sector privado debería resolverse a través de la acción de despido ineficaz y no mediante la acción de protección. Permitir lo contrario llevaría a una duplicidad de mecanismos, afectando la coherencia y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA CORRAL
PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1356-23-EP fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

135623EP-7aa1b

**Caso Nro. 1356-23-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco los votos concurrentes de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y Alejandra Cárdenas Reyes; el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; y, el día viernes veintiocho de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, 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/JVV/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.