

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

116-21-EP/25 En el Caso No. 116-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 116-21-EP .....	2
232-21-EP/25 En el Caso No. 232-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 232-21-EP .....	11
363-21-EP/25 En el Caso No. 363-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 363-21-EP .....	21
465-21-EP/25 En el Caso No. 465-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 465-21-EP .....	31
690-21-EP/25 En el Caso No. 690-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 690-21-EP .....	49
1303-21-EP/25 En el Caso No. 1303-21-EP Se rechaza la acción extraordinaria de protección No. 1303-21-EP.....	64



**Sentencia 116-21-EP/25**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

## **CASO 116-21-EP**

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

#### **SENTENCIA 116-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza si se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir al rechazarse un recurso de apelación por considerarlo no previsto en el ordenamiento jurídico, respecto a la imposición de una multa a un abogado por no asistir a audiencia. Una vez realizado el análisis, la Corte verifica que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir porque el recurso de apelación sí está previsto para impugnar sanciones contra abogados por no asistir a audiencia, de acuerdo con el artículo 131 del COFJ.

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

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

1. El 2 de enero de 2020, Erika Paola Calderón Calderón, patrocinada por Euro Adalberto Macas Orosco (“**abogado**”), presentó una demanda de alimentos con presunción de paternidad en contra de Andrés Severino Madrid Calderón. El proceso se signó con el número 11320-2020-00002.<sup>1</sup>
2. El 8 de julio de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal, provincia de Loja (“**juez de Pindal**”) impuso la multa de un salario básico al abogado por no asistir a la audiencia de la causa con base en el artículo 131.4 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”). El 9 de julio de 2020, el abogado solicitó que se deje sin efecto la multa.<sup>2</sup>
3. El 10 de julio de 2020, el juez de Pindal negó la petición de dejar sin efecto la multa.<sup>3</sup> El abogado interpuso recurso de apelación en contra del auto de 8 de julio de 2020.

<sup>1</sup> El 17 de julio de 2020, se resolvió la pretensión de la demanda, al haberse aprobado el acuerdo conciliatorio en el que se fijó como pensión alimenticia el valor de USD 113.

<sup>2</sup> En lo principal adjuntó un certificado médico indicando que no pudo asistir por una dolencia médica.

<sup>3</sup> El juez de Pindal indicó que “se advierte que la justificación que ha presentado (certificado médico), es insuficiente como para poder establecer que se trate de caso fortuito o fuerza mayor, más aún que se trata de un certificado simple que ni siquiera ha sido emitido por una autoridad de salud pública, ni tampoco presenta documentación que al menos se establezca el reposo que se argumenta en el certificado; por lo tanto, se niega el pedido de dejar sin efecto la multa impuesta”.

4. El 21 de julio de 2020, el juez de Pindal admitió a trámite el recurso de apelación conforme los artículos 131 del COFJ y 256 del COGEP.
5. El 17 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) resolvió desechar el recurso de apelación por “indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido” indicando que respecto de la providencia de “8 de julio del 2020 [...] la Ley no lo [sic] determina expresamente como apelable, por lo que no es susceptible de recurso de apelación”.
6. El 5 de octubre de 2020, Euro Adalberto Macas Orosco (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones de 8 y 10 de julio de 2020, dictadas por el juez de Pindal; así como la decisión de 17 de septiembre de 2020, dictada por la Corte Provincial.

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

7. Los expedientes de instancia llegaron a la Corte Constitucional el 11 de enero de 2021. El 4 de marzo de 2021, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la demanda.<sup>4</sup> El Tribunal indicado requirió el informe de descargo a las judicaturas accionadas, sin que hayan atendido el requerimiento del auto de admisión.
8. El 12 de diciembre de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento del caso e insistió a las judicaturas accionadas para que presenten su informe de descargo. El 30 de diciembre de 2024, el juez de Pindal presentó un escrito en contestación.

## **2. Competencia**

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 letra d de la LOGJCC.

## **3. Pretensión y sus fundamentos**

### **3.1. Parte accionante**

10. Por una parte, el accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir (art. 76 numeral 7 letra m de la Constitución) respecto de la

---

<sup>4</sup> El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín.

actuación de la Corte Provincial mediante el auto de 17 de septiembre de 2020. Por otra parte, el accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7 letra 1 de la Constitución) con respecto a las providencias de 8 y 10 de julio de 2020.

11. Sobre la Corte Provincial, el accionante alega que el auto de 17 de septiembre de 2020 violó su garantía de recurrir porque se negó su recurso de apelación por “ilegalmente concedido” aun cuando, precisamente, las providencias que imponen multas a los abogados “son de las que la ley a dispuesto recurso de apelación”, conforme el artículo 131 del COFJ y la resolución 144 del Consejo de la Judicatura.
12. Sobre el juez de Pindal, el accionante determina que, en el auto de 10 de julio de 2020, no se enunció la norma o principio en que se fundó la decisión de determinar que, en el marco de una enfermedad, no existe caso fortuito o fuerza mayor para no asistir a audiencia. Alega que, en función de ello, se vulneró el “derecho a obtener del órgano jurisdiccional una respuesta entendible en base a las normas (sic) [...]”.
13. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos y se retrotraiga el proceso al momento anterior de la vulneración.

### **3.2. Parte accionada**

14. El juez de Pindal encargado presentó un escrito indicando que desconoce los motivos por los cuales el juez titular resolvió de la manera en la que constan las decisiones impugnadas. Por su parte, pese a ser debidamente notificada, la Corte Provincial no presentó su informe de descargo.

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

15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.<sup>5</sup>
16. El accionante impugna tres autos: **(i)** el de 17 de septiembre de 2020 dictado por la Corte Provincial; **(ii)** el de 10 de julio de 2020 y **(iii)** el de 8 de julio de 2020, estos dos últimos dictados por el juez de Pindal.
17. El Tribunal de la Sala de Admisión consideró que respecto al auto (iii) no se expuso ningún argumento que fundamente la presunta vulneración de derechos constitucionales respecto del mismo. En consecuencia, admitió la demanda

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

únicamente respecto de los autos (i) y (ii). El Pleno de esta Corte<sup>6</sup> estima que, en efecto, no se advierten cargos completos con respecto a esa decisión, aun realizando un esfuerzo razonable.

18. Por su parte, la Corte observa que respecto del auto (i) se aporta una tesis relacionada con la garantía de motivación, pero el accionante no provee de una base fáctica ni una justificación jurídica contra dicho auto. Ahora bien, respecto del auto (ii) tampoco se encuentra una justificación jurídica que permita a este Organismo plantear un problema jurídico aun realizando un esfuerzo razonable. Esto se debe a que el accionante se limita a señalar que no habría sido “entendible” para él la decisión al no enunciarse una norma. De tal forma que en la demanda no se explica cómo la acción u omisión judicial vulnera la garantía de motivación de forma directa e inmediata.<sup>7</sup>
19. En consecuencia, esta sentencia versará únicamente sobre el auto (i) respecto del cual se plantearon argumentos completos.
20. Sobre el auto referido, el accionante solicita que se declare la vulneración del artículo 76.7 letra m de la Constitución, el cual reconoce el derecho al debido proceso en su garantía de recurrir. El accionante explica que la presunta vulneración de su derecho constitucional se dio por cuanto, a su juicio, la Corte Provincial rechazó su recurso de apelación aduciendo que no estaba contemplado en el ordenamiento jurídico. En función de ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial en el auto de 17 de septiembre de 2020 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir porque habría rechazado un recurso de apelación indicando que no existe?**

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. ¿La Corte Provincial en el auto de 17 de septiembre de 2020 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir porque habría rechazado un recurso de apelación indicando que no existe?

21. El artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución dispone que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1409-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 16.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Al respecto, una forma de verificar que un cargo sea mínimamente completo, es si reúne, al menos: [1] una tesis, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; [2] una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría sido la vulneración del derecho fundamental, lo cual deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, [3] una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 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”.

- 22.** El derecho a recurrir garantiza a las partes procesales el acceso a un control de las decisiones judiciales por parte de tribunales de justicia superiores. En el ámbito jurisdiccional, este derecho posee una naturaleza estrictamente procesal y se orienta a corregir posibles equivocaciones de una autoridad judicial que causan gravamen o perjuicio. Cabe destacar que el derecho a recurrir no es una garantía absoluta, sino que se encuentra sujeto a configuración legislativa, dentro del marco constitucional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En otras palabras, existen procesos en los cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a este derecho garantía del debido proceso.<sup>8</sup>
- 23.** En suma, el accionante considera que se vulneró la garantía a recurrir porque se habría negado el recurso de apelación bajo la sola consideración de que no existe o no está contemplado en el ordenamiento jurídico, aun cuando, sostiene que sí está contemplado. En función de ello, se debe comprobar si, en efecto, el recurso de apelación está previsto conforme lo indica el accionante en el sistema procesal. De ser así corresponde declarar la vulneración del debido proceso en la garantía a recurrir. Al contrario, si la legislación no prevé la posibilidad de apelar la decisión que se impugnó, entonces aquello no conlleva en sí mismo una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.
- 24.** En lo relevante para atender el cargo, se observa:
- 24.1.** El 8 de julio de 2020, el juez de Pindal impone la multa de \$400, conforme el artículo 131.4 del COFJ por “su inasistencia injustificada a la audiencia única”.<sup>9</sup>
- 24.2.** El 16 de julio de 2020, el accionante interpuso recurso de apelación contra la providencia de 8 de julio de 2020 con base en los artículos 131 del COFJ y 256 del COGEP, así como en la resolución 15-2017 de la Corte Nacional de Justicia.<sup>10</sup>
- 24.3.** El 21 de julio de 2020, el juez de Pindal admitió a trámite el recurso de apelación y lo elevó a la Corte Provincial.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1380-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 26.

<sup>9</sup> Foja 46 del expediente del juez de Pindal.

<sup>10</sup> Fojas 59 a 61 del expediente del juez de Pindal.

<sup>11</sup> Foja 70 del expediente del Juez de Pindal.

- 24.4.** El 17 de septiembre de 2020, la Corte Provincial desechó el recurso de apelación por “indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido”.<sup>12</sup>
- 25.** De la revisión de la decisión de 17 de septiembre de 2020, se extrae que la Corte Provincial desechó el recurso de apelación planteado bajo la sola consideración de que el auto de 8 de julio de 2020 no es de aquellos “apelables”, por lo que “no es susceptible de recurso de apelación”.
- 26.** Al respecto, el último inciso del artículo 131 del COFJ señala que:
- De la providencia que imponga la sanción se podrá recurrir en la forma prevista en la ley. La interposición del recurso de apelación solo suspenderá la ejecución de la sanción y no impedirá el trámite y resolución de la causa principal.
- 27.** Así, se refleja que las providencias que imponen sanciones con base en el artículo 131 del COFJ, entre ellas multas a abogados y a abogadas,<sup>13</sup> sí son susceptibles del recurso de apelación, conforme el ordenamiento jurídico vigente tanto al momento de la emisión de la decisión impugnada como hasta la fecha.
- 28.** Por su parte, el artículo 256 del COGEP prevé el recurso de apelación “contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso”.
- 29.** A propósito, el Consejo de la Judicatura emitió la resolución 144, publicada en el Registro Oficial Suplemento 522 de 15 de junio de 2015, con base en el artículo 131 del COFJ. En esa resolución se regula el recurso de apelación respecto de las sanciones del artículo 131 del COFJ, así:

Art. 1.- Las sanciones impuestas a las y los abogados patrocinadores de una causa jurisdiccional al tenor de lo que prevé el artículo 131 del Código Orgánico de la Función Judicial podrán ser apeladas. La interposición de este recurso sólo suspenderá la ejecución de la sanción sin que aquello interrumpa el trámite y resolución de la causa que patrocinan.

Art. 2.- El recurso de apelación será resuelto por las y los jueces de la instancia superior respectiva, sin que sea necesaria la intervención de la jueza o juez que impuso la sanción. De dicha resolución no cabe recurso alguno. [...]

---

<sup>12</sup> Fojas 12 y 13 del expediente de la Corte Provincial.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el numeral 4 del artículo 131 del COFJ señala: “A fin de observar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, las juezas y jueces deben: [...] 4. Sancionar a las y a los defensores privados que no comparezcan a cualquier audiencia judicial, con multa de hasta dos salarios básicos unificados del trabajador en general, salvo caso fortuito o fuerza mayor”.

**30.** De lo expuesto, a diferencia de lo aseverado por la Corte Provincial en la decisión impugnada, se advierte que el recurso de apelación para impugnar el auto de 8 de julio de 2020 sí está previsto en la normativa procesal. Es decir que se privó al accionante arbitrariamente del análisis de su impugnación, lo que se traduce en una trasgresión del derecho a la defensa en la garantía de recurrir las decisiones del poder público. En consecuencia, corresponde declarar la vulneración del debido proceso en la garantía de recurrir.

## 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 **116-21-EP**.
- 2. Declarar** que la decisión dictada el 17 de septiembre de 2020 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, consagrado en el artículo 76 numeral 7 letra m de la Constitución de la República del Ecuador.
- 3. Dejar** sin efecto la decisión impugnada y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, una nueva conformación de la Corte Provincial resuelva sobre el recurso de apelación planteado por el accionante. Esto no puede afectar de ninguna manera al proceso principal de alimentos.
- 4.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, 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



**Caso Nro. 116-21-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho 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



**Sentencia 232-21-EP/25**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

### **CASO 232-21-EP**

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

### **SENTENCIA 232-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida por una de las salas de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el contexto de una acción de protección. Tras su análisis, determina que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en vista de la suficiencia motivacional de la sentencia impugnada, por contener un análisis sobre el cargo de vulneración de los derechos alegados por la parte accionante.

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

1. El 28 de mayo de 2020, la compañía SERVICIOS HOSPITAL SANTA INÉS SERVICIOSHSI CÍA. LTDA.<sup>1</sup> a través de su representante legal a la época, Riccardo Colasanti, presentó una acción de protección en contra de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (“ACESS”), señalando que en el contexto de la pandemia por COVID-19 se implementó un laboratorio en la Universidad Técnica Particular de Loja para la realización de pruebas COVID-19 y que, a pesar de contar con el permiso de funcionamiento, el día 26 de mayo de 2020 cuatro funcionarios de la entidad accionada realizaron una inspección al laboratorio y de forma arbitraria lo clausuraron sin respetar el debido proceso.<sup>2</sup> La causa fue conocida por la Unidad Judicial Penal con

<sup>1</sup> A la fecha de presentación de la acción de protección, la compañía se denominaba SERVICIOSUTPL CÍA. LTDA. De la revisión del portal web de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se observa que, mediante escritura pública de 30 de septiembre de 2022, otorgada ante el Notario Décimo Primero de Cuenca, la compañía SERVICIOSUTPL CÍA. LTDA. cambió su denominación a SERVICIOS HOSPITAL SANTA INÉS SERVICIOSHSI CÍA. LTDA.

<sup>2</sup> En su demanda señaló que no se le informaron las razones por las cuales se clausuró el laboratorio, ya que el sello de clausura únicamente contiene normas legales y constitucionales. Además, manifiesta que se interrogó al personal del laboratorio sin la presencia de un abogado y que no fue sino hasta el 27 de mayo de 2020 que se le notificó con el auto de inicio del procedimiento sancionador, en donde no se hacía constar de forma expresa que se imponía la clausura del establecimiento. Solicitó como pretensión que se declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en sus garantías del derecho a la defensa y la motivación y se disponga, como reparación integral, el levantamiento de la medida de protección de clausura y el inicio de un nuevo expediente administrativo, además de una reparación económica. Como medida cautelar, solicitó que se disponga el levantamiento de la medida de clausura, así como la “interrupción del procedimiento administrativo sancionador”, lo cual fue negado por la Unidad Judicial en un auto de 1 de junio de 2020.

sede en el cantón Loja (“**Unidad Judicial**”) y signada con el número 11282-2020-01857.

2. El 1 de julio de 2020, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección por improcedente, al tenor de lo previsto en el artículo 42 numerales 1 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”). Frente a esta decisión, la compañía SERVICIOS HOSPITAL SANTA INÉS SERVICIOSHSI CÍA. LTDA., interpuso recurso de apelación.
3. El 7 de septiembre de 2020, en sentencia de mayoría, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”), rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado, por considerar que no se evidenció la existencia de una afectación a derechos constitucionales.<sup>3</sup>
4. El 5 de octubre de 2020, la compañía SERVICIOS HOSPITAL SANTA INÉS SERVICIOSHSI CÍA. LTDA. (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 7 de septiembre de 2020 (“**sentencia impugnada**”) dictada por la Sala Provincial.
5. El 21 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección<sup>4</sup> y dispuso que la Sala Provincial presente su informe de descargo, lo cual fue cumplido el 21 de junio de 2021.
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 15 de enero de 2025.

## 2. Competencia

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

---

<sup>3</sup> La Sala Provincial consideró que la pretensión esencial en la acción de protección no era competencia de la justicia constitucional, sino de la jurisdicción contencioso administrativa.

<sup>4</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

### 3. Alegaciones de las partes

#### 3.1 Fundamentación de la accionante y pretensión

8. De la revisión de la demanda, la accionante alega como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE) y el debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numerales 7 letra l) de la CRE). Como pretensión solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de derechos, se ordene una restitución de las consecuencias económicas por los derechos vulnerados, así como disculpas públicas y que se reconozcan los honorarios profesionales.
9. Respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se cuestiona cómo puede garantizarse este derecho en un proceso en el que se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación. Señala que los jueces constitucionales toleraron que, para la inspección realizada por el ACESS, los funcionarios no obtuvieron una orden judicial para acceder a las instalaciones y procedieron a realizar interrogatorios sin la presencia de un abogado. Asimismo, manifiesta que la funcionaria que suscribió el informe base para el inicio del expediente administrativo sancionador “no estaba en el desempeño de sus funciones”.
10. Con relación a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, manifiesta que en la sentencia impugnada la Sala Provincial aseguró que las autoridades ajustaron su accionar a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Salud y el Código Orgánico Administrativo, lo cual a su criterio no es un argumento razonable, ya que la resolución de la Sala es totalmente contraria a la legislación vigente. Esto, debido a que el artículo 181 del COA dispone que la medida de protección de clausura queda sin efecto de forma inmediata, sin embargo, al momento de iniciar el expediente administrativo sancionador, no existió un pronunciamiento expreso acerca de las mismas, lo que se tradujo en una “pena anticipada”.
11. Adicionalmente, la accionante alega la vulneración de este derecho, argumentando que en el sello de clausura únicamente se observa la transcripción de normas jurídicas “sin la existencia de explicación alguna respecto de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
12. Finalmente, la accionante indica que el mayor peso argumentativo de la sentencia impugnada recae en haberse afirmado que el asunto era de mera legalidad y que existían otras vías para obtener la tutela de los derechos, para lo cual se refiere a las sentencias 954-13-EP/20, 985-12-EP/20 y 210-14-EP/20 de este Organismo, “en el sentido de que este argumento contraviene el principio de motivación”. Además,

manifiesta que acudir a la vía ordinaria “es a todas luces inadecuada e ineficaz [...] en este caso en concreto, pues lo que se atacó es una medida de protección, que se tornó de facto o de hecho (pena anticipada) por las circunstancias antes indicadas, trayendo como consecuencia graves perjuicios”.

### 3.2 Del informe de descargo de la Sala Provincial

13. En su contestación, Carlos Fernando Maldonado Granda informó que emitió voto salvado y que “no podría dar razones de la decisión adoptada por [sus] compañeros”. No obstante, agrega que el artículo 180 del COA no permite que se ingrese a un local comercial sin autorización del propietario o de un juez de contravenciones, “situación que no se evidenció en el presente caso”. Señala también que encontró una violación al debido proceso, pues se emitió un informe que permitió iniciar el procedimiento sancionador con una firma de una funcionaria que se encontraba de vacaciones y que luego “se procede a cambiar la hoja en donde consta la firma de la funcionaria que estaba en funciones”.
14. Por su parte, Adriano Loján Zumba y Carlos Lenín Tandazo Román, jueces que dictaron la sentencia de mayoría, en su informe señalaron que la sentencia impugnada, observando el trámite propio de la naturaleza de esta clase de acciones, ha fundamentado su motivación y decisión en claras normas constitucionales y legales previamente establecidas, respetando el debido proceso, la garantía del derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva. Por lo tanto, afirman que “no es verdad los argumentos que esgrime el accionante [...] en el sentido que al emitirse la sentencia de segunda instancia se le ha vulnerado [sus derechos]. Por el contrario, lo que se pretende con esta acción es que la Corte Constitucional, entre a conocer asuntos de mera legalidad o infraconstitucionales”. En tal sentido, solicitan que se rechace la acción presentada.

## 4. Planteamiento del problema jurídico

15. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.<sup>5</sup> No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

16. En tal sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica**, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica**, que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.
17. En cuanto al argumento contenido en el párrafo 9 *supra*, que guarda relación con la presunta vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, este Organismo encuentra que la accionante busca que se emita un pronunciamiento de fondo sobre el proceso de origen, lo cual no es procedente a través de esta garantía. Por lo tanto, no es posible realizar un análisis con base en este cargo.
18. Por su parte, en los párrafos 10 y 11 *supra* consta como argumentación que en la sentencia impugnada la Sala Provincial aseguró que las autoridades ajustaron su accionar a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Salud y el Código Orgánico Administrativo, lo cual a su criterio no es un argumento razonable ya que la resolución de la Sala es totalmente contraria a la legislación vigente y que, a pesar de lo establecido en el artículo 181 del mencionado código, al momento de iniciar el expediente administrativo sancionador no existió un pronunciamiento expreso acerca de las medidas de protección. Además, la accionante alegó que no se explicó la pertinencia de la aplicación de las normas en los hechos del caso. Al respecto, se observa que el argumento central se relaciona a una presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. De este modo, se sistematizará el análisis de la causa a través de la formulación del siguiente problema jurídico:

**¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no haberse justificado la pertinencia de la Ley Orgánica de la Salud y el Código Orgánico Administrativo al caso concreto?**

19. En relación al argumento descrito en el párrafo 12 *supra*, que guarda relación con la presunta vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se observa que la accionante pretende un pronunciamiento del fondo en el caso de origen, cuestión vedada a este Organismo a través de la presente garantía. En este sentido, *prima facie*, no procede el análisis sobre dicho derecho.

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1 ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no haberse justificado la pertinencia de la Ley Orgánica de la Salud y el Código Orgánico Administrativo al caso concreto?

20. Con relación a la garantía de la motivación, el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE, en su parte pertinente, establece: “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”.
21. Las decisiones de los poderes públicos deben contar con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa.<sup>7</sup> Esto se concreta con la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de la pertinencia de la aplicación a los hechos dados por probados en el caso.<sup>8</sup> Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional, pudiendo incurrir en la inexistencia, insuficiencia o apariencia de motivación, sin que estas calificaciones se consideren taxativas.
22. Así las cosas, para constatar si en la decisión impugnada existe motivación suficiente, se debe verificar que contenga (i) fundamentación normativa suficiente; y, (ii) fundamentación fáctica suficiente.<sup>9</sup> Ahora bien, respecto a los cargos relacionados a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público.<sup>10</sup>
23. En tal sentido, no le corresponde a la Corte Constitucional analizar la totalidad de la argumentación expuesta en el acto jurisdiccional impugnado para determinar si aquel se encontraba o no suficientemente motivado, sino que debe concentrarse en analizar el cargo esgrimido por la parte accionante.<sup>11</sup> En ese sentido, se verifica que en el

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1906-13-EP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 39; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 24.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57 y 61.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 442-17-EP/22, 28 de abril de 2022, párr. 21.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1080-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 19.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 20.

presente caso, la accionante alega particularmente que la Sala Provincial no habría justificado que el accionar de las autoridades de la entidad accionada se ajustaba a lo dispuesto en la ley.

24. Así, en virtud del cargo formulado por la accionante, se analizará la sentencia impugnada a partir del acápite quinto de la decisión:

24.1. En el acápite quinto de la sentencia objeto de análisis, la Sala Provincial desarrolla su análisis constitucional al problema planteado. Así, inicia citando los artículos 11.4, 11.9 y 425 de la CRE, que se refieren a dos principios de aplicación de los derechos y al orden jerárquico de aplicación de las normas y sobre el argumento planteado por la accionante respecto a que la clausura fue arbitraria y se le habría vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica, señala:

[...] sin embargo consta del proceso que dicha Agencia por intermedio de sus funcionarios al realizar la diligencia de inspección judicial al laboratorio representado por el accionante, han constatado varias anomalías, que obligaron a dichos funcionarios en precautela del derecho a la salud de la comunidad lojana en especial al señor Comisario Provincial de Salud de Loja, a tomar decisiones en base a lo que la ley le facultaba, por lo que con fundamento en el Art. 217 de la Ley Orgánica de la Salud, que dice: “Tienen jurisdicción para conocer, juzgar e imponer las sanciones previstas en esta Ley y demás normas vigentes, las siguientes autoridades de salud: [...] d) Los comisarios de salud”. En tanto que el Art. 240 ibídem, dispone: “Las infracciones determinadas en esta ley se sancionarán con [...] e) Clausura parcial, temporal o definitiva del establecimiento correspondiente”. Es decir es la ley la que le concede competencia al señor Comisario Provincial de la Salud, para poder clausurar parcial, temporal o definitivamente a los establecimientos de Salud. Por lo que amparado en lo que dispone el Art. 180 del Código Orgánico Administrativo, que dice: “Medidas provisionales de protección. Se pueden adoptar las siguientes medidas cautelares: [...] 4. Clausura de establecimientos [...]”. En tanto que el Art. 181 ibídem, prescribe: “Procedencia. El órgano competente, cuando la ley lo permita, de oficio o a petición de la persona interesada, podrá ordenar medidas provisionales de protección, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, siempre y cuando concurren las siguientes condiciones: 1. Que se trate de una medida urgente. 2. Que sea necesaria y proporcionada. 3. Que la motivación no se fundamente en meras afirmaciones. Las medidas provisionales serán confirmadas, modificadas o levantadas en la decisión de iniciación del procedimiento, término que no podrá ser mayor a diez días desde su adopción. Las medidas provisionales ordenadas quedan sin efecto si no se inicia el procedimiento en el término previsto en el párrafo anterior o si la resolución de iniciación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de las mismas [...]”. De manera que con fundamento en estas disposiciones legales es que el señor Comisario Provincial de Salud de Loja, ha procedido a clausurar el referido Laboratorio, y en forma inmediata dentro del término previsto en el Art. 181 del COA, iniciar el procedimiento administrativo y determinación de sanción en contra del Dr. Riccardo Colasanti, en su calidad de representante legal del

laboratorio SERVICIOSUTPL CÍA. LTDA., el mismo que se lo ha iniciado el día 27 de mayo de 2020 [...]. Proceso en el cual ha sido citado en legal forma el [...] representante legal del laboratorio SERVICIOSUTPL CÍA. LTDA. [...] por lo que éste ha comparecido en ejercicio de su derecho a la defensa [...].

**24.2.** Con lo cual, la Sala Provincial concluyó que no se evidenciaba la vulneración a los derechos alegados por la accionante “por cuanto las autoridades, han ajustado su accionar a lo dispuesto en los artículos antes citados de la Ley Orgánica de la Salud y del Código Orgánico Administrativo”.

**24.3.** Seguido de ello, en el acápite sexto de la sentencia impugnada, con relación a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la alegación de la accionante sobre el proceder de la clausura, la Sala Provincial indicó:

[...] los funcionarios de[l] [...] ACCES (sic), actuaron con fundamento en una norma legal que les permitía tomar una medida cautelar, para luego iniciar el procedimiento administrativo conforme lo dispone el Art. 180 y 181 del COA, donde consta que se invoca normas legales atinentes y aplicables al caso, cumpliendo lo que dispone el Art. 76.7 literal l) de la [CRE] [...]. Es decir para que exista carencia de motivación debe haber ausencia de citas de normas legales o principios jurídicos en que se basa la decisión.

**24.4.** Luego de citar las sentencias 069-10-SEP-CC y 227-12-SEP-CC sobre la garantía de la motivación, la Sala señaló que “ninguno de estos presupuestos se evidencia en el procedimiento administrativo instaurado en contra del accionante, por lo tanto no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación”.

**25.** De las citas que constan en los párrafos que anteceden, se advierte que la Sala Provincial justificó la intervención de los funcionarios de la entidad accionada en la diligencia de inspección judicial realizada al laboratorio de la accionante, con fundamento en disposiciones normativas de la Ley Orgánica de la Salud y el COA. Tal es así que, citó los artículos 217 y 240 de la mencionada ley para justificar la competencia del comisario provincial de salud y luego se refirió a los artículos 180 y 181 del COA para justificar, también, la clausura del laboratorio y el inicio del procedimiento administrativo en contra de la accionante. Por consiguiente, la decisión impugnada contiene una motivación suficiente y se descarta el cargo de la accionante.

**26.** En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE.

27. Finalmente, cabe aclarar que no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la corrección e incorrección de la motivación que fundamentó la decisión impugnada, sino únicamente verificar el cumplimiento de la suficiencia motivacional.

## 6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **232-21-EP**.
2. Notifíquese y archívese.

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

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Caso Nro. 232-21-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia 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



**Sentencia 363-21-EP/25**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito D.M., 30 de enero de 2025

### **CASO 363-21-EP**

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

### **SENTENCIA 363-21-EP/25**

**Resumen:** En esta sentencia, la Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 29 de octubre de 2020 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, proveniente de un proceso de acción de protección. La Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto la Sala Provincial respondió al cargo del accionante.

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

1. El 30 de noviembre de 2020, Marcos Antonio Bravo Mantuano (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de octubre de 2020 dictada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana ( “**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación:<sup>1</sup>
2. El 11 de junio de 2020, el accionante presentó una demanda de acción de protección en contra del procurador síndico y de la prefecta del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana (“**GAD Orellana**”). Solicitó que se deje sin efecto el oficio 463-SG-GADPO-2019, por el cual se le notificó con la negativa

<sup>1</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes; y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, mediante auto de 16 de abril de 2021, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 363-21-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 20 de diciembre de 2024 y solicitó a la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección. El 30 de diciembre de 2024 la Sala remitió su informe.

del pago por compensación detallado en el artículo 85 inciso final de la Ley Orgánica de Discapacidades<sup>2</sup>. La causa fue signada con el número 22241-2020-00007.<sup>3</sup>

3. El 09 de julio de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, dictó sentencia aceptando la acción de protección, declarando la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y la seguridad jurídica. Como medidas de reparación, el órgano jurisdiccional ordenó: i) dejar sin efecto el oficio No. 463-SG-GADPO-2019 de 29 de octubre de 2019 y el informe No. 158-PS-GADPO-2019 emitido por el GAD de Orellana, ii) el pago de la compensación por discapacidad; y, iii) que el departamento Financiero del GAD de Orellana calcule y devengue el pago de la compensación en el plazo de quince días. El GAD de Orellana interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
4. El 29 de octubre de 2020, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación y declaró la “inadmisión” de la acción de protección.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades señala “[...] Las y los servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total”.

<sup>3</sup> Marcos Antonio Bravo Mantuano fundamentó que “en el mes de enero de 2010, ingresó a prestar sus servicios lícitos y personales en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana, para cumplir las funciones de Procurador, en noviembre del 2015 sufrió un accidente de tránsito, producto de lo cual le sobrevino una discapacidad física en un porcentaje del 43 %. Mediante oficio dirigido al Prefecto de la Provincia de Orellana, el 6 de mayo de 2019, presentó su renuncia al puesto de trabajo de Procurador Síndico, para acogerse a la jubilación especial por discapacidad según el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, cesando en el trabajo el 13 de mayo de 2019, luego de estar cesante, presentó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la solicitud de jubilación especial por vejez; derecho al que accedió por la discapacidad física que le afecta, la cual está debidamente calificada y por tener 27 años de aportaciones a la seguridad social y en junio de 2019, el IESS le ha concedido la jubilación solicitada. Mediante solicitud de fecha 06 de abril del 2019, dirigida al Prefecto de la Provincia de Orellana en ese entonces, solicitó que se le cancele la compensación económica establecida en el Art. 85 inciso segundo de la Ley Orgánica de Discapacidades. El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana, ha realizado una consulta al Procurador General del Estado, sobre la procedencia o no del pago de la compensación económica prevista en la Ley de Discapacidad en su Art. 85 inciso segundo, en consideración a que el cargo de Procurador Síndico es de libre nombramiento y remoción, y en cumpliendo (sic) con los requerimientos de la Procuraduría General del Estado, a dicha consulta se ha adjuntado el criterio jurídico de la entidad a través del Subprocurador Síndico de la institución, informe jurídico favorable que sugería el reconocimiento de la compensación económica por ese concepto. Mediante oficio No. 463-SG-GADPO-2019, de fecha 29 de octubre de 2019, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana, le ha notificado con la negativa de no pagar la compensación antes referida, a dicho oficio de negativa de pago, se había adjuntado el informe No. 158-PSGADPO-2019, que contiene el criterio jurídico del Procurador Síndico del GADPO, que en sus conclusiones señala, “No es procedente el requerimiento efectuado por el Ab. Marcos Bravo Mantuano referente del pago de compensación por jubilación previsto en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidad, por cuanto dicho beneficio está ligado al servidor público con nombramiento”.

<sup>4</sup> La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana resolvió que “Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (pago de indemnizaciones por jubilación en estado de

## 2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“CRE”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“LOGJCC”).

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### a) Fundamentos y pretensión del accionante

6. El accionante señala que se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía básica de la motivación, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica. Por ello, pretende que se acepte su acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración, planteando los siguientes cargos:
7. El accionante, en referencia a la presunta vulneración del derecho a la motivación, señala:

La sentencia (...) contiene una insuficiente motivación, al no haber considerado en análisis jurídico aspectos importantes contenidos tanto en los recaudos procesales, el escrito de demanda de acción de protección, como de la sentencia expedida por el Tribunal de Garantías Penales; y sobre todo antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional con relación a la interpretación y aplicación de las garantías constitucionales, en el presente caso, la acción de protección.

8. Sobre la tutela judicial efectiva indica que esta se vulnera pues no fueron analizados de manera adecuada los elementos fácticos que actúan en el expediente del proceso, con lo que , se le niega el acceso a una garantía constitucional, constante también en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, de los que el Ecuador es parte[sin tomar] en cuenta el principio del denominado bloque de constitucionalidad, que determina que los derechos humanos fundamentales reconocidos en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales son de directa e inmediata aplicación.
9. Menciona que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, porque el órgano jurisdiccional impugnado fundamentó su sentencia con el informe jurídico emitido por el GAD de Orellana, el cual no es vinculante.

---

incapacidad), es entonces la jurisdicción ordinaria el escenario donde debe ventilarse la decisión, más(sic) no en la vía constitucional”.

10. Además, argumenta que el procurador síndico ha realizado una interpretación restrictiva del artículo 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Al respecto, manifiesta:

Al emitir sus informes, tanto la funcionaria del Ministerio de Trabajo, el Procurador General del Estado y el Procurador Síndico del Gobierno Provincial de Orellana, no consideran de modo alguno el mandato constitucional contenido en las normas constitucionales y legales ya invocadas, y la Convención Internacional de Protección de Derechos de las Personas con Discapacidades, y otros tratados internacionales, faltaron a su deber de cumplir sus obligaciones, contenidas en el numeral 5 del Art. 11, que obliga a los servidores públicos, administrativos o judiciales en materia de derechos y garantías constitucionales a aplicar la norma e interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. En el presente caso, hicieron todo lo contrario, buscaron un atajo, no previsto en la ley, para en función de un acuerdo ministerial que norma un asunto diferente al objeto de la consulta, (la aplicación del Art.85 de la LOD en su penúltimo párrafo - Pago de bonificación-), para desconocer mi derecho a la compensación económica por jubilación por discapacidad.

11. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación el accionante señala:

La Convención [sobre los] las Personas con Discapacidad exige(sic) al Estado a implementar en su legislación interna, medidas de carácter afirmativas (...) La errada motivación que niega mi derecho a percibirla, al querer introducir vía reglamento, una disposición de carácter regresiva (los derechos, sobre todo humanos, según la Constitución siempre tendrán carácter progresivo), el requisito de servidor de carrera no previsto en la LOD violenta o vulnera mi derecho a la igualdad real, que significa igualdad en la aplicación del derecho basado en la diversidad (personas en diferente estado social, por la situación de discapacidad).

**b) Contestación de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana**

12. Mediante escrito de 30 de diciembre de 2024, Ángel Ernesto Morán Mejía y Freddy Ramón Cisneros Espinoza, jueces de la Corte Provincial de Justicia de Orellana en lo específico informaron:

[...] el Tribunal de Apelaciones (...) estableció claramente que no existió violación a los Derechos Constitucionales del Accionante (...) más aún que existe con anterioridad un informe de la Procuraduría General del Estado, que establece que el derecho reclamado por el accionante es factible únicamente para los funcionarios públicos de carrera, donde no se incluyen a los servidores públicos de libre remoción como es el caso del accionante en esta acción extraordinaria de protección, como así mismo lo ha mencionado el accionante en su memorial inicial; como tampoco ha demostrado que los otros mecanismos administrativos y jurisdiccionales existentes no sean adecuados y eficaces para la reclamación de sus derechos para obtener una resolución ágil y oportuna, como se encuentra ampliamente analizado a lo largo de la sentencia impugnada; en cuyos argumentos nos ratificamos.

#### 4. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

13. El planteamiento central del accionante consiste en que la autoridad judicial accionada, “al no determinar de manera razonada, sustentada si existió o no vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección” vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la igualdad y no discriminación sin considerar su calidad de perteneciente al grupo de atención prioritaria.
14. Por otra parte, se observa que los argumentos del accionante relativos a la presunta inobservancia de “todas” aquellas disposiciones legales que, a su criterio, eran aplicables a su caso concreto, como fuente de una supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica (párr. 8, 9 y 10, *ut supra*) , en realidad, se fundamentan en el desacuerdo del accionante con el razonamiento jurídico de la judicatura accionada y, consecuentemente, con la conclusión a la cual arribó en su sentencia, pues esta le impidió alcanzar su pretensión inicial de que “se le cancele la compensación especial por jubilación por discapacidad”. Por tanto, el cargo apunta, en esencia, a cuestionar una supuesta incorrección del razonamiento judicial, pretendiendo que se examine el fondo de la resolución para su corrección y, así, obtener una sentencia distinta a la emitida.
15. Al respecto, este Organismo ya ha señalado<sup>5</sup> que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura accionada o subsanar inconformidades,<sup>6</sup> pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de las decisiones impugnadas<sup>7</sup> y, solo *excepcionalmente*<sup>8</sup> y de *oficio*,<sup>9</sup> en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del proceso de origen<sup>10</sup>. Consecuentemente, este Organismo opta por descartar el análisis de los referidos cargos.
16. En ese sentido, para atender el cargo y descargo propuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

---

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

<sup>7</sup> CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-56.

<sup>9</sup> Por decisión de esta Corte Constitucional y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

<sup>10</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52-65.

**4.1.¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al configurarse una insuficiencia por no realizar un análisis sobre la real existencia de vulneración a derechos constitucionales?**

17. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala enunció las normas sobre las cuales fundamentó su decisión, explicó su aplicación a los antecedentes de hecho y realizó un análisis sobre la pretensión central del accionante que era el reconocimiento del pago de la compensación por jubilación previsto en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades. De tal manera, la decisión impugnada cumplió con los estándares de la motivación suficiente aplicable a las garantías jurisdiccionales.
18. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: “1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
19. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica.”<sup>11</sup> Así, en su jurisprudencia, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>12</sup>

20. En el caso concreto, las alegaciones del accionante se encuentran direccionadas a indicar que “la sentencia de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, al no resolver de manera expresa uno de los puntos de la Litis, esto es determinar de manera razonada, sustentada si existió o no vulneración de los

---

<sup>11</sup> *Ibid*, párr. 57, 61 y 103.

<sup>12</sup> CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr.39.

derechos constitucionales alegados en la acción de protección vulnera el derecho a la motivación”.

21. De tal modo, corresponde verificar si en la sentencia impugnada se cumplió con estos estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.
22. De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional observa lo siguiente:
  - 22.1. El accionante determina como derechos vulnerados: derecho a la igualdad formal y material y no discriminación y derecho a la seguridad jurídica.
  - 22.2. De la lectura de la sentencia, se observa que la Sala de la Corte Provincial, en el considerando sexto bajo el título “Determinación de los problemas jurídicos”, analizó tomando en consideración los manifestado por los sujetos procesales en la audiencia de primer nivel como el único problema jurídico si el accionante al haberse acogido a la jubilación por discapacidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social podía o no gozar del beneficio establecido en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, de parte de su último empleador como lo es el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Orellana, y señaló:

La negativa al pago de la compensación establecida en el segundo inciso del Art. 85 de la Ley de Discapacidades, se ampara en el Oficio No. 05039, del 1 de agosto del 2019 remitido por el Dr. Diego Regalado Almeida. Procurador General del Estado subrogante, dirigido a la Señora Ing. Magali Margoth Orellana Marquínez Prefecta de la Provincia de Orellana, absolviendo la consulta que el servidor que se va a acoger a la jubilación especial por vejez, por causa de discapacidad (física 43 %) tiene derecho a que se le reconozca y pague la compensación económica prevista en el Art. 85 de la Ley de discapacidades, negativa que se sustenta en el criterio institucional del Ministerio del Trabajo emitido por la Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público Trabajo y Empleo mediante oficio No. MDT-SISPTE-2019-0848-0. del 22 de julio del 2019 Acuerdo Ministerial No. 185, oficio de la Procuraduría General del Estado que concluye: ‘3.- Pronunciamiento. Por lo expuesto, en atención a la consulta se concluye que la compensación por jubilación, prevista en el segundo inciso del Art. 85 de la LOD a favor de los servidores públicos con discapacidad, beneficia a quienes realizan labores permanentes, esto es, a los servidores que se han incorporado mediante el sistema de concurso de méritos y oposición, según los artículos: 7 letra a) y Art. 87 de la LOSEP. Que precisamente este es el fundamento del GADPO para negar el pago de los beneficios establecidos en el segundo inciso del Art. 85 de la Ley de discapacidades’.

- 22.3. En esa misma línea, la Sala indicó:

La negativa del no pago del derecho establecido en el segundo inciso del artículo 85 de la Ley de Discapacidades, propuestos tanto por el Ministerio del Trabajo, Contraloría General del Estado y Gobierno Autónomo Descentralizado de la

provincia de Orellana, son pronunciamientos institucionales como en los mismos documentos lo señalan, que sostienen que solamente pueden gozar de dicho beneficio los servidores públicos de carrera que han ingresado a sus funciones mediante concurso de méritos y oposición.

**22.4.** La Sala sobre la vulneración de los derechos alegados por el accionante indicó:

Por tanto, su inconformidad con la decisión institucional debe ser encausada, no mediante acción constitucional de protección, sino que, por su naturaleza, debe hacerlo por la vía ordinaria contenciosa-administrativa, pues nuestro sistema jurídico establece los mecanismos procedimentales para acudir a la justicia ordinaria, en consecuencia, queda establecido que no se ha vulnerado derechos constitucionales del accionante.

**22.5.** Concluyendo que “cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (pago de indemnizaciones por jubilación en estado de incapacidad), es entonces la jurisdicción ordinaria el escenario donde debe ventilarse la decisión, más no en la vía constitucional”.

**22.6.** Así, al no encontrar vulneración de derechos, la Sala determinó que la acción de protección es improcedente conforme al numeral 1, 4 y 5 del artículo. 42 de la LOGJCC.

**23.** En virtud de lo descrito hasta aquí, se evidencia que los jueces de la Sala Provincial en la sentencia impugnada, realizaron consideraciones respecto a: i) que la pretensión del accionante era la declaración de un derecho; ii) el origen del acto administrativo contenido en el oficio 463-SG-GADPO-2019 y su relación con el caso; iii) que se buscaba el pago del beneficio establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de discapacidades por medio de la acción de protección; iv) que este pago no correspondería para funcionarios de libre remoción con base en un criterio de la PGE; por lo que, no existió vulneración de derechos.

**24.** Es así como esta Corte Constitucional encuentra que la decisión judicial impugnada cuenta con una suficiencia fáctica y normativa pues los jueces de la Sala Provincial enunciaron las normas jurídicas en las que fundamentaron su decisión de aceptar el recurso de apelación interpuesto. Adicionalmente, esta Magistratura ha constatado que los jueces de la Sala Provincial respondieron a la pretensión central del accionante con la que manifestó se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica e igualdad y no discriminación que era el reconocimiento del pago de la compensación por jubilación previsto en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, por parte del GAD de Orellana.

25. Por lo tanto, este Organismo no evidencia una conducta judicial que cause una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por falta de análisis de derechos constitucionales (artículo 76.7.1 de la CRE).

### 5. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **363-21-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

36321EP-79c46



**Caso Nro. 363-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles doce 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**



**Sentencia 465-21-EP/25**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

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

### **CASO 465-21-EP**

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

### **SENTENCIA 465-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una demanda de acción extraordinaria de protección, al verificar que la Unidad Judicial con sede en el cantón Santo Domingo, provincia Santo Domingo de Los Tsáchilas no vulneró el derecho a la defensa ni el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

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

1. El 23 de octubre de 2020,<sup>1</sup> Jorge Eduardo Molina Núñez impugnó la multa de tránsito impuesta en su contra el 14 de octubre de 2019, debido a que habría excedido los límites de velocidad permitidos; según el artículo 389 numeral 6 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).<sup>2</sup> El caso fue signado con el número 23281-2020-05625.<sup>3</sup>
2. Mediante auto de 27 de octubre de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia Santo Domingo de Los Tsáchilas (“Unidad Judicial”), entre otras cosas, dispuso que previo a proveer lo que corresponda, la Comisión de Tránsito del Ecuador - delegación de Santo Domingo de Los Tsáchilas (“Comisión de Tránsito”) certifique el día y la hora en que fue notificado el impugnante con la presunta contravención. También se ordenó la remisión de las fotografías del radar por el cual se emitió la boleta de citación impugnada en el

<sup>1</sup> El 14 de octubre de 2019, a las 00h29, un fotoradar del kilómetro 251 de la vía Quevedo – Santo Domingo captó una infracción por exceso de límites de velocidad, de un vehículo con placas PCW-9997 al circular a 118Km/H, en una vía en la que se puede circular hasta 100Km/H. El propietario de dicho vehículo sería Jorge Eduardo Molina Núñez, quien contaría con 15.5 puntos en su licencia de conducir y se le habría impuesto como multa el pago de USD 115.80. La citación fue signada con el número 50446001415 y fue ingresada por el agente de tránsito Jhon William Segarra Villao.

<sup>2</sup> COIP. Art. 389.- Contravenciones de tránsito de cuarta clase. - Serán sancionados con multa equivalente al treinta por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general: 6. La o el conductor que con un vehículo automotor exceda dentro de un rango moderado los límites de velocidad permitidos, de conformidad con los reglamentos de tránsito correspondientes.

<sup>3</sup> Esta impugnación se fundamentó en que Jorge Eduardo Molina Núñez no habría sido notificado con la citación de la presunta infracción de tránsito, sino que habría tenido conocimiento de dicha infracción al revisar la página de multas de la Agencia Nacional de Tránsito. Por ello, solicitó que se convoque a audiencia para que se “demuestre que se ha realizado la notificación de la citación [...] como lo establece la sentencia N. 71-14-CN/19”.

proceso. El 28 de octubre de 2020, la Comisión de Tránsito informó que la notificación fue realizada “en el correo molinanjsi@gmail.com registrado para el efecto”.<sup>4</sup>

3. Mediante auto de 29 de octubre de 2020, la Unidad Judicial convocó a audiencia que se llevaría a cabo el 23 de noviembre de 2020 a las 15h30.
4. El 30 de octubre de 2020, Jorge Eduardo Molina Núñez realizó el anuncio de pruebas correspondiente. Adicionalmente, expuso que el correo referido por la Comisión de Tránsito no es de su titularidad y que una vez verificado “el correo electrónico molinanjsi@gmail.com no existe”; por lo que requirió que “se designe a un perito informático, con la finalidad de que el mismo [...] determine si existe o no, el correo electrónico [...] con la finalidad de detectar el posible cometimiento de un delito de fraude procesal”.
5. Mediante auto de 05 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial no atendió el requerimiento del peritaje “en virtud de que el impugnante debe traer toda la prueba que sea necesaria a la audiencia, dejando a salvo lo que establece el art. 231 numeral 4) del [COFJ]”. Frente a ello, en escrito de 09 de noviembre de 2020, Jorge Eduardo Molina Núñez solicitó a la Unidad Judicial que motive su decisión y expuso que la pericia corresponde a un documento presentado “dentro de un proceso judicial y por cuanto existe ya un proceso judicial, no procede solicitar una diligencia preprocesal”.
6. Mediante auto de 11 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial, entre otras cuestiones, indicó que no se atiende lo solicitado por el impugnante, pues la prueba debe “ser anunciada” según lo prescrito en el artículo 642 numeral 3 del COIP. Por último, se dejó a salvo que, en el caso de existir algún delito por parte de la Comisión de Tránsito, el impugnante acuda a la vía correspondiente.
7. Mediante sentencia de 07 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial declaró la culpabilidad de Jorge Eduardo Molina Núñez por haber incurrido en la contravención tipificada y sancionada en el artículo 389 numeral 6 del COIP y fue multado con el 30% de un salario básico unificado.
8. El 17 de diciembre de 2020, Jorge Eduardo Molina Núñez (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 07 de diciembre de 2020 dictada por la Unidad Judicial (“**sentencia impugnada**”). Además, se observan cargos contra el auto de 11 de noviembre de 2020 que: i) agregó al expediente los documentos presentados por la Comisión de Tránsito; ii) incorporó al

---

<sup>4</sup> Expediente de la Unidad Judicial (“**Expediente**”), fojas 9 a la 13.

expediente los escritos y prueba presentada por el accionante; y, iii) negó la solicitud de motivar el auto de 05 de noviembre de 2020 en lo relativo al peritaje, dejando a salvo la vía penal (“**auto impugnado**”).

9. Mediante sorteo electrónico, la causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.<sup>5</sup> Posteriormente, mediante auto de 12 de abril de 2021, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, lo admitió a trámite. En dicho auto se requirió el informe de descargo correspondiente a la Unidad Judicial; el cual fue presentado el 07 de mayo de 2021.
10. Mediante auto de 10 de enero de 2025 y notificado el 13 de enero del mismo año, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

## 2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## 3. Alegaciones de las partes

### 3.1. Del accionante

12. Según el accionante, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en las garantías de: i) no ser privado en el derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, ii) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; y, iii) motivación.
13. Arguye que la judicatura impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque no actuó con debida diligencia, pues “debió tramitar la petición” para la realización del informe pericial:

---

<sup>5</sup> El 25 de mayo de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

por el derecho a la CONTRADICCIÓN [sic], que constitucionalmente le asiste al hoy accionante, era ese el momento procesal oportuno para poder contradecir la información emitida por el señor Asesor Técnico Jurídico de la Comisión de Tránsito del Ecuador, información que se presentó en contra del hoy accionante, y así tener todos los medios adecuados para poder ejercer su derecho constitucional a la defensa.

14. En sentido similar, indica que la Unidad Judicial “limitó la posibilidad de realizar la pericia de una información -correo electrónico- la cual fue [conocida] en el desarrollo del mismo proceso, [...] aduciendo que no procedía dicha petición”. A criterio del accionante, con ello se vulneró el derecho a la defensa.
15. Afirma que se vulneró la garantía de motivación durante la audiencia porque solo se habría pronunciado sobre la prueba presentada por la Comisión de Tránsito “sin tomar en cuenta ningún argumento ni prueba que fue practicada por parte del hoy accionante”. Estima que la sentencia impugnada, y emitida de manera escrita, también ocasiona el menoscabo de la garantía de motivación porque esta “solo se encargó de anunciar doctrina abstracta y sentencias de carácter constitucional, que nada tienen que ver con los argumentos [presentados]” y no se pronunció sobre los argumentos y prueba practicada por el accionante. Concluye que su “situación jurídica [...] hubiera sido distinta si los argumentos y las pruebas presentadas dentro del proceso, hubieran sido tomadas en cuenta [...]”.
16. Sobre la base de los cargos expuestos, solicita que se acepte su acción, se deje sin efecto la sentencia impugnada, se reenvíe su caso y se emita la declaratoria jurisdiccional previa en contra del juez accionado, de ser procedente.

### **3.2. De la Unidad Judicial**

17. En su informe, la Unidad Judicial expuso que:

[...] se indica plenamente que el señor impugnante debe anunciar la prueba, así lo dice el texto de la norma propia que debe aplicarse en el caso, que me permití transcribir en líneas anteriores (Art. 642 #3 del COIP), para mejor entender el anuncio se realizó [sic] tres días antes de la prueba que va a practicar en la audiencia oral pública de impugnación, así inclusive lo hacen en la práctica diaria en todo procedimiento expedito similar al presente, de los muchos casos que se sustancian todo [sic] los días en la [sic] diferentes despachos [...].

18. Añade que “el abogado patrocinar [sic] del impugnante tenía pleno conocimiento del procedimiento a seguir en la causa debiendo anunciar toda la prueba que iba a practicar y presentar en la audiencia de juicio”. En suma, esgrime que:

nunca se inadmitió o rechazó alguna prueba que el impugnante haya presentado o practicado en audiencia, la confusión del mismo es cuando se atendió el escrito de prueba y se fundamentó el por qué no se dio paso el tema de la pericia requerida por el señor impugnante, dejando el derecho de realizarla según en el número 4 del Art. 231 del COFJ, que es lo pertinente conforme a derecho, es decir nunca se le dejó [sic] en indefensión y por ende no se vulneró el derecho a la defensa como trata de hacer creer el accionante.

**19. Concluye que:**

es indispensable indicar que al momento de solicitar prueba en este tipo de procedimiento expedito se convierte en juez de sustanciación y en el presente caso el suscrito es juez de impugnación, quien está llamado a resolver sobre dejar sin efecto la sanción ya impuesta o ratificarla de acuerdo a la prueba anunciada que deben traer los impugnantes para practicarla de forma legal en audiencia.

**4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

**20.** Conforme al artículo 94 de la CRE, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

**21.** Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que se dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.<sup>6</sup>

**22.** En tal sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

(i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

23. Sobre la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes, se verifica que no se desarrolla una base fáctica ni una justificación jurídica como lo requiere el párrafo *ut supra*. De modo que, ni aun realizando un esfuerzo razonable, se formulará un problema jurídico sobre ello.
24. Por otro lado, de los cargos sintetizados en los párrafos 13 y 14 *supra*, se observa como tesis la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa. Estos argumentos comparten como base fáctica que la Unidad Judicial habría limitado la posibilidad de realizar una pericia al no tramitarla (párr. 13 *supra*). Adicionalmente, la Unidad Judicial no habría considerado que este tuvo conocimiento de la información sobre la que recaería el peritaje,<sup>8</sup> de manera posterior a la solicitud del mismo (párr. 14 *supra*). En consecuencia, se encuentra que los cargos se apegan más al derecho a la defensa al estimar que no se habría tramitado el requerimiento de la diligencia pericial sobre un documento, conocido por el accionante en el desarrollo del proceso, por lo que se resolverán sobre la base del siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa del accionante al no tramitar la solicitud de peritaje y no considerar que el accionante tuvo conocimiento de la información, sobre la cual haría la pericia, de manera posterior al inicio del proceso?**
25. Respecto del párrafo 15 *supra*, el accionante afirma la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como base fáctica indica que la Unidad Judicial no se pronunció en su decisión sobre los argumentos y prueba practicada por el accionante, sino solo sobre aquella presentada por la Comisión de Tránsito. Como justificación jurídica, el accionante concluye que su situación jurídica habría sido diferente si sus pruebas y alegatos se habrían considerado, al momento de decidir. De ello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incongruencia frente a las partes, al no pronunciarse sobre los argumentos y la prueba presentada por el accionante?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1 **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa del accionante al no tramitar la solicitud de peritaje y no considerar que el accionante tuvo conocimiento de la información, sobre la cual haría la pericia, de manera posterior al inicio del proceso?**

---

<sup>8</sup> Esto es, el oficio que incluiría el correo para notificaciones de tránsito al accionante.

26. La Constitución establece, en el artículo 76, número 7 letra a, que “nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”. Esta Corte ha señalado que existe indefensión cuando a alguna de las partes:

Se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; y además cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como, por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.<sup>9</sup>

27. En el caso bajo análisis, el accionante alega que se habría vulnerado el derecho a la defensa en razón de que no se le habría permitido realizar un peritaje sobre la inexistencia del correo al cual se habría notificado la boleta de tránsito. Al respecto, la Unidad Judicial indicó que, en el procedimiento expedito para tramitar contravenciones de tránsito, el accionante debe anunciar las pruebas que va a practicar en audiencia. Añadió que, dentro del proceso “nunca se inadmitió o rechazó alguna prueba que el impugnante haya presentado o practicado en audiencia”;<sup>10</sup> concluyó que al ordenar la realización de la prueba se convertiría en juez de sustanciación y no de impugnación como lo sería para este caso.

28. Sobre la base de ello, se hacen las siguientes consideraciones: el artículo 644 del COIP regula el procedimiento expedito para contravenciones de tránsito y, en lo principal, dispone que:

Son susceptibles de procedimiento expedito todas las contravenciones de tránsito, flagrantes o no.

La persona citada podrá impugnar la boleta de tránsito, dentro del término de tres días contados a partir de la citación, para lo cual el impugnante presentará la copia de la boleta de citación ante **la o el juzgador de contravenciones de tránsito, quien juzgará sumariamente en una sola audiencia convocada para el efecto en donde se le dará a la o al infractor el legítimo derecho a la defensa.**

[...]

La sentencia dictada en esta audiencia de acuerdo con las reglas de este Código, será de condena o ratificatoria de inocencia y podrá ser apelada ante la Corte Provincial, únicamente si la pena es privativa de libertad.

[...]

[Énfasis agregado]

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24; Sentencia 1027-15-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 28; Sentencia 1134-15-EP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 35; y sentencia 1944-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 17.

<sup>10</sup> Informe de descargo presentado por la judicatura accionada.

29. Por su parte, la jurisprudencia ha indicado que, por su naturaleza, en este tipo de procedimientos, la autoridad judicial:

debe **precautelar los principios de oralidad, celeridad e inmediatez procesal**, es así que claramente la norma citada señala que se juzgará la infracción sumariamente en una sola audiencia y que la sentencia debía dictarse dentro de la misma. **De la norma procesal, se denota que el fin de la audiencia es que el presunto infractor ejerza su derecho a la defensa** [énfasis añadido].<sup>11</sup>

30. En suma, ha indicado que estos procedimientos no contienen normas probatorias expresas, y de forma específica que las pruebas se practican en audiencia.<sup>12</sup>

31. De ello se desprende que el momento procesal oportuno para ejercer el derecho a la defensa es en audiencia. En el presente caso, el accionante alega que la Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa porque el juez de la causa, al no tramitar la pericia solicitada, no consideró que el accionante tuvo conocimiento del informe de la Comisión de Tránsito de manera posterior al inicio del proceso. Sobre este particular, de la revisión íntegra del expediente, se verifica que el accionante, además de comparecer a la audiencia:<sup>13</sup>

- a. Mediante escrito de 28 de octubre de 2020, la Comisión de Tránsito ingresó al proceso el informe de notificación realizado al correo “molinanjsi@gmail.com registrado para el efecto”;
- b. La audiencia fue convocada mediante auto de 29 de octubre de 2020 y se llevaría a cabo el 23 de noviembre de 2020;
- c. Mediante escrito de 30 de octubre de 2020, el accionante anunció como pruebas:
  - i) la certificación de documentos materializados desde la página del SRI con el correo electrónico consignado por el accionante para dichos trámites; ii) la certificación de documentos materializados desde la página de Gmail, indicando que el correo electrónico señalado por la Comisión de Tránsito no existiría en dicha plataforma; y, iii) el testimonio del accionante. Finalmente, requirió que se designe un perito para determinar si el correo señalado por la Comisión de Tránsito existe o no, así como para determinar la presunta comisión de un delito de fraude procesal;

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1945-14-EP/20, 2 de junio de 2020, párr. 27.

<sup>12</sup> CCE, sentencias 1945-14-EP/20, 2 de junio de 2020, párr. 27; CCE, 860-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 24.

<sup>13</sup> Acta de audiencia, foja 41 del expediente de la Unidad Judicial.

- d. Mediante auto de 05 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial admitió todas las pruebas presentadas por el accionante, sobre la solicitud de peritaje señaló que debe llevarse la prueba a audiencia y dejó a salvo la vía penal respecto del presunto delito identificado por el accionante; finalmente, la audiencia se llevó a cabo en la fecha señalada, el 23 de noviembre de 2020 con la participación del accionante, en la que se practicaron las pruebas admitidas a trámite.
32. De lo detallado, se constata que el pronunciamiento de la judicatura sobre la solicitud del peritaje no constituyó un impedimento para que el accionante ejerza su derecho a la defensa. De hecho, la judicatura dispuso que la prueba sea llevada a la audiencia pública; en suma, el accionante participó en el momento procesal oportuno para presentar y contradecir pruebas, esto es, durante la audiencia. En la misma, practicó las pruebas que fueron admitidas a trámite, una de las cuales, a su criterio, probaría la inexistencia del correo señalado por la Comisión de Tránsito. Incluso, se toma nota de que, según lo expresado por el accionante, una de las pruebas practicadas en audiencia tendría el mismo propósito que el peritaje solicitado.<sup>14</sup>
33. Ahora bien, bajo ningún concepto debe entenderse que en el procedimiento expedito no podrían requerirse diligencias, pues, en este, las partes tienen la “oportunidad de intervenir [en audiencia] y solicitar la práctica de diligencias”.<sup>15</sup> No obstante, son los jueces de instancia los llamados a determinar, en general, bajo el principio de la sana crítica y precautelando la oralidad, la celeridad y la inmediatez procesal si tales solicitudes son o no procedentes, sobre la base de los criterios de admisibilidad de la prueba, en tanto son ellos quienes resolverán el fondo de la controversia. En el presente caso, por ejemplo, estamos frente a un pronunciamiento que no niega *per se* la solicitud de la prueba; en su lugar, la judicatura se limitó a recordar que la prueba debe ser practicada en audiencia.
34. Por último, en el caso concreto, si bien el accionante alega que no tuvo conocimiento del informe de la Comisión de Tránsito durante el proceso, con lo que habría podido contradecirlo en su demanda de impugnación, se verifica que esto tampoco resultó ser óbice para que pueda ejercer el derecho a la defensa, pues podía anunciar y practicar pruebas incluso en la audiencia. Esto se desprende de que el accionante tuvo conocimiento de dicho informe quince días antes de la realización de la misma, tiempo que –a juicio de esta Corte– resulta razonable para contradecirlo en audiencia.

---

<sup>14</sup> Esta correspondería a la materialización de la página web de Gmail que indicaría la inexistencia del correo en cuestión. Audiencia del caso de origen 00:17:40.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

35. Una vez que se ha descartado la vulneración del derecho a la defensa, corresponde continuar con el análisis del segundo problema jurídico.

**5.2 ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incongruencia frente a las partes al no pronunciarse sobre los argumentos y prueba presentada por el accionante?**

36. El artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Constituyendo, este último, el criterio rector que da cuenta de una argumentación jurídica mínimamente completa.

37. Este Organismo ha indicado que hay incongruencia:

cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones – véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).<sup>16</sup>

38. Toda vez que el cargo del accionante hace referencia a la falta de análisis de las alegaciones y pruebas presentadas, esta sentencia se circunscribirá a la presunta incongruencia frente a las partes. Además, se recuerda que este vicio se configura cuando se deja de contestar un argumento relevante de las partes. Esto es, aquellos que “apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.<sup>17</sup> En consecuencia, no toda falta de contestación a un argumento implica la vulneración automática de esta garantía.

39. Es pertinente aclarar que este Organismo verificará si existió o no pronunciamiento alguno sobre los cargos relevantes relacionados con las pruebas practicadas por el accionante; pues escapa de sus competencias referirse a la valoración de estas y si prueban lo que dicen demostrar. Tampoco le corresponde pronunciarse respecto de la corrección o incorrección de las decisiones judiciales. Así, se deja constancia expresa que en esta sentencia no se analizará el conflicto de fondo, sino única y exclusivamente se determinará la [in]existencia de la vulneración al derecho alegado.

---

<sup>16</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

40. De la revisión del proceso se observa que el accionante alegó tanto en su escrito de impugnación como en audiencia, que:
- a) La boleta de citación sería “ajena a la realidad de los acontecimientos”.<sup>18</sup>
  - b) Tuvo conocimiento de la citación luego de haber revisado “la página de multas de la Agencia Nacional de Tránsito”; es decir, no fue notificado con la misma conforme lo establece la sentencia 71-14-CN/19.<sup>19</sup>
  - c) Que a fojas 16 del expediente judicial consta el correo del accionante ante el SRI y que las fotos del vehículo adjuntadas no incluyen el correo del accionante.
  - d) Que la correcta calibración de los equipos electrónicos que captaron la presunta infracción no está controvertida.<sup>20</sup>
  - e) El accionante no ha suscrito declaración alguna ante la Agencia Nacional de Tránsito de que el correo sea de su titularidad.
  - f) A fojas 17 del expediente, consta que el correo mencionado por la Agencia Nacional de Tránsito “no existe”.<sup>21</sup>
41. Ahora bien, el objeto de la controversia de fondo implica, en este caso, la determinación del cometimiento o no de la presunta infracción penal. Por lo tanto, respecto de la relevancia de los cargos: los argumentos sobre la presunta citación, si bien no resultan relevantes para la resolución del fondo del caso, habilitan la posibilidad de impugnar la boleta –la cual habría sido efectivamente impugnada y no fue inadmiteda por ser inoportuna– y podrían influir en otras circunstancias como la prescripción de la acción; en consecuencia, por esta última consideración resultan relevantes y deberían ser contestados. Por otro lado, el argumento relativo a que la presunta infracción es “ajena a la realidad de los acontecimientos” resulta relevante, toda vez que pretende demostrar que los hechos no serían los que realmente habrían sucedido. Por lo tanto, esta alegación *prima facie*, buscaría que se emita una resolución en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.

---

<sup>18</sup> Expediente, foja 4.

<sup>19</sup> *Ibidem*; y audiencia del caso (“**audiencia**”), minuto 00:05:25 al 00:05:50.

<sup>20</sup> Audiencia, minuto 00:29:16.

<sup>21</sup> Audiencia, minuto 00:17:40.

42. En el acápite quinto de la sentencia impugnada se sintetizaron los alegatos de las partes.<sup>22</sup> Respecto del ahora accionante, se indicó que: i) alegó no haber sido notificado; ii) rindió testimonio; iii) las multas en la página web de la Comisión de Tránsito “se encuentra[n] las [imágenes], no dice fecha de citación, fecha de notificación y tampoco consta ningún correo [...]”. Tampoco iv) se habría hecho constar la declaración que indica que dicho correo es suyo. En suma, que v) “se ha probado que el correo electrónico que consta en la CTE no corresponde al señor Jorge Molina, se ha probado que el correo que consta en la CTE no existe, se probó cual [sic] es el correo electrónico del señor Jorge Molina”.
43. En el considerando sexto, la Unidad Judicial razonó que debe verificarse la existencia de una acción u omisión punible. En cuanto a la tipicidad, analizó que el sujeto activo de la contravención puede ser cualquier persona. Respecto del sujeto pasivo indicó que “por tratarse de una contravención de resultado concreto el conductor que exceda el límite de velocidad moderado, por lo que se cuenta con la citación y la prueba emitida por la agente de tránsito, quien da cuenta de la violación a la norma de circulación vehicular”. Sobre el objeto, identificó que “el bien a proteger es la seguridad vial y la vida de las personas”. Finalmente, acerca de la conducta, a su criterio “no ha generado duda respecto de la responsabilidad del procesado, en razón de que inobservó la normativa de tránsito desobedeció los reglamentos de tránsito”.
44. En el acápite séptimo agregó que, en:

este caso el señor Jorge Molina a través de la defensa indica que se lo ha dejado en indefensión que el correo electrónico en el cual ha sido notificado no le corresponde, y presenta documentos en los cuales consta el correo electrónico registrado en otras instituciones y que el correo donde se le ha notificado la contravención no existe, el Abg. Abel Maridueña en representación de la CTE en la respectiva audiencia presentó los siguientes documentos, el impreso de la notificación código 50446001415, en la [que] se detalla claramente el lugar de la contravención, las características del vehículo y la narración del hecho, al igual que se observa el número de placa del vehículo (PCW-9997); además presenta la fotografía ampliada en la que se observa la placa del vehículo PCW-9997; así también la notificación de citaciones por radar en la [que] se detalla claramente (Citación. 50446001415, Fee. Notif. 14-10-2019. Fee. Cit. 14. 10. 2019, Fee. Ing. 14, 10, 2019, correo molinanjsi@gmail.com; el certificado único de homologación de la video cámara fotoradar, el certificado de calibración de equipos Safe Pace CAM 400, los documentos antes referidos en copias certificadas [...].

---

<sup>22</sup> La sentencia impugnada se divide en ocho acápites. En el tercer acápite sobre las “normas aplicables”, la Unidad Judicial citó los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 76 numeral 2, 76 numeral 7 literales a), c), g), h), k) y 169 de la Constitución; 5 numeral 4, 644 y, 563 del COIP; 18, 19 y 29 del Código Orgánico de la Función Judicial. En el acápite cuarto, la Unidad Judicial citó el artículo 644 del COIP, así como la sentencia 8-13-SCN-CC.

45. Adicionó que consta en el expediente “el registro de la citación y de la notificación al mismo correo señalado por el señor impugnante esto según la prueba practicada por [la Comisión de Tránsito], es decir no se ha dejado en indefensión, se ha dado el tiempo pertinente; dando la certeza al suscrito juzgador de que se ha configurado la contravención [...]”. Refirió que no se ha justificado elementos que excluyan la antijuricidad.
46. Asimismo, reseñó el razonamiento de los procesos 2014-0616 y 2014-0546, en los que se habría impugnado de manera oportuna las boletas de citación de multa de tránsito, pero no se habría desvirtuado el cometimiento de la infracción. Con base en ello, fundamentó su decisión en que, si bien el procesado impugnó la contravención de tránsito “no presenta prueba alguna con la que pretenda justificar su impugnación, sin lograr desvirtuar su responsabilidad en el cometimiento de la contravención de tránsito, por lo que no ha desvirtuado lo aseverado y fundamentado por la Agente de tránsito quien emitió la citación en referencia y la prueba exhibida”.
47. Y, finalmente, estimó que: “si realizamos un análisis de la prueba material y documental que obran del expediente, el impugnante no ha desvirtuado la contravención, más ratifica el cometimiento de dicha infracción; por lo que ésta se la considera como prueba plena de las permitidas por la ley y el reglamento de tránsito”.
48. De lo expuesto en los párrafos anteriores, se verifica que la mayoría de los argumentos del accionante se referían a la supuesta falta de notificación de la boleta de citación [párr. 43 literales b), c), e) y f)]. Los cuales fueron atendidos por la Unidad Judicial, pues esta, luego de referirse a estos argumentos y a las pruebas que tendrían como finalidad exponer la presunta inexistencia del correo electrónico, razonó que “se observa el número de placa del vehículo (PCW-9997); además presenta la fotografía ampliada en la que se observa la placa del vehículo PCW-9997; así también la notificación de citaciones por radar en la se detalla claramente (Citación. 50446001415, Fee. Notif. 14-10-2019. Fee. Cit. 14. 10. 2019, Fee. Ing. 14, 10, 2019, correo molinanjsi@gmail.com”.
49. Asimismo, se aprecia la constatación en el expediente del “registro de la citación y de la notificación al mismo correo señalado por el señor impugnante”. Es decir, la Unidad Judicial contestó los argumentos relacionados con la presunta falta de citación expuestos por el accionante en el proceso de origen. Así, la judicatura enfatizó que la defensa del accionante se habría enfocado en la existencia del correo y no en la inexistencia de la contravención de tránsito, a pesar de haberse identificado el vehículo como de su propiedad.

50. Ahora bien, toda vez que la calibración de los equipos que captaron la presunta infracción no serían un punto controvertido, tampoco sería razonable exigir un pronunciamiento sobre aquello.
51. Se observa que el accionante alegó que la boleta de citación sería “ajena a la realidad de los acontecimientos”. Al respecto, la sentencia impugnada determinó que la conducta punible se habría llevado a cabo y que no existirían causas de exclusión de la responsabilidad penal. De hecho, la judicatura estimó que el accionante no habría presentado prueba alguna que desvirtúe el presunto cometimiento de la contravención, por lo que no habría logrado mantener la presunción de inocencia que recae sobre él. En consecuencia, se verifica que la judicatura también se pronunció sobre el cargo del accionante, indicando las razones por las que, a su criterio, se habría incurrido en la infracción.
52. Por las mismas razones, el accionante también alegó la presunta vulneración de este derecho en audiencia. Al respecto, si bien el artículo 563 numeral 5 del COIP determina que “[s]e resolverá de manera motivada en la misma audiencia”, aquello no obsta el dejar de observar el artículo 644 del COIP, norma específica para casos de contravenciones de tránsito. Dicha disposición normativa exige que la decisión dictada en audiencia sea “de condena o ratificatoria de inocencia”.
53. Sobre la base de los antecedentes expuestos y desarrollados, se verifica que la sentencia fue condenatoria, de modo que cumple la norma específica de la materia.
54. Sobre la base de lo expuesto, esta Corte encuentra que la Unidad Judicial sí se pronunció sobre los cargos expuestos y sobre la prueba admitida y practicada en audiencia. En consecuencia, no incurre en la incongruencia alegada.
55. Respecto a la solicitud de que se emita la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable, al no evidenciarse la vulneración a derechos constitucionales, la solicitud de la entidad accionante respecto a la declaratoria jurisdiccional previa es improcedente.<sup>23</sup>

## 6. Decisión

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

---

<sup>23</sup> CCE, sentencia 1724-17-EP/22, 07 de septiembre de 2024, párr. 28.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 465-21-EP.
2. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero de 2025.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 465-21-EP/25****VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El 23 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 465-21-EP/25. En la misma, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Jorge Eduardo Molina Núñez (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 07 de diciembre y el auto de 11 de noviembre de 2020, emitidos por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Unidad Judicial**”), en el marco del proceso penal por contravenciones de tránsito signado con el número 23281-2020-05625.
2. La sentencia de mayoría resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección *in examine*, puesto que consideró que la sentencia de 07 de diciembre de 2020, no vulneró el derecho a la defensa, ni el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**1. Análisis**

3. La sentencia de mayoría resuelve dos problemas jurídicos; sin embargo, discrepo con el planteamiento y análisis del segundo de ellos que se formuló, con base al cargo contenido en el párrafo 15 de la referida decisión, de la siguiente manera:

**¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso, en su garantía de la motivación, por incongruencia frente a las partes al no pronunciarse sobre los argumentos y la prueba presentada por el accionante?**

4. Sustento mi desacuerdo en que el cargo contenido en el párrafo 15 de la sentencia de mayoría carece de una carga argumentativa suficiente para ser analizado a través del vicio de incongruencia frente a las partes, aun cuando se realice un esfuerzo razonable. Este Organismo ha señalado que el vicio de incongruencia frente a las partes se configura cuando, en la fundamentación fáctica o jurídica, no se ha respondido a algún **argumento relevante** de las partes procesales.<sup>1</sup>
5. El accionante alega la vulneración de la garantía de motivación bajo el argumento de que la Sala “no se pronunció sobre los argumentos y la prueba practicada”. Sin embargo, a mi parecer, no identifica cuál fue el argumento relevante que no fue considerado por la Sala, pues se limita a afirmar de manera general que sus argumentos

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

no fueron tomados en cuenta. Además, dicha alegación se orienta hacia el mérito del caso, al señalar que la Sala no se pronunció sobre la prueba practicada.

6. Con base en lo señalado, emito el presente voto concurrente, ya que considero que no correspondía el planteamiento y análisis del segundo problema jurídico.

Firmado  
digitalmente por  
PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET  
PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET  
Fecha: 2025.02.13  
14:55:50 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 465-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:52; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

46521EP-79d52



**Caso Nro. 465-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves trece 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



**Sentencia 690-21-EP/25**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

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

## **CASO 690-21-EP**

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

#### **SENTENCIA 690-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el marco de una acción de protección. Este Organismo concluye que la sentencia de los jueces de la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación pues cuenta con una motivación suficiente.

### **1. Antecedentes procesales**

#### **1.1. Antecedentes del proceso de origen**

1. El 20 de noviembre de 2019, Sandy Rodrigo Cedeño Meza (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (“**CNEL**”) por haber sido cesado de sus funciones como servidor público de carrera.<sup>1</sup>
2. El 16 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón 24 de Mayo, provincia de Manabí, (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda.<sup>2</sup> Frente a esta decisión, CNEL interpuso un recurso de apelación.

<sup>1</sup> De acuerdo con lo alegado por el accionante, el 1 de enero de 1999 ingresó a trabajar en CNEL “cumpliendo a cabalidad con cada una de [sus] obligaciones sin tacha alguna como sub agente en Noboa 24 de mayo”. Posteriormente, el 18 de marzo de 2019, fue cesado de funciones mediante memorando CNEL-CNEL-2019-0261-M, pese a ser servidor público de carrera. Argumentó que, el cese de funciones se fundamentó en un oficio emitido por la EMCO EP que explicaba lo siguiente: “Como es de su conocimiento, a partir de la promulgación del decreto ejecutivo NO 135 de 01 de septiembre de 2017, se ha venido cumpliendo con las diferentes disposiciones del Gobierno Central con la finalidad de optimizar y reducir el gasto público, por lo que en el marco de esta políticas de austeridad y debido a la situación económica por la que atraviesa el país, en uso de la atribución que tiene EMCO DP se dispone la reducción de al menos el 10% de la nómina de Talento Humano de su Representada”. Por todo lo mencionado, el accionante alegó la vulneración de sus derechos al trabajo; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de ser juzgado ante juez competente con observancia al trámite propio de cada procedimiento y de motivación; a la seguridad jurídica y a la igualdad formal, material y no discriminación. Proceso 13266-2019-00274.

<sup>2</sup> La Unidad Judicial estableció que, “el accionante tenía relación laboral con nombramiento definitivo o de carrera que goza de estabilidad y que bien podría ser objeto de desvinculación mediante el ordenamiento legal del estado ecuatoriano, más no con la aplicación de una comunicación o memorando que hace referencia de (sic) desvinculación a trabajadores ocasionales, lo cual no es su caso”. Como medidas de

3. El 17 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto, revocó la sentencia subida en grado, y declaró improcedente la acción de protección.<sup>3</sup> Respecto de esta decisión, el accionante interpuso un recurso de aclaración.
4. El 24 de noviembre de 2020, la Corte Provincial resolvió el recurso de aclaración presentado por el accionante.<sup>4</sup>
5. El 22 de diciembre de 2020, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de septiembre de 2020 emitida por la Corte Provincial.

## 1.2. Proceso ante la Corte Constitucional

6. El 16 de abril de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y solicitó a la Corte Provincial presentar un informe de descargo debidamente motivado en el plazo de diez días.<sup>5</sup>
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se reasignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,<sup>6</sup> quien avocó conocimiento del caso el 3 de abril de 2024 y solicitó a la Corte Provincial presentar un informe de descargo debidamente motivado en el término de cinco días.
8. Pese a haber sido debidamente notificada, la Corte Provincial no presentó informe de descargo alguno.

---

reparación, la Unidad Judicial dispuso dejar sin efecto el memorando impugnado, reintegrar al accionante a su puesto de trabajo en el plazo de quince días y pagar las remuneraciones dejadas de percibir.

<sup>3</sup> La Corte Provincial determinó que, la terminación de la relación laboral entre el accionante y CNEL se dio por despido intempestivo. Agregó que, de acuerdo con el acta de finiquito suscrita por las partes, el accionante expresó su voluntad de aceptar la terminación de la relación laboral. Por tal, concluyó que la relación laboral no terminó a través del memorando CNEL-CNEL-2019-0261-M, como alegaba el accionante.

<sup>4</sup> La Corte Provincial señaló que “lo que pretende la compareciente, a título de pedir aclaración es la modificación o alteración del pronunciamiento con el que se hallan notificados, lo cual está negado a todo Juez”.

<sup>5</sup> El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 690-21-EP estuvo conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

<sup>6</sup> Mediante sorteo de 1 de marzo de 2021, se asignó el caso al exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Posteriormente, debido a la renovación parcial de juezas y jueces, la causa fue reasignada mediante sorteo a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

## 2. Competencia

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”) y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante pretende que se declare la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento y de motivación; y el derecho a la seguridad jurídica.<sup>7</sup> Como medida de reparación solicita que se ordene su inmediato reintegro con todos los beneficios que recibía antes de su desvinculación.
11. El accionante considera que la Corte Provincial vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva al no analizar los hechos ni resolver las alegaciones realizadas en la acción de protección. A continuación, cita el considerando quinto de la sentencia impugnada y agrega que:
- [...] debieron los jueces comprobar si el memorando con el que termina la relación laboral, constaba motivado, pues en dicho texto hacía referencia a un oficio de la EMCO-EP, [...] en el que se dispone la reducción de al menos el 10% de la nómina del Talento Humano, y que establecía una serie de requisitos para poder cesar de funciones [...].
12. Además, el accionante cita el oficio de la EMCO-EP<sup>8</sup> y manifiesta que los jueces provinciales “debieron confrontar, verificar, constatar” el contenido del mismo. Señala que, aunque este oficio era el sustento del memorando de cese de funciones, “los jueces en la sentencia nada señala (sic) sobre estos argumentos que fueron puesto (sic) a conocimientos (sic) para resolución y verifiquen (sic) la vulneración de derechos”.
13. Por otro lado, el accionante agrega que la Corte Provincial no partió de la naturaleza de la relación laboral para poder determinar si el régimen aplicable era la LOSEP o el Código de Trabajo y, si la figura y el procedimiento usado para el cese de funciones no atentaba contra sus derechos constitucionales.

<sup>7</sup> Constitución, artículos 75, 76 numerales 1, 3 y 7 literal l) y 82; respectivamente.

<sup>8</sup> Empresa Coordinadora de Empresas Públicas.

14. Además, el accionante sostiene que los jueces provinciales no analizaron “la orden del Gerente General [de] que el cese de funciones era para servidores ocasionales” y que “[t]ampoco consta el desarrollo ni análisis del derecho de igualdad, [...] pues debieron también esgrimir del (sic) por qué se incluyó a un servidor de carrera con nombramiento definitivo, en un listado de cese de servidores ocasionales”.
15. De esta manera, luego de transcribir la parte pertinente del considerando sexto de la decisión impugnada, el accionante observa que:

[...] no hay el análisis prolijo ni un pronunciamiento [sobre] si dichos hechos vulnera (sic) o no derechos, si la actuación del estado es arbitraria, en base a los hechos que se expuso en la demanda de acción de protección, sino que se basan exclusivamente al despido intempestivo, y en la verificación de que el accionante recibió una indemnización económica, cuando no se pelea la indemnización, se pelea la vulneración del derecho al debido proceso, al trabajo, a la seguridad jurídica.
16. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el accionante alega que “ninguna de estas situaciones aquí expuestas y que constan en la demanda fue objeto de análisis por parte de los juzgadores de Corte Provincial”. Además, señala que “no se ha desarrollado ni resuelto el proceso en base a las alegaciones de las partes, limitándose a solo decir que fue un despido intempestivo, sin observar el régimen laboral [...], verificación de la violación a la igualdad formal y material”.
17. En cuanto a la posible vulneración de la garantía de ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, el accionante no presenta argumentación alguna.
18. El accionante también considera que la Corte Provincial vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no “resolver los puntos esenciales donde se podría evidenciar la vulneración de los derechos constitucionales”. De esta manera, indica que “la falta de este análisis demuestra que no existe por parte de los jueces el ejercicio de profunda razonabilidad para determinar si concurre o no vulneración de derechos, lo que constituye una insuficiencia de motivación”.
19. El accionante considera que, “utilizar el despido intempestivo para servidores de carrera con nombramiento definitivo que ejercen funciones administrativas, es una vulneración a la seguridad jurídica”. Alega que, la Corte Provincial debió verificar y analizar los artículos 326 numeral 16 de la Constitución y 17 y 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Indica que, la Corte Provincial solo señaló que el accionante estaba amparado “bajo el Código de Trabajo y que por ende el despido intempestivo es jurídicamente viable, y que no existe vulneración de derechos”.

### 3.2. Argumentos de la judicatura accionada

20. Mediante autos de 16 de abril de 2021 y de 3 de abril de 2024, se solicitó a la Corte Provincial presentar un informe de descargo debidamente motivado, sin embargo, hasta la presente fecha, no emitió pronunciamiento alguno.

### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Previo a plantear los problemas jurídicos en el caso en concreto, este Organismo considera oportuno reiterar que, si bien el auto de admisión, de forma general, pudo pronunciarse respecto de ciertos cargos de la demanda que *prima facie* cumplían los requisitos necesarios para su admisibilidad, aquella fase es preliminar. Por lo tanto, la última valoración respecto del contenido de los cargos presentados se realiza en la etapa de sustanciación.<sup>9</sup> En consecuencia, ahora le corresponde a esta Corte Constitucional efectuar un profundo análisis de los argumentos esgrimidos en la demanda para proseguir con el planteamiento de los problemas jurídicos, conforme a la jurisprudencia emitida.
22. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
23. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.<sup>10</sup> La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que le permitan analizar la violación de derechos.<sup>11</sup>
24. De la revisión del párrafo 17 *supra*, se evidencia que este argumento carece de base fáctica y justificación jurídica ya que el accionante se limitó a afirmar la vulneración de la garantía de ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento. Por tanto, esta Corte no encuentra un argumento claro ni completo para analizar la posible vulneración de este derecho, ni aun realizando un esfuerzo razonable conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20. Por lo que, se descarta su análisis.
25. Conforme lo señalado en el párrafo 19 *supra*, se advierte que el accionante desea que esta Corte analice la correcta aplicación de los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de

<sup>9</sup> CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 18.

Empresas Públicas. No obstante, de conformidad con la sentencia 1593-14-EP/20, a este Organismo no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.<sup>12</sup> Por tanto, no se planteará una pregunta jurídica al respecto.

26. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 11 a 16 y 18 *supra*, la Corte observa que el accionante centra sus argumentos en la supuesta falta de análisis de los hechos y derechos alegados en la sentencia impugnada. Por ello, para evitar la reiteración argumental en los análisis,<sup>13</sup> toda vez que los cargos se relacionan con la presunta omisión de la Corte Provincial de analizar la posible vulneración de derechos en el caso de origen, se abordarán los cargos únicamente a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque habría incumplido el estándar de suficiencia de la motivación en garantías jurisdiccionales?**

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque habría incumplido el estándar de suficiencia de la motivación en garantías jurisdiccionales?

27. El artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución determina que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
28. La Corte Constitucional ha establecido que la motivación en toda decisión del poder público debe contener una “estructura mínimamente completa [...] integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente,<sup>14</sup> y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.<sup>15</sup> Además, en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, se exige un estándar de suficiencia reforzado, donde adicional a la

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

<sup>13</sup> CCE, sentencias 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122; 463-22-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 10 y 1815-21-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 20.

<sup>14</sup> Respecto a la fundamentación normativa, este Organismo ha indicado que la decisión no puede limitarse a citar normas, sino que “debe 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”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>15</sup> Respecto a la fundamentación fáctica, este Organismo ha establecido que “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

suficiencia fáctica y normativa, es necesario (iii) un análisis en el que se haya “verifica(do) la existencia o no de vulneración de derechos[.] [S]i en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>16</sup>

29. Por lo tanto, esta Corte debe verificar si la sentencia de la Corte Provincial cumple con los elementos referidos en el párrafo anterior para determinar si la decisión judicial cuenta con una motivación suficiente para garantías jurisdiccionales.
30. De la revisión de la sentencia impugnada,<sup>17</sup> se observa que en el considerando quinto la Corte Provincial señaló que

los aspectos relevantes sobre los cuales debe resolverse la presente causa son los siguientes: 1). - La terminación de las relaciones laborales, mediante Memorando Nro.CNEL\_CNEL-2019-0261\_M, de fecha Guayaquil (sic) 18 de Marzo (sic) del 2019, mediante el cual CNEL E.P, da por concluido el contrato definitivo celebrado con el accionante desde el 1 de enero del año 1999, como sub agente en Noboa del Cantón 24 de Mayo [...]

31. En el considerando sexto, la Corte Provincial determinó que

se desprende del contenido de la demanda presentada por el accionante, la misma hace relación a hechos que posiblemente estarían vulnerando sus derechos constitucionales, entre los que resalta el derecho al trabajo, a la igualdad formal y no discriminación ; , (sic) pues analizado el libelo de demanda y la intervención del accionante en la audiencia pública, se constata que su intención no es cuestionar la legalidad de ningún Acto o Resolución proveniente de la entidad demandada, lo que persigue el accionante es la declaración de vulneración de derechos constitucionales, pues a su entender el habérselo cesado en sus funciones como servidor con contrato definitivo, con sustento en el memorando de fojas 6, pues la constitución le cobijaría el derecho a no ser separado del trabajo, sino solo por los medios adecuados que contempla la normativa vigente en el país.

32. A continuación, la Corte Provincial en el considerando 6.1 determinó que, de la revisión del expediente, el memorando CNEL\_CNEL-2019-0261\_M (“**memorado**”), que fue alegado por el accionante como el acto que lo cesó de su cargo, no fue el acto que configuró su terminación laboral, sino que la terminación de su relación laboral

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, párrs. 28 y 103.1. Asimismo, cabe señalar que, de conformidad con el párrafo 103.2 de la sentencia 1158-17- EP/21, este tercer criterio tiene relación con la congruencia frente al Derecho, en el sentido de que se apunta “a reforzar la tutela de derechos fundamentales a través de la exigencia de que, al resolver un determinado problema jurídico, el juez conteste a determinadas cuestiones” que, en el caso de garantías jurisdiccionales, se trata de la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de violación de derechos constitucionales.

<sup>17</sup> Fojas 36-44 del expediente de la Corte Provincial.

con CNEL se habría dado bajo la figura del despido intempestivo. Así, la Corte Provincial constató que

la terminación de la relación laboral entre el accionante y la empresa accionada, se dio por despido intempestivo de acuerdo al Acta suscrita por el empleador y el accionante Sandy Rodrigo Cedeño Meza, quien con su firma expuso su voluntad de aceptar la terminación de la relación laboral, , (sic) donde se establece una liquidación, es la que puso fin a la relación laboral entre el accionante y la empresa accionada, mas no como se lo reitera en la demanda que es el memorando de fojas 6 el que termino (sic) la relación laboral, finiquito que se encuentra ejecutado al haberse acreditado los valores constantes en el acta de finiquito a la cuenta del Banco del Pichincha Nro. 185021920, perteneciente al accionante Sandy Rodrigo Cedeño Meza, con fecha 1-05-2019-según (sic) se constata del documento de fojas 75, actuado como prueba de la empresa accionada.

**33.** En los considerandos 6.2 y 6.4, la Corte Provincial consideró que el accionante es

un servidor al amparo del Código de Trabajo, al culminar la relación laboral de forma ilegal como lo sostiene, por esta misma razón en la liquidación se le reconoce montos por concepto de indemnización[.] Por consiguiente, si las relaciones entre empleador y trabajador se encuentra (sic) bajo el Código de Trabajo, la ruptura de esa relación laboral por conductos no previstos en la ley, genera que se lo califique como despido Intempestivo (sic), cuyo accionar contempla las sanciones que son de carácter económico indemnizatorio, lo que efectivamente ocurre en la especie, tal como se lo constata en la liquidación de autos; 6.4.-Pues en relaciones labores regidas por el código de Trabajo, cuando se termina una relación laboral bien sea por visto bueno o por despido Intempestivo (sic) a un (sic) siendo servidores de carrera, esta no contempla la figura de que se reintegre al trabajador a su puesto de trabajo, lo que contempla la norma como principio de legalidad es la indemnización por despido Intempestivo (sic), normada en el Código del Trabajo, y el Mandato constituyente No. 4, y en la Ley Orgánica de Empresas Publicas (sic) [...]

**34.** En virtud de este análisis, la Corte Provincial determinó, en los considerandos 6.7, 6.8 y en el acápite de “Decisión”, que no existió vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante porque

se evidencia que los argumentos expuestos y desarrollados por el legitimado activo se encaminaron en tratar de justificar un asunto de naturaleza constitucional, en cuanto a la afectación o vulneración de sus derechos constitucionales, laborales interponiendo acción de protección, por haberse cesado mediante el memorando de fojas 8, cuando este no fue el que termino (sic) las relaciones laborales si no que fue mediante despido Intempestivo (sic) y la suscripción del acta de finiquito; 6.8.-De este modo, si bien la acción de protección posee un carácter no subsidiario, particular que debe quedar muy claro, hay que tener en cuenta que para los efectos de resolver temas relacionados al despido Intempestivo (sic) en el que se suscribió acta de finiquito y se ha pagado la indemnización, de naturaleza eminentemente infraconstitucionales, como en el presente caso de la terminación de la relación laboral por despido Intempestivo (sic), donde se ha

previsto una indemnización no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales" (sic).<sup>18</sup>

35. De lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación fáctica y normativa suficiente. Esto porque los jueces, al analizar los hechos del caso, determinaron que el memorando alegado no vulneró los derechos invocados, porque el mismo no fue el acto que terminó la relación laboral. Sino que, el acto que habría terminado la relación laboral fue el acta de finiquito, por despido intempestivo firmado por las partes, la cual fue ejecutada, en palabras de la judicatura accionada, conforme a la ley.
36. Además, se advierte que la decisión cuenta con una fundamentación normativa suficiente ya que la Corte Provincial determinó que CNEL sí podía terminar la relación laboral con el accionante por despido intempestivo aun cuando este hubiera sido servidor de carrera, de conformidad al Código de Trabajo, al Mandato Constituyente 4 y a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.
37. Finalmente, este Organismo observa que la Corte Provincial cumple con el (iii) tercer elemento del criterio rector, determinado en el párrafo 28 de esta sentencia. Esto pues la judicatura accionada determinó que no existió vulneración de los derechos constitucionales alegados -párrafo 34 *supra*-, sino un conflicto de índole infraconstitucional sobre “la terminación de la relación laboral por despido [i]ntempestivo”. Es así que el Tribunal concluyó que “el recurrente ha hecho una invocación inapropiada de la acción de protección [...], bajo el argumento de una aparente vulneración de sus derechos; más aún, cuando la terminación de la relación laboral se ha dado bajo los parámetros previstos en el Código del Trabajo”, pues “se suscribió acta de finiquito y se ha pagado la indemnización”.
38. Por tanto, esta Corte concluye que la sentencia de 17 de septiembre de 2020, emitida por la Corte Provincial, cumplió con el estándar reforzado en garantías jurisdiccionales. En tal virtud, no se observa que la autoridad judicial demandada haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación pues cuenta con una motivación suficiente, conforme lo señalado en los párrafos 30, 31, 32 y 33 *supra*.

## 6. Decisión

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

### 1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 690-21-EP.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 68.

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

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

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

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

**SENTENCIA 690-21-EP/25****VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El 16 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 690-21-EP/25. En la misma, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Sandy Rodrigo Cedeño Meza (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 17 de septiembre de 2020 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala**”). La decisión impugnada se dictó en el marco del proceso de acción de protección signado con el número 13266-2019-00274, seguido en contra de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (“**CNEL**”).
2. La sentencia resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección al verificar que la decisión señalada *ut supra* cumplió con el estándar de suficiencia previsto en la sentencia 1158-17-EP/21. Es decir, verificó que la decisión contenía una fundamentación fáctica y jurídica suficiente y que, además, desarrolló un análisis de las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por la accionante.
3. Si bien concuerdo con la decisión adoptada, considero que el estándar de motivación aplicado para la resolución del problema jurídico es incorrecto en virtud de que el supuesto fáctico del caso *in examine* se subsume en la excepción prevista en la sentencia 2006-18-EP/24 y desarrollada en la sentencia 556-20-EP/24.
4. Este Organismo ha identificado los supuestos en los que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales. Es así que, en la sentencia 2006-18-EP/24 se determina que en los casos de conflictos laborales de servidores públicos el estándar de motivación de garantías jurisdiccionales (tercer elemento) tiene una excepción en su aplicación en razón de que la vía constitucional no es la adecuada para conocer estos conflictos siempre que el asunto no comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de los servidores ni se requiera una respuesta urgente.
5. De la revisión del expediente observo que, el accionante era un servidor público –sub agente– que pretendió esgrimir cuestiones laborales a través de acción de protección, al impugnar la terminación de su relación laboral derivada de un despido intempestivo. Además, identifiqué que del proceso no se desprende que el caso *in examine* se ajuste a los supuestos detallados en el párrafo *ut supra* para que la acción de protección proceda.

6. En consecuencia, considero que para resolver el problema jurídico planteado el Pleno de la Corte Constitucional debió aplicar las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24 puesto que los hechos del caso se subsumen en la excepción al estándar de motivación. Siendo este el único punto de divergencia que tengo con la argumentación de mayoría, no realizaré consideraciones adicionales.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET  
Fecha: 2025.02.04 10:07:48 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 690-21-EP fue presentado en Secretaría General el 29 de enero 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**

**SENTENCIA 690-21-EP/25****VOTO CONCURRENTENTE****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El caso 690-21-EP proviene de la acción de protección planteada por Rodrigo Cedeño Meza (“**accionante**”) en contra de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (“**CNEL**”) por haber sido cesado de sus funciones como servidor público de carrera. En primera instancia se aceptó la demanda; en tanto que en segundo nivel se revocó el fallo y se negó la acción de protección.
2. La parte accionante presentó acción extraordinaria de protección, alegando que el juzgador de segunda instancia no determinó si el régimen aplicable era la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) o del Código de Trabajo; y, si la figura y el procedimiento para el cese de funciones atentaba sus derechos constitucionales, vulnerando así la garantía de la motivación, porque no atendió las alegaciones de las partes, limitándose a exponer que se trata de un despido intempestivo, cuando a su criterio “utilizar el despido intempestivo para servidores de carrera con nombramiento definitivo que ejercen funciones administrativas, es una vulneración a la seguridad jurídica”.
3. En la sentencia 690-21-EP/25 se aborda la alegada violación de la motivación, analizando que en la judicatura de segundo nivel se determinó que el memorando que fue alegado por el accionante como el acto que lo cesó de su cargo, no fue con el que se configuró su desvinculación, sino que CNEL terminó el vínculo bajo la figura del despido intempestivo; así se concluye que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación fáctica y normativa suficiente, habiendo la judicatura de segunda instancia en el examen de vulneración de derechos explicado que el memorando no fue el acto de terminación, sino el acta de finiquito por despido intempestivo -que a su criterio- es una figura aplicable a un servidor de carrera conforme a la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”).
4. La decisión de la sentencia establece que el fallo impugnado está motivado, y por ello comparto la desestimación de la acción extraordinaria; no obstante, considero que derivado del examen realizado, se debió incluir que este tipo de controversias de despidos intempestivos dentro de las empresas públicas deben ser conocidas por los jueces de trabajo, conforme al artículo 32 de la LOEP que indica: “Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces

de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título”, y a la sentencia 7-11-SCN-CC.

5. Entonces la acción extraordinaria debió ser desestimada también porque la acción de protección era improcedente por la existencia de vía judicial ordinaria.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Carmen 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 690-21-EP fue presentado en Secretaría General el 30 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 22:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

69021EP-793c2



**Caso Nro. 690-21-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes tres de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y el día martes cuatro de febrero de dos mil veinticinco los votos concurrentes, 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 1303-21-EP/25**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

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

### **CASO 1303-21-EP**

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

### **SENTENCIA 1303-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que negó el recurso de apelación interpuesto respecto de la negativa de cambio de régimen penitenciario. Este Organismo concluye que la decisión impugnada no es objeto de la garantía incoada.

#### **1. Antecedentes**

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

1. Dentro de un proceso penal, el Tribunal de Garantías Penales de Napo, en sentencia de 18 de junio de 2019, declaró al señor C.I.R.B autor de delito de abuso sexual y le impuso un pena privativa de libertad.<sup>1</sup>
2. Inconforme con la decisión, el señor C.I.R.B interpuso recurso de apelación. El 2 de agosto de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo resolvió negarlo.
3. El 4 de agosto de 2020, el señor C.I.R.B requirió a la directora del Centro de Rehabilitación Social de Archidona tramitar su solicitud de cambio de régimen cerrado a semiabierto porque a su criterio “ha cumplido con el 60% de la sentencia impuesta”. Tras el trámite administrativo correspondiente, la petición fue ingresada en la Unidad Judicial Penal del cantón Tena y se signó con el número 15281-2020-01074.
4. El 5 de febrero de 2021, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tena, provincia de Napo resolvió “negar el pedido de régimen semiabierto propuesto”.

<sup>1</sup> En virtud de que, el proceso penal se origina por el cometimiento de un delito sexual y a fin de garantizar el derecho a la intimidad personal de la víctima de conformidad con los artículos 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del respectivo Protocolo de la Información Confidencial de la Corte Constitucional, se mantendrá los nombres de las partes procesales en reserva.

5. El 9 de febrero de 2021, el señor C.I.R.B interpuso recurso de apelación. El 10 de marzo de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”) resolvió negarlo:

Por cuanto el PPL fue sentenciado por otro delito autónomo e independiente dentro del proceso penal 15281-2019-01071 por haber incurrido en el tipo penal del artículo 275 del COIP [...] por cuanto no existe la convicción de que en este caso en particular se cumpla el objetivo del artículo 201 de la CRE para considerarla como una persona apta para su reinserción social.<sup>2</sup>

6. Respecto de esta decisión, el señor C.I.R.B interpuso recurso de aclaración. El 22 de marzo de 2021, la Sala Provincial resolvió negarlo.

## 1.2. El proceso en la Corte Constitucional

7. El 8 de abril de 2021, el señor C.I.R.B presentó acción extraordinaria de protección (“**accionante**”) en contra del auto de 10 de marzo de 2021. La causa se signó con el número 1303-21-EP y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
8. El 1 de julio de 2021, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión resolvió admitir la demanda y dispuso que la Sala Provincial remita un informe de descargo.<sup>3</sup>
9. El 19 de noviembre de 2024, la jueza Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa.
10. En sesión de 5 de diciembre de 2024, el proyecto de sentencia no obtuvo votos para su aprobación por tanto fue resorteado y su sustanciación le correspondió al juez Enrique Herrería Bonnet.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> En el proceso 15281-2019-01071, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tena, en sentencia de 16 de septiembre de 2019 declaró culpable al señor C.I.R.B por el cometimiento del delito de ingreso de artículos prohibidos en virtud de que “el 4 de septiembre de 2019 al realizar un registro se encontró en su bolsillo izquierdo un teléfono celular marca ZOOM”. La causa se sustanció a través de procedimiento abreviado.

<sup>3</sup>El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

<sup>4</sup>Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, Registro Oficial 613, 22 de octubre de 2015, artículo 38.- “(...) Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional”.

11. El 23 de diciembre de 2024, el juez Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa.

## 2. Competencia

12. De conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. De la parte accionante

13. El accionante considera que la decisión impugnada vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
14. El accionante afirma que la decisión impugnada carece de motivación por cuanto inobserva los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Así, refiere que:

La resolución materia de apelación es irrazonable, por cuanto aplica arbitrariamente normas contenidas en el Art. 38 literal d) del extinto Reglamento al Código de Ejecución de Penas que no es aplicable al caso del recurrente, ya que no se solicita PRELIBERTAD sino el REGIMEN SEMIABIERTO en donde se aplica preceptos legales que la misma Sala de la Corte Provincial manifiesta que el trámite debía darse con la normativa vigente antes de la reforma y sin embargo, niegan el recurso aplicando normativa posterior a las reformas vigentes vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

15. En el mismo orden de ideas, el accionante expone que “al hacer la enunciación y aplicación de la norma *ut supra* hace a la resolución ilógica pues no permite conexidad entre los hechos fácticos y normas expuestas en esta resolución, pues también se vulnera la tutela judicial efectiva”.
16. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante manifiesta que:

Al tener una resolución de fondo [...] arbitraria en la aplicación del artículo 38 literal d) del extinto Reglamento del Código de Ejecución de Penas, Art. 698 del COIP vigente y Art. 254 numeral 6 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social vigente lo cual se violenta el derecho que me asiste, pues esta actuación agrava mi situación jurídica pues lo que yo he buscado desde un inicio, es un proceso penal justo y apegado a derecho.

17. Finalmente, el accionante reitera que:

La tutela judicial efectiva no se limita a garantizar el acceso a la jurisdicción [errónea interpretación del principio de legalidad] puesto que además este derecho contiene la obligación de los Tribunales o autoridades competentes de resolver las pretensiones que ante éstos se formule.

18. Con base en los argumentos expuestos, el accionante solicita que se admita la demanda, se declare la violación de derechos alegada y se deje sin efecto la decisión de 10 de marzo de 2021.

### 3.2. De la parte accionada

19. El 19 de julio de 2021, los señores Hernán Barros Noroña, Alvaro Vivanco Gallardo y Mario Fonseca Vallejo, jueces de la Sala Provincial expusieron que “nuestra resolución no tiene el carácter definitivo [porque] toda negativa del pedido de prelibertad dictado por la autoridad judicial es reconsiderada después de 6 meses”.
20. Posterior a ello, citan los artículos 58 de la LOGJCC, 52 y 695 del COIP y hacen énfasis en el artículo 255 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación que prescribe que “si la resolución de la autoridad judicial competente fuera desfavorable, la persona privada de libertad podrá solicitar la reconsideración del cambio de régimen cerrado a régimen semiabierto luego de seis meses a partir de la fecha de resolución”.
21. En este contexto, los jueces en atención a los artículos 695 del COIP, 14 del Código de Ejecución de Penas, 41 inciso segundo del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social refieren que:

Desde que ingresan los PPL con una sentencia condenatoria al CRS inicia su proceso con el régimen cerrado que posteriormente según cumplan el plan de rehabilitación pasan a un régimen semiabierto y abierto, terminando con el cumplimiento de la pena, por lo que el PPL puede solicitar se revise su situación una vez cumpla los presupuestos necesarios y frente a la negativa de conceder el régimen semiabierto de la autoridad judicial el señor C.I.R.B puede solicitar la reconsideración luego de 6 meses contados a partir de la resolución conforme el artículo 255 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social; consecuentemente, la resolución impugnada por el accionante no es definitiva, ya que la situación jurídica es revisable mediante el planteamiento de cualquier incidente ante el Juez de Garantías Penitenciarias.

22. En otro orden de argumentación, los jueces recalcan que:

Es falso que se ha aplicado el Art. 38 literal d) del Reglamento al Código de Ejecución de Penas, pues solo es un enunciado a nivel comparativo ya que el texto señalado es taxativo al identificar que la norma aplicable es la establecida en los Arts. 158 y 154 numeral 6 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, particular que ha pasado por alto el accionante tratando de desviar la atención.

23. Asimismo, señalan que en su decisión resolvieron dos problemas: (i) ampliación del principio de favorabilidad y (ii) el cumplimiento de los presupuestos para acceder al régimen semiabierto, en los siguientes términos:

**Primer problema resuelto: Principio de Favorabilidad.** - Se concluyó que es más favorable la ley penal anterior a la reforma del Art. 698 del COIP y que entró en vigencia el 21 de junio de 2020, mediante la cual se excluye a los sentenciados por delitos sexuales de la posibilidad de beneficiarse del régimen semiabierto, ya que el PPL R.B.C.I es sentenciado el 18 de junio de 2019 por un delito de abuso sexual [...] es decir no se excluye de la posibilidad de acceder al régimen semiabierto (negritas pertenecen al original).

**Segundo problema resuelto por la Sala.- Verificar si reúne los requisitos para acceder al régimen semiabierto.-** En base al análisis del considerando anterior, la situación jurídica se encaja en la parte pertinente del Art. 698 del COIP antes de la reforma; por lo que, en aquel entonces se excluyó a los delitos sexuales del beneficio penitenciario y se procedió a verificar los presupuestos (negritas pertenecen al original).

Los informes que emite la Comisión Especializada para el cambio de régimen de rehabilitación social, indultos, repatriaciones y beneficios penitenciarios, NO son vinculantes para el órgano jurisdiccional ya que es facultad del juez de Garantías Penitenciarias, revisarlo y verificar su veracidad con el expediente, en base al presupuesto que establece la norma pertinente al caso. Este tribunal se percató de la disposición que hace mención el organismo administrativo [...] que en la parte final sugiere a la Directora del CRS verifique la existencia de alguna causa penal, por ello se constata que el señor C.I.R.B en el centro de rehabilitación vuelve a delinquir es sentenciado y se le impone una pena de 4 meses en el juicio 15281-2019-01071, lo cual crea una incertidumbre en la credibilidad del informe de verificación de cumplimiento de requisitos de régimen semiabierto [...]

Es preciso señalar que el accionante hace mención a un caso análogo constante en el proceso 15281-2021-0007 al respecto señalamos que este obedece a otro presupuesto de orden fáctico, lo cual no es parte de la presente acción extraordinaria de protección.

24. En atención a lo detallado, los jueces solicitan que se “inadmita” la demanda “por cuanto la resolución impugnada NO ES DEFINITIVA conforme lo señala el Art. 255 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social”.

#### 4. Cuestión previa

25. La Corte Constitucional en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una regla de excepción al principio de preclusión de modo que, si en la etapa de sustanciación, el Pleno de este Organismo identifica de oficio que el acto impugnado no es una

sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede pronunciarse sobre el mérito del caso.<sup>5</sup>

26. En la sentencia 1502-14-EP/19, este Organismo determinó que un auto es definitivo cuando cumpla los siguientes requisitos:

(1) Si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos (1.1) o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (1.2) o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones, (2) si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si esta causa un gravamen irreparable.

27. Asimismo, señaló que “un auto causa un gravamen irreparable cuando genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.
28. Previo a analizar la alegada vulneración de derechos constitucionales, este Organismo verificará si el auto de 10 de marzo de 2021 es objeto de acción extraordinaria de protección a través de la resolución del siguiente problema jurídico:

**4.1. ¿El auto de 10 de marzo de 2021 es objeto de acción extraordinaria de protección?**

29. Para resolver el problema jurídico planteado se verificará si el auto impugnado cumple con los presupuestos referidos en el párrafo 26 *supra*.

**Sobre el primer presupuesto**

30. El auto impugnado se dictó en el marco de la ejecución de la pena impuesta en un proceso penal. En consecuencia, por su naturaleza no es definitivo porque no pone fin al proceso, ni resuelve sobre el fondo del asunto en virtud de que, la solicitud de beneficios penitenciarios es un aspecto que se discute y resuelve con posterioridad a la existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada. Tanto es así que, el fondo de la controversia se resolvió en el proceso penal de origen.
31. De este modo, se constata que la Sala Provincial no se pronunció sobre el fondo de la controversia causando cosa juzgada material y tampoco ha impedido la continuación del proceso penal, toda vez que, es una cuestión que se discute y resuelve con posterioridad a la emisión de la sentencia penal condenatoria y definitiva. Incluso, la

<sup>5</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

decisión por su naturaleza mutable podría modificarse tras la reconsideración, de modo que, no es definitiva.

### **Sobre el segundo supuesto**

32. Respecto del segundo criterio, se verifica que el auto impugnado no podría generar un gravamen irreparable a los derechos constitucionales del accionante en razón de que, de conformidad con el artículo 255 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social tiene la facultad de solicitar la reconsideración siempre que hayan transcurrido seis meses desde la resolución que negó el cambio de régimen.<sup>6</sup>
33. Por lo expuesto, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, este Organismo no realizará consideraciones adicionales y rechaza la demanda.<sup>7</sup>

## **5. Decisión**

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

- 1. Rechazar** la acción extraordinaria de protección 1303-21-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>6</sup> Adicional a ello, del proceso 15281-2021-01081 se verifica que mediante providencia de 22 de diciembre de 2021 se dispuso “la inmediata libertad de R.B.C.I” en virtud de que “cumple de manera íntegra la pena impuesta dentro de la causa 15281-2018-00570 (pena privativa de libertad de 3 años y 4 meses) en tal virtud se [resuelve declarar el cumplimiento] de la pena privativa de libertad”.

<sup>7</sup> Este Organismo ha adoptado esta línea de resolución cuando se impugnan decisiones dictadas en el marco de la ejecución de la pena. Ver sentencias 1591-20-EP/24, 1844-21-EP/23 y 1813-21-EP/24.

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

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1303-21-EP/25****VOTO SALVADO**

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Daniela Salazar Marín, y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), presentamos nuestro voto salvado en los siguientes términos:
2. El 04 de agosto de 2020, C.I.R.B.<sup>1</sup> (“**accionante**”) requirió a la directora del Centro de Rehabilitación Social de Archidona tramitar una solicitud de cambio de régimen de penitenciario de cerrado a semiabierto. La petición fue ingresada en la Unidad Judicial Penal del Cantón Napo, provincia del Napo (“**Unidad Judicial**”). El 05 de febrero de 2021, la Unidad Judicial resolvió negar la solicitud. El accionante apeló. El 10 de marzo de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”) negó la apelación confirmando la decisión de la Unidad Judicial, pero con distinta motivación.<sup>2</sup> El accionante solicitó aclaración, que fue negada mediante auto de 22 de marzo de 2022 de la Sala Provincial. El 08 de abril de 2021, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó la apelación de fecha 10 de marzo de 2021 de la Sala Provincial.
3. La decisión de mayoría señala que el auto que negó la apelación de fecha 21 de abril de 2021 de la Sala Provincial no es definitivo ni produjo un gravamen irreparable, ya que, (i) de conformidad con el artículo 255 del Reglamento del Sistema Nacional de

---

<sup>1</sup> Al tener relación el caso con un delito de naturaleza sexual se mantendrá en reserva el nombre del accionante, el número del proceso de acceso a régimen semiabierto y se evitará realizar referencias al proceso penal de origen, para no exponer a la víctima, con base en lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como la intimidad personal. Esto también al amparo del artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del respectivo Protocolo de la Información Confidencial de la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> La Sala Provincial fundamentó su decisión a la negativa del cambio de régimen penitenciario, primero, analizando que “la situación jurídica del PPL se subsume a lo descrito en el Art. 16 y Disposición Transitoria Tercera del COIP, en razón que la Ley rige para lo venidero conforme lo señala el Art. 7 del Código Civil (ley supletoria) y que de preferencia se aplica la ley más benigna y de preferencia la que estaba vigente al momento de la comisión a lo que se suma que el punto nuclear del sistema penitenciario se encuentra plasmado en el Art. 695 del COIP [...]”. Así, estableció que la petición del accionante debe ser sustanciada con la norma que estaba vigente antes de la reforma del COIP que entró en vigencia en junio de 2020. Por ello, procedió a analizar si el accionante cumplía o no con los presupuestos del artículo 698 COIP antes de la reforma, y del artículo 254 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. De esta manera, la Sala Provincial constató que C.I.R.B. “ha vuelto a incurrir en (sic) nuevo delito en el interior del CRS Archidona, obteniendo una nueva sentencia condenatoria, lo cual crea una duda sobre la veracidad de los informes del CRS Archidona (no vinculantes)”.

Rehabilitación Social, el accionante tiene la facultad de solicitar la reconsideración siempre que hayan transcurrido seis meses desde la resolución que negó el cambio de régimen, y (ii) en consideración de que el accionante obtuvo su libertad en 2021.

4. Sin embargo, el accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la CRE. Afirma que el auto de apelación carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad “por cuanto aplica arbitrariamente normas contenidas en el Art. 38 literal d) del exentito Reglamento al Código de Ejecución de Penas”, mientras que en el presente caso solicita el acceso al régimen semiabierto y no de pre-libertad. Continúa explicando que dicha normativa no es aplicable al caso “ya que el PPL está sujeto al RÉGIMEN SEMIABIERTO y para aquello opera los requisitos del Art. 65 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social vigente antes de la reforma”.
5. Al respecto, se verifica que el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social fue derogado por otro Reglamento del mismo nombre, donde hubo modificación de ciertos artículos en relación con la posibilidad de acceder a beneficios penitenciarios. Según indicó el accionante, su petición para el acceso al régimen semiabierto se rechazó con base en artículos que no estaban vigentes al momento de su petición, por lo que se habría afectado su derecho a la seguridad jurídica.
6. Tomando en cuenta estas alegaciones, así como la jurisprudencia de esta Corte, aun cuando el auto impugnado no es definitivo,<sup>3</sup> consideramos que sí genera un gravamen irreparable por la gravedad que tiene la aplicación de una norma retroactivamente para negar el acceso al régimen penitenciario semiabierto.<sup>4</sup> Esto de por sí ya implicó para el accionante que deba seguir cumpliendo su pena en régimen cerrado, sin posibilidad de acceder a actividades de reinserción familiar, laboral, social y comunitaria fuera del centro privativo de libertad. Aquello no podía ser atendido a través de otro mecanismo procesal distinto a la acción extraordinaria de protección,<sup>5</sup> ya que el ordenamiento

---

<sup>3</sup> La jurisprudencia de la Corte ha establecido que un auto es definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

<sup>4</sup> CCE, auto de admisión 1303-21-EP, 01 de julio de 2021, párr. 12.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45. A saber, esta Corte ha considerado previamente que la imposibilidad de impugnar nuevamente un auto en fase de ejecución de penas en materia penal es objeto de acción extraordinaria de protección. Ver, CCE, sentencia 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párrs. 30-32.

jurídico no prevé otro recurso para impugnar esa decisión que determina la norma aplicable.

7. Por otra parte, este caso refleja un problema estructural que evidencia la imposición de barreras irrazonables para acceder a beneficios penitenciarios, con potenciales vulneraciones a derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad en cumplimiento de una pena, independientemente de si se puede volver a solicitar el acceso a dichos beneficios. Ello en virtud de que, una cuestión es que la persona privada de libertad no cumpla con los criterios técnicos y de conducta para obtener el beneficio penitenciario, lo que haría que una vez que los cumpla pueda volver a presentar su solicitud de beneficio penitenciario, y otra es la aplicación retroactiva de una norma menos favorable que impida el acceso a dicho beneficio penitenciario. En ese sentido, consideramos los efectos nocivos y permanentes que produce la privación de libertad prolongada en las personas y la importancia del acceso al régimen semiabierto como instrumento para aminorar estos efectos,<sup>6</sup> así como la realidad carcelaria que vive el país.<sup>7</sup>
8. Por lo tanto, como hemos manifestado en votos salvados previos,<sup>8</sup> estimamos que la decisión impugnada era objeto de acción extraordinaria de protección y se debió proceder al análisis de fondo a través del derecho a la seguridad jurídica, por haberse alegado que se aplicaron normas de forma retroactiva impidiendo el acceso al régimen semiabierto.
9. Como ya hemos manifestado previamente, la aplicación de normas emitidas con posterioridad a la ocurrencia de los hechos vulnera la seguridad jurídica porque transgrede el principio de irretroactividad garantizado en la CRE.<sup>9</sup> En concreto, acerca de la aplicación retroactiva de normas, esta Magistratura ha afirmado que “en principio, no se pueden aplicar las consecuencias jurídicas de una regulación normativa a situaciones fácticas consumadas antes de su vigencia”<sup>10</sup> puesto que “sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus

---

<sup>6</sup> Al respecto, la Corte ha establecido que: “(l)a restricción a la libertad de movimiento y el distanciamiento del entorno social cotidiano, inherentes a su situación, son factores que pueden propiciar el deterioro físico y mental y agudizar la condición de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos (...)”. CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021

<sup>7</sup> “(e)l hacinamiento, la profundización de la conflictividad y la violencia que incluso han derivado en muertes al interior de los centros de privación de libertad, la operación de grupos delincuenciales y el debilitamiento del control por parte de las autoridades carcelarias son problemáticas complejas y estructurales que afectan al SNRS... el hacinamiento tiene lugar en medio de infraestructura deteriorada y falta de mantenimiento, personal limitado, carencia de agua potable en algunos CRS y limitados recursos presupuestarios”. CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021.

<sup>8</sup> CCE, voto salvado 1844-21-EP/23, voto salvado 1591-20-EP/24 y voto salvado 1813-21-EP/24.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26

<sup>10</sup> CCE, sentencia 794-21-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 26.1.

comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta”.<sup>11</sup>

10. En este sentido, este Organismo ha determinado previamente que los principios de legalidad, progresividad en el desarrollo de los derechos y de irretroactividad, configuran pilares fundamentales para la tutela de la seguridad jurídica en un Estado Constitucional, en cuanto mandan que los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente a la época, y proscriben la afectación y la regresión arbitraria (no justificada) de derechos adquiridos, a través de la emisión de una norma posterior. En otras palabras, prohíben la aplicación de una norma ulterior que tengan efectos negativos sobre situaciones jurídicas anteriores más favorables.<sup>12</sup>
11. En este caso, el accionante alega que la Sala Provincial negó su recurso de apelación e impidió el acceso al régimen semiabierto al aplicar ultractivamente el artículo 38 literal d) del derogado Reglamento del Código de Ejecución de Penas, y retroactivamente los artículos 698 del COIP y 254 numeral 6 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Con ello, aduce que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.
12. En concreto, respecto del artículo 38 del derogado Reglamento del Código de Ejecución de Penas, evidenciamos que la Sala Provincial, en realidad, no lo aplicó, pues solo lo utilizó de forma referencial para fundamentar su decisión, estableciendo que lo determinado en aquel se ha replicado en el artículo 254 numeral 6 de Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social.<sup>13</sup> Del mismo modo, respecto del artículo 698 del COIP, consideramos que la Sala Provincial señaló los motivos por los cuales era procedente aplicar dicha norma, pues la reforma entró en vigencia el 24 de junio de 2020; es decir, con una *vacatio legis* de 6 meses desde su promulgación.<sup>14</sup> En consecuencia, somos de la opinión que la Sala Provincial ha explicado los motivos mediante los cuales era procedente aplicar la norma que estaba vigente del COIP, el artículo 698 antes de las reformas del año 2020, para efectos de analizar la situación del accionante y su acceso al régimen semiabierto. Así, no se evidencia ni la aplicación ultractiva del artículo 38 del derogado Reglamento del Código de Ejecución de Penas,

<sup>11</sup> CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 28.

<sup>13</sup> La Sala Provincial expresamente estableció: “[...] la razón de ser del presupuesto que señala el nuevo Art. 254 numeral 6 del Reglamento antes mencionado el mismo (sic) que también constataba en el exentito Reglamento del Código de Ejecución de Penas Art. 38 literal d) [...]”.

<sup>14</sup> Al respecto, la Sala Provincial determinó: “[...] En tal virtud, se sabe que la situación jurídica del PPL debe ser sustanciada con la norma que estaba vigente antes de la reforma del COIP que entró en vigencia el 21 de junio de 2020; consecuentemente se procede a revisar si el PPL cumple o no con todos los presupuestos previstos en el Art. 698 del COIP (antes de la reforma) y Art 254 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social [...]”.

ni la aplicación retroactiva del artículo 698 del COIP.

13. Sin embargo, sobre la aplicación del artículo 254 numeral 6 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la Sala Provincial se ha remitido al mismo para fundamentar su decisión de esta manera:

En el caso que nos ocupa el PPL, fue sentenciado por otro delito autónomo e independiente dentro del proceso penal No. 15281-2019-01071, por haber incurrido en el tipo penal descrito en el Art. 275 del COIP, ya que en su bolsillo izquierdo se le encontró un celular marca Zoom, lo cual está catalogado como un objeto prohibido en el Art. 158 del Reglamento del Sistema Nacional de rehabilitación social, siendo esta la razón de ser del presupuesto que señala el nuevo Art. 254 numeral 6 del Reglamento antes mencionado el mismo (sic) que también constataba en el exentito Reglamento del Código de Ejecución de Penas Art. 38 literal d), particular que es tomado en cuenta por este Tribunal de Alzada, por cuanto no existe la convicción de que en este caso particular se cumpla el objetivo que exige el Art. 201 de la CRE para considerarla como una persona acta (sic) para su reinserción social [...].

14. Al respecto, verificamos que el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (“**Nuevo Reglamento**”) que contiene al artículo 254 numeral 6, fue publicado en el Registro Oficial Edición Especial número 958 el 04 de septiembre de 2020, sin perjuicio de que entró en vigencia antes, el 30 de julio de 2020, acorde con su Disposición Final Única. A su vez, evidenciamos que, previo al Nuevo Reglamento, se emitió otro Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (“**Antiguo Reglamento**”) publicado en el Registro Oficial Suplemento número 695 el 20 de febrero de 2016, que fue derogado precisamente por el Nuevo Reglamento. El Antiguo Reglamento no contemplaba la regulación del artículo 254, pues, como lo señaló el accionante en el párrafo 4 *ut supra*, debía aplicarse el artículo 65 del mismo que especificaba los requisitos para acceder al régimen semiabierto.<sup>15</sup>
15. De la revisión del expediente, constatamos que el accionante fue privado de su libertad el 22 de agosto de 2018 por haber sido aprehendido en delito flagrante, y ese mismo

---

<sup>15</sup> Art. 65.- Régimen Semiabierto.- Este régimen permite a la persona sentenciada desarrollar actividades fuera del centro de rehabilitación, durante el cumplimiento de la pena. La persona deberá presentarse en el centro de rehabilitación social más cercano al lugar de su residencia, al menos una vez por semana, de acuerdo a lo que establezca la cartera de estado a cargo de los temas de justicia y derechos humanos, para tal efecto se determinará las actividades, planes o programas a efectuarse. La máxima autoridad del Centro o la persona privada de libertad solicitarán al juez competente el acceso a este régimen, siempre que concurren los siguientes requisitos: 1. Cumplir al menos el sesenta por ciento de la pena; 2. Informe de valoración que contenga el promedio de las tres últimas evaluaciones de la calificación de convivencia y ejecución de plan individualizado de cumplimiento de la pena, de al menos 5 puntos, emitido por el equipo técnico del centro de rehabilitación social de acuerdo a la norma técnica dictada para el efecto; 3. Certificado de no haber cometido faltas graves o gravísimas, emitido por el Director del centro de rehabilitación social o su delegado. 4. Certificación del nivel de mínima seguridad, emitido por el Director del centro de rehabilitación social de conformidad con la norma técnica; y, 5. Justificar documentadamente el lugar de domicilio, donde residirá la persona privada de libertad.

día, se dispuso la medida cautelar de prisión preventiva. Posteriormente, se emitió sentencia condenatoria de fecha 18 de junio de 2019, de la cual se apeló y con fecha 02 de agosto de 2019, se negó dicha apelación, y posteriormente el recurso de aclaración solicitado. Por ello, consta la razón de ejecutoria el 28 de agosto de 2019, misma que, al no haberse interpuesto más recursos horizontales o verticales, se ejecutorió en esa fecha y empezó a cumplir la condena privativa de libertad.

16. En consecuencia, consideramos que la disposición del artículo 254 numeral 6 del Nuevo Reglamento no se encontraba vigente al momento en que el accionante fue privado de su libertad en presunto delito flagrante, o cuando fue sentenciado con una decisión ejecutoriada y no era, por tanto, aplicable. Incluso, no se evidencia que, con base en el principio de favorabilidad, se hubiera justificado la aplicación de norma que no era vigente.<sup>16</sup> De modo que, para nosotros, se vulneró su derecho a la seguridad jurídica al haber sido el fundamento para negar la apelación y, por ende, el acceso al régimen semiabierto.
17. Con base en las razones expuestas, nos apartamos de la argumentación y decisión adoptada en la sentencia de mayoría y consideramos que no correspondía rechazar la acción extraordinaria de protección por falta de objeto. A nuestro criterio, correspondía analizar el fondo de la controversia y declarar que, a raíz de la aplicación retroactiva de una normativa que no correspondía a la solicitud realizada de cambio de régimen penitenciario, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

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

Firmado digitalmente  
por KARLA ELIZABETH  
ANDRADE QUEVEDO

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

Firmado  
digitalmente por  
XIMENA ALEJANDRA  
CARDENAS REYES

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

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR MARIN

  
Firmado electrónicamente por:  
JHOEL MARLIN  
ESCUADERO SOLIZ  
Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

<sup>16</sup> Esta Corte ha señalado que la favorabilidad “comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo”. CCE, sentencia 367-18-EP/23, 8 de marzo de 2023 párr. 29; y sentencia 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 44.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1303-21-EP fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 22:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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



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

130321EP-792ac

**Caso Nro. 1303-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de enero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día miércoles veintinueve de enero de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz y el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; y el día lunes tres de febrero de dos mil veinticinco los votos salvados de las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Alejandra Cárdenas Reyes, 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](http://www.registroficial.gob.ec)

NGA /AM

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.