EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

3638-22-JP/24 En el Caso No. 3638-22-JP Declárese que la sentencia dictada el 19 de junio de 2022, dictada por el ex Juez Ángel Lindao Vera desnaturalizó el objeto de la garantía de la acción de protección que, como consecuencia, obstaculizó el normal decurso de una investigación penal en curso 2

3-22-AN/24 En el Caso No. 3-22-AN Acéptese parcialmente la acción por incumplimiento No. 3-22-AN..... 35

463-20-EP/24 En el Caso No. 463-20-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 463-20-EP 61

1-23-CP/24 En el Caso No. 1-23-CP Declárese que la propuesta de consulta popular presentada por los accionantes no se adecúa a la CRE ni cumple con los parámetros de control previstos en la LOGJCC..... 71

20-23-IS/24 En el Caso No. 20-23-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 20-23-IS 77

Año III - Nº 351 - 87 páginas
Quito, lunes 6 de mayo de 2024

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3638-22-JP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 3638-22-JP

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

SENTENCIA 3638-22-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa una acción de protección presentada por una compañía en contra de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. En la acción de protección se impugnó una orden de incautación ejecutada sobre un bien inmueble que era objeto de investigación dentro de un proceso penal por lavado de activos. La Corte Constitucional concluye que existió una desnaturalización de la garantía y ratifica la decisión de la Corte Provincial de declarar la nulidad de todo lo actuado, inadmitir la demanda y declarar el error inexcusable. Además, este Organismo dispone remitir el expediente a la Fiscalía General del Estado para que se investigue el presunto prevaricato por proceder en contra de ley expresa y al Consejo de la Judicatura para que, luego del sumario disciplinario correspondiente, imponga las sanciones que estime pertinentes.

Contenido

1. Antecedentes relevantes .....
1.1. Las medidas cautelares reales en el proceso penal 09292-2022-00975 por lavado de activos .....
1.2. La acción de protección 23303-2022-00734 .....
1.2.1. El proceso ante la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia .....
1.2.2. El proceso ante la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas .....
1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional .....
2. Competencia .....
3. Objeto de la revisión y planteamiento de los problemas jurídicos .....
4. Resolución de los problemas jurídicos .....
4.1. Hechos relevantes .....
4.2. ¿Procede la acción de protección cuando el accionante pretende levantar una orden de incautación de un bien inmueble dictado dentro de un procedimiento penal? .....

4.3. ¿El juez de La Concordia que conoció la acción de protección en primera instancia desnaturalizó la garantía al conceder una acción de protección que dejó sin efecto una medida cautelar dictada en un proceso penal?.....
4.4. ¿Existió una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente por parte del juez de La Concordia, provincia de Santo Domingo, al declararse competente para tramitar una acción de protección en la que los efectos del acto impugnado se produjeron en el cantón Samborondón, provincia de Guayas? .....
4.5. ¿Las actuaciones de la compañía accionante y sus abogados defensores en la acción de protección 23303-2022-00734 se adecuan a lo establecido en el artículo 23 de la LOGJCC sobre el abuso del derecho?.....
5. Decisión.....

1. Antecedentes relevantes

1.1. Las medidas cautelares reales en el proceso penal 09292-2022-00975 por lavado de activos

1. El 26 de mayo de 2022, la Fiscalía General del Estado ("**Fiscalía**") formuló cargos a Leandro Antonio Norero Tigua, Lina Paola Romero Vargas, Johanna Maribel Zambrano Tigua, Israel Willian Norero Tigua; y a las personas jurídicas Salon L&C S.A.; Samsongseafood S.A.; Corporación de Estética Lumina Luminacorpgye S.A; Ashimha Life S.A.; Agronorting C.A.; y Norerodesign S.A. La imputación fiscal fue por el delito de lavado de activos.[1]

2. En la misma fecha, tras la imputación fiscal, el juez de la Unidad Judicial Penal Sur con competencia en delitos flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("**juez penal**"), resolvió dictar, entre otras medidas cautelares reales, la prohibición de enajenar e incautación de bienes inmuebles de las personas procesadas, tanto naturales como jurídicas; y, dispuso que estos bienes inmuebles sean puestos a disposición de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público ("**Inmobiliar**"). De los inmuebles sobre los que se impuso medidas cautelares reales, consta la orden de incautación del bien inmueble ubicado en el solar 78 del conjunto Riberas del Batán,

[1] La formulación de cargos fue precedida de la ejecución de varias órdenes judiciales de allanamiento y detención con fines investigativos, por lo que, al momento de la formulación, tanto los procesados como los bienes ya se encontraban bajo custodia estatal. El proceso penal fue signado bajo la causa judicial 09292-2022-00975.

cantón Samborondón, provincia del Guayas.[2]

3. En la misma resolución el juez penal también dispuso la medida cautelar de prisión preventiva en contra de Leandro Antonio Norero Tigua, Johanna Maribel Zambrano Tigua e Israel Willian Norero Tigua; y, dictó medidas alternativas a la prisión preventiva para Lina Paola Romero Vargas. Tanto la Fiscalía como los procesados interpusieron recursos de apelación.

4. El 13 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, negó los recursos de apelación presentados por la Fiscalía y los procesados.[3] Esta decisión fue reducida a escrito y notificada a las partes el 27 de octubre de 2022.

1.2. La acción de protección 23303-2022-00734

1.2.1. El proceso ante la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia

5. El 15 de junio de 2022, Carlos Alberto Párraga López ("**Carlos Párraga**"), representante legal de LIONFF REALTY INC ("**compañía accionante**"), presentó una acción de protección en contra de Inmobiliar,[4] en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, ante el juez Ángel Harry Lindao Vera ("**juez de La Concordia**" o "**juez Ángel Lindao**").[5]

6. En lo principal, la demanda se fundamentó en lo siguiente:[6]

---

[2] La orden de incautación del inmueble, como consta en el acta de la audiencia de formulación de cargos, es la siguiente: "Inmueble ubicado en la provincia del GUAYAS, Cantón SAMBORONDON, conjunto Riberas del Batan [sic], solar 78", mismo que pertenecería a Lina Paola Romero Vargas. Posteriormente, Fiscalía acreditó que el bien inmueble se encuentra en un mismo terreno, compuesto por los solares 78 y 81 del conjunto residencial (ver párrafo 19 *infra*).

[3] En el acta de la audiencia, consta el siguiente incidente: "Respecto de la intervención de Michael Massa en representación de una compañía, no se acepta su petición por ser una apelación de prisión preventiva que afectan a los procesados, no versa sobre incautaciones. Sin embargo, puede presentar los escritos de los cuales se crea asistido."

[4] También se solicitó se notifique a la Procuraduría General del Estado conforme al artículo 8 de la LOGJCC.

[5] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, acción de protección 23303-2022-00734, foja 63 ("**expediente judicial**"). Dado que la demanda se presentó el 15 de junio de las 18H00, se realizó un sorteo manual recayendo la causa ante el juez que se encontraba de turno de flagrancia, esto es, al juez Ángel Lindao.

[6] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, acción de protección 23303-2022-00734, fojas 55-62 del expediente judicial. Además, la compañía accionante acompañó documentación (Fs. 1-

> El señor CARLOS ALBERTO PÁRRAGA LÓPEZ, domiciliado en este cantón [L]a Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, en su calidad de representante legal de la empresa LIONFF REALTY INC, manifiesta que la Secretaria Tecnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público [sic] ha procedido a incautar de forma arbitraria un bien inmueble (casa), ubicada en los solares signados con el número SETENTA Y OCHO (78) y OCHENTA Y UNO (81) de la Urbanización "La Ribera de Batán" de la parroquia satélite La Puntilla del cantón Samborondón, provincia del Guayas, el cual le pertenece, esto según el accionante vulnera derechos constitucionales de su representada y de su persona como máximo representante legal. La accionante argumenta además que no ataca la decisión del juez ya que esta es sobre los bienes de las personas procesadas antes mencionadas. [Mayúsculas de original].[7]

7. Como pretensión de la acción de protección, la compañía accionante solicitó que, en sentencia, se ordene: a) que el Registro de la Propiedad de Samborondón, provincia del Guayas, deje sin efecto la orden de incautación y prohibición de enajenar del bien inmueble incautado; b) que Inmobiliar desocupe de manera inmediata el bien inmueble; c) se notifique a la Administradora de la Urbanización "la Ribera del Batán" para que permita el acceso del accionante y su abogado sin limitación alguna por parte de la administradora; d) que Inmobiliar informe a la autoridad judicial del proceso penal 09292-2022-00975 que la medida ordenada es de imposible cumplimiento, ya que el bien no le pertenece a ninguna de las personas procesadas; y, como medida de no repetición, solicitó se declare que el bien inmueble referido es de propiedad de la compañía accionante.

8. Por su parte, las entidades accionadas alegaron la incompetencia del juez, además de la improcedencia de la acción ya que Inmobiliar solo ejecuta lo ordenado por el juez y que, en realidad, lo que se estaba impugnando es la orden de incautación dictada en el proceso penal 09292-2022-00975.

9. El 17 de junio de 2022, en audiencia, el juez de La Concordia se declaró competente para conocer la causa en razón del domicilio de Carlos Párraga y aceptó la acción de protección.[8] En su decisión, declaró la vulneración de derechos de la compañía

54 del expediente judicial), relacionada a certificaciones del registro de la propiedad, información del Servicio de Rentas Internas, jurisprudencia que consideró aplicable al caso, entre otras.

[7] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, sentencia de 19 de junio de 2022, caso 23303-2022-00734, foja 165 vuelta.

[8] El juez de la Concordia argumentó: "[…] El señor CARLOS ALBERTO PÁRRAGA LÓPEZ, domiciliado en este cantón la Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, conforme así lo justifica con el impreso del Registro Único de Contribuyentes y el Certificado de Pago de Servicio Básico que forman parte del expediente y con ello queda radicada la competencia de este juzgador, en base a la normativa y jurisprudencia constitucional invocada que es competente para conocer y resolver la presente acción."

accionante; y, ordenó la devolución inmediata del bien inmueble a la persona designada por la compañía accionante para la entrega recepción de los mismos, así como de todo el menaje de hogar que se encontraba en el bien inmueble incautado.[9] De esta decisión, Inmobiliar apeló de manera oral en audiencia.

10. El 19 de junio de 2022, la resolución descrita en el párrafo anterior fue reducida a escrito y notificada a las partes. Luego de conocer el fallo, la Fiscalía, a través de su máxima autoridad, presentó una denuncia ante el presidente del Consejo de la Judicatura, en contra del juez Ángel Lindao Vera.[10]

11. El 19 de junio de 2022, en atención a esta denuncia, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió, en sesión extraordinaria, emitir la medida preventiva de suspensión sin remuneración PCJ-MPS-012-2022 al juez Ángel Lindao.[11]

12. El 20 de junio de 2022, Inmobiliar y la Procuraduría General del Estado ("**Procuraduría**") interpusieron recursos de apelación por escrito. Por su parte, la Fiscalía compareció al proceso como tercero con interés. En la misma fecha, la jueza subrogante Dilma Lucia Naula Rodas ("**jueza subrogante**") atendió los escritos presentados y dispuso remitir el expediente al superior.

1.2.2. El proceso ante la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas

13. El 21 de junio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas ("**Sala Multicompetente**") avocó conocimiento de la causa.

14. El 22 de junio de 2022, la compañía accionante solicitó la revocatoria del auto que remitió el expediente al superior sin esperar la ejecutoría de la decisión, alegando que

[9] También dispuso que el Registro de la Propiedad de Samborondón proceda al levantamiento de orden de incautación y prohibición de enajenar; que la Policía Nacional brinde seguridad, acompañamiento y ejecuten el desalojo del inmueble y que el mismo se entregue al abogado de la compañía accionante, para lo cual se oficia a la Administración de la Urbanización "La Ribera del Batán", para que permita su ingreso; y, como garantía de no repetición, dispuso que Inmobiliar, previo a ejecutar una orden judicial, verifique el propietario de los bienes y, de verificar que no corresponde a las personas procesadas, ponga en conocimiento del particular al juzgador penal; así como que Inmobiliar proceda a devolver de manera inmediata todos los bienes incautados en el proceso penal que no pertenezcan a las personas procesadas, previa verificación de la propiedad de los mismos.

[10] Con número de trámite CJ-EXT-2022-09048.

[11] La resolución señaló: "5.1. Emitir la medida preventiva de suspensión en contra del servidor judicial: abogado Ángel Harry Lindao Vera, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón La Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, incluida la remuneración, por el plazo máximo de tres meses".

pretendía interponer un recurso horizontal de aclaración.

15. El 23 de junio de 2022, la Sala Multicompetente dispuso devolver el expediente a la Unidad Judicial de origen. El mismo día, la jueza subrogante dispuso devolver el expediente a la Sala Multicompetente por cuanto "ha perdido competencia".[12]

16. El 7 de julio de 2022, la Sala Multicompetente volvió a avocar conocimiento de la causa. En esa misma fecha, la Presidencia de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas remitió a la Sala Multicompetente la denuncia presentada por la Fiscalía ante el Consejo de la Judicatura (párrafo 10 *supra*), a fin de que emita el pronunciamiento correspondiente sobre la declaratoria jurisdiccional previa, requerida para continuar con el procedimiento disciplinario en contra del juez Ángel Lindao.

17. El 13 de julio de 2022, la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Santo Domingo de los Tsáchilas remitió a la Sala Multicompetente una denuncia presentada por el Comandante General de la Policía Nacional en contra del juez Ángel Lindao, a fin de que se emita el pronunciamiento correspondiente sobre la declaratoria jurisdiccional previa, requerida para continuar con el procedimiento disciplinario.

18. El 19, 25 y 29 de julio de 2022, el juez Ángel Lindao presentó sus informes de descargo respecto al contenido de las denuncias de la Fiscalía y de la Policía Nacional, respectivamente.[13]

19. El 3 de agosto de 2022, la Fiscalía, como tercero con interés, presentó información del GAD Municipal de Samborondón respecto a que "**los solares 78 y 81 corresponden a un mismo inmueble con entradas en dos frentes** [énfasis añadido]".[14]

20. El 15 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente, en voto de mayoría,[15] emitió su decisión, de acuerdo a lo siguiente:

---

[12] La jueza subrogante señaló que quien concedió el recurso de apelación en la misma audiencia fue el juez Ángel Harry Lindao Vera por lo que, como subrogante, cumplió en remitir el expediente de manera inmediata conforme se había ordenado, sin tener competencia para atender recursos sobre una decisión que no emitió.

[13] El 19 de julio de 2022, el juez Ángel Lindao presentó su informe de descargo de la denuncia de la Fiscalía; el 25 de julio de 2022, presentó su informe de descargo de la denuncia de la Policía Nacional; y el 29 de julio de 2022 se refirió a las dos ya que "contienen los mismos hechos por lo que han sido acumulados dentro del presente trámite".

[14] Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, acción de protección 23303-2022-00734, fojas 159-161 ("**expediente provincial**").

[15] En el voto de minoría, el juez Galo Efraín Guerrero resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado "hasta antes de la calificación de la demanda" a costa del juez. Además, resolvió calificar "de error inexcusable y manifiesta negligencia la actitud del Juez Ángel Lindao Vera".

20.1. Aceptó el recurso de apelación interpuesto por Inmobiliar y la Procuraduría, declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto de calificación de la demanda,[16] declaró que el juez era incompetente en razón del territorio e **inadmitió la demanda**.[17] También dispuso que se remitan copias certificadas de la resolución a la Corte Constitucional. De esta decisión, la compañía accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación.

20.2. Calificó de negligencia manifiesta la actuación del juez de La Concordia en la sustanciación de la presente causa y notificó esta decisión al Consejo de la Judicatura para el inicio del sumario correspondiente.[18]

21. El 7 de septiembre de 2022, la Sala Multicompetente rechazó los recursos de aclaración y ampliación por improcedentes.

22. El 25 de enero de 2023, en sesión extraordinaria, el Pleno del Consejo de la Judicatura destituyó de su cargo al juez Ángel Harry Lindao Vera.[19]

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

23. El 13 de septiembre de 2022, la Sala Multicompetente remitió una copia certificada de

[16] Si bien la LOGJCC no contempla causales de nulidad en procesos de garantías jurisdiccionales, se debe tomar en cuenta que dicha norma, en su disposición final, establece que se puede aplicar el Código General de Procesos de manera supletoria.
[17] En lo principal, la Sala Multicompetente argumentó que el juez estableció su competencia "con evidente negligencia", ya que, aunque Carlos Párraga tiene domicilio en Santo Domingo de los Tsáchilas, la Sala Multicompetente consideró que él no es la persona afectada sino la compañía accionante, misma que tiene domicilio en Panamá y que, de la misma "información que ha proporcionado el legitimado activo, cuya empresa presenta como certificado del SRI (expediente judicial, foja 37), que tiene como domicilio tributario la ciudad de Manta". También señaló que el bien inmueble objeto de la controversia se encuentra en Guayas, y que, además, "la empresa LIONFF REALITY INC [sic], con su representante legal el señor Carlos Alberto Párraga López, establecen su domicilio en la ciudad de Guayaquil (expediente judicial, foja 1 y vuelta), a más de que el certificado del SRI (expediente judicial, fs. 36) que refiere corresponder al representante legal de la legitimada activa (Lionff Reallity Inc) [sic], da fe de la existencia de un establecimiento comercial cuyas actividades comerciales se han cerrado el 30 de abril del 2014."
[18] En cuanto a la negligencia manifiesta, la Sala Multicompetente consideró que se origina desde la calificación de la demanda sin verificar de manera adecuada la documentación adjunta al proceso que pone de manifiesto que el representante legal "no es el perjudicado como persona natural sino la empresa a la que representa", misma que, de la documentación del proceso, se verifica que el "acto originado, y los efectos jurídicos como el domicilio del representante legal de la empresa jurídica demandante se encuentran en la provincia del Guayas."
[19] "El Consejo de la Judicatura destituyó al juez de La Concordia, Ángel Lindao", 25 de enero de 2023, último acceso 16 de junio de 2023: https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/component/k2/item/11178-el-consejo-de-la-judicatura-destituy%C3%B3-al-juez-de-la-concordia-%C3%A1ngel-lindao.

la resolución y de su voto salvado (párr. 20 *supra*) de conformidad al artículo 25 de la LOGJCC a la Corte Constitucional. Una vez recibido los documentos el 28 de septiembre de 2022, la causa fue signada con el número 3638-22-JP.

24. El 20 de marzo de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa 3638-22-JP para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, por considerar que cumple con el criterio de gravedad y que su selección podría permitir el análisis de "los posibles escenarios de desnaturalización de garantías jurisdiccionales y con ello corregir problemas estructurales en casos futuros".[20]

25. El 25 de mayo de 2023, el abogado Ángel Lindao Vera presentó un escrito respecto a su actuación como juez en ese entonces de la Unidad Judicial.[21]

26. En sesión de 18 de marzo de 2024, el Tercer Tribunal de la Sala de Revisión, en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 28 de febrero de 2024, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora, con base en la competencia prevista en el artículo 199 de la LOGJCC.

2. Competencia

27. De conformidad con el artículo 436, numeral 6, de la Constitución; y, los artículos 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección y revisión.

28. En la tramitación del proceso de revisión, aun cuando la audiencia es una diligencia de formación de criterio para decidir, dado que por las connotaciones de los hechos del caso seleccionado se encuentra delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulta suficiente, este Organismo no consideró necesario convocar a las partes procesales a una audiencia, sino que, para la revisión de la presente causa, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes.[22]

[20] CCE, auto de selección caso 3638-22-JP, 20 de marzo de 2023, párr. 12.
[21] En este escrito, el abogado Ángel Lindao señaló a esta Corte que habría sido destituido injustamente ya que sí era competente para resolver la acción de protección "en función de la Sentencia Constitucional No. 673-15-EP/20".
[22] CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 35; CCE, 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 11.

3. Objeto de la revisión y planteamiento de los problemas jurídicos

29. Conforme a los artículos 86 numeral 5 de la CRE y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión.[23]

30. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales **a partir de los hechos del caso revisado**. Es decir, los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias, surgen de los hechos del caso concreto objeto de la revisión pero, en principio, las sentencias de revisión tienen efectos únicamente para casos análogos.

31. Ahora bien, este tipo de sentencias pueden tener efectos para el caso revisado, exclusiva y excepcionalmente, cuando "la Corte constate que (1) en el proceso de origen existe una vulneración de derechos **que no ha sido reparada** o que (2) existe *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales **que requiera ser corregida** [énfasis añadido]".[24]

32. En ese orden de ideas, esta Corte observa que el presente caso fue seleccionado para su revisión "[s]in perjuicio de que la Corte Provincial declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto de calificación de la demanda, puede resultar relevante la selección del caso por este Organismo para analizar los posibles escenarios de desnaturalización de garantías jurisdiccionales".

33. Al respecto, este Organismo observa *prima facie* que, si bien no existen vulneraciones de derechos que no han sido reparadas, sí evidencia una potencial desnaturalización de la acción de protección debido a las actuaciones judiciales llevadas a cabo por parte del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, quien habría concedido una acción de protección que dejó sin efecto las medidas cautelares reales ordenadas por el juez de la Unidad Judicial Penal Sur con competencia en delitos flagrantes con sede en el cantón Guayaquil. En ese sentido, esta Corte examinará la conducta del juez de La Concordia con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan la admisión y procedencia de la acción de protección.

[23] LOGJCC. Artículo 25 numeral 4.
[24] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 27. Ver también, CCE, sentencias 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9; y 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

34. Por lo expuesto, y con base en los hechos del caso revisado, para abordar la potencial **improcedencia y desnaturalización** de la acción de protección, esta Corte resolverá los siguientes problemas jurídicos:

34.1. ¿Procede la acción de protección cuando el accionante pretende levantar una orden de incautación de un bien inmueble dictado dentro de un procedimiento penal?

34.2. ¿El juez de La Concordia que conoció la acción de protección en primera instancia desnaturalizó la garantía al conceder una acción de protección que dejó sin efecto una medida cautelar dictada en un proceso penal?

35. Por otra parte, y sin perjuicio de que las respuestas a los problemas jurídicos previos bastarían, *prima facie*, para inadmitir la acción de protección bajo revisión, esta Corte considera que es importante analizar si el juez de La Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas tenía **competencia** para resolver la garantía, toda vez que el acto impugnado en el proceso de origen fue emitido en la provincia de Guayas y sus efectos, *prima facie*, se circunscribirían a dicha jurisdicción. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

35.1. ¿Existió una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente por parte del juez de La Concordia, provincia de Santo Domingo, al declararse competente para tramitar una acción de protección en la que los efectos del acto impugnado se produjeron en el cantón Samborondón, provincia de Guayas?

36. Además, este Organismo considera necesario, como lo ha hecho en casos anteriores, pronunciarse sobre la conducta de los peticionarios y sus abogados patrocinadores con el objeto de determinar si estos deben ser sancionados por abuso del derecho. A saber, esta Corte ha dirigido parte de sus esfuerzos a identificar casos de abuso y desnaturalización de las garantías jurisdiccionales por ser abiertamente contrarios a la Constitución y a la LOGJCC; amenazar la legitimidad del sistema de garantías jurisdiccionales; y, perjudicar de manera negativa la percepción que existe en la ciudadanía sobre estos mecanismos y de su utilidad para garantizar la protección efectiva de los derechos.[25]

[25] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 64. En esta decisión la Corte ya advirtió que el creciente abuso de las garantías jurisdiccionales es precisamente lo que ha llevado a que la Corte seleccionar casos como el presente para el desarrollo de jurisprudencia vinculante y a que declarar el error inexcusable de los jueces que desnaturalizan las garantías. Para el efecto, ver las siguientes: CCE, sentencias: 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022; y 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023.

37. Con base en estas razones, esta Corte también verificará si las actuaciones de la compañía accionante y sus abogados pueden constituir **abuso de derecho** a través del siguiente problema jurídico:

37.1. ¿Las actuaciones de la compañía accionante y sus abogados defensores en la acción de protección 23303-2022-00734 se adecuan a lo establecido en el artículo 23 de la LOGJCC sobre el abuso del derecho?

4. Resolución de los problemas jurídicos

38. Para resolver los problemas jurídicos planteados en la presente sentencia, la Corte identificará, primero, aquellos hechos que, de la totalidad del relato procesal, resultan relevantes para el asunto abordado. Luego, desarrollará su argumentación en respuesta a los mismos.

4.1. Hechos relevantes

39. De la revisión de los antecedentes procesales expuestos en la sección 1 de la presente sentencia, del expediente judicial de la acción de protección 23303-2022-00734 y del proceso penal 09292-2022-00975, la Corte considera que los siguientes hechos son relevantes para la resolución de los problemas jurídicos planteados:

39.1. El 26 de mayo de 2022, en el marco de una instrucción fiscal por presunto lavado de activos, un juez penal de la provincia de Guayas ordenó como medida cautelar real, entre otras, la incautación de un bien inmueble que, a decir de la Fiscalía, sería de propiedad de una de las personas imputadas en dicho proceso. Para el cumplimiento de esta y todas las medidas reales de incautación, el juez penal remitió las órdenes pertinentes a Inmobiliar para la ejecución correspondiente.

39.2. El 15 de junio de 2022, Carlos Párraga, en su calidad de representante legal de la compañía LIONFF REALTY Inc., presentó una acción de protección a las 18H00 en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, alegando encontrarse domiciliado en dicha jurisdicción. Por la hora en que se presentó la acción, se procedió a realizar un sorteo manual y la causa recayó ante el juez que se encontraba de turno de flagrancia, Ángel Lindao.

39.3. Con su acción, impugnó una presunta indebida incautación del bien inmueble ubicado en los solares 78 y 81 de la Urbanización “la Ribera del Batán”, ubicado

en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, por parte de Inmobiliar estableciendo que dicho inmueble es de propiedad de la compañía que representa, sin que la misma haya sido imputada por Fiscalía en la formulación de cargos, dentro del proceso penal 09292-2022-00975.

39.4. En sentencia, el juez de La Concordia se declaró competente para conocer la causa en razón del domicilio de Carlos Párraga,[26] y aceptó la acción de protección propuesta por la compañía accionante protección bajo la consideración de que Inmobiliar no habría verificado la propiedad del bien inmueble previo a su incautación. En ese sentido, resolvió la devolución inmediata del inmueble y de todo el menaje de hogar a la compañía accionante. Inmobiliar y la Procuraduría interpusieron recursos de apelación.

39.5. El 18 de junio de 2022, por pedido de la compañía accionante, el juez Ángel Lindao instó, bajo prevenciones legales, a Inmobiliar y a la Policía Nacional a dar cumplimiento de lo resuelto en audiencia.

39.6. En sentencia de 15 de agosto de 2022, la Sala Multicompetente aceptó el recurso de apelación, declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto de calificación de la demanda dado que el juez de La Concordia era incompetente en razón del territorio e inadmitió la demanda. También calificó de manifiesta negligencia el accionar del juez Ángel Lindao.

39.7. El 25 de enero de 2023, en sesión extraordinaria, el Pleno del Consejo de la

[26] Sobre la competencia, el juez de La Concordia argumentó: "Al respecto, esta autoridad analiza que el Art. 7 de la Ley Orgánica de la Función Judicial establece que la competencia nace de la Constitución y la ley, la normativa invocada por los accionantes para inhabilitar la competencia de este juzgador determina que el juez de primera instancia será competente para conocer las garantías jurisdiccionales, si existen pluralidad de jueces se hará el sorteo respectivo y por último, establece que el juez de turno es el competente para conocer las acciones presentadas fuera del horario de trabajo. Esta autoridad mediante acción de personal ostenta el cargo de juez multicompetente del cantón La Concordia, y me encontraba de turno que fue presentada la acción, por lo que ha cumplido el parámetro legal correspondiente. La parte accionante ha introducido el documento que consta en la demanda, esto es una impresión del RUC y planilla telefónica, que establece que tiene su domicilio en el cantón La Concordia […] Específicamente sobre la competencia en razón del territorio de las juezas y jueces que conocen una acción de protección, la Corte ha manifestado que, dependiendo de la naturaleza del derecho constitucional afectado, los efectos del acto u omisión pueden extenderse al domicilio del accionante. 2 En estos casos, el juez competente para conocer la acción de protección puede ser: I. el juez en donde se origina el acto o la omisión o II. el juez del lugar en donde se producen sus efectos, lugar que puede incluir el domicilio del accionante. El señor CARLOS ALBERTO PÁRRAGA LÓPEZ, domiciliado en este cantón la Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, conforme así lo justifica con el impreso del Registro Único de Contribuyentes y el Certificado de Pago de Servicio Básico que forman parte del expediente y con ello queda radicada la competencia de este juzgador, en base a la normativa y jurisprudencia constitucional invocada que es competente para conocer y resolver la presente acción."

Judicatura destituyó de su cargo al juez Ángel Harry Lindao Vera.

4.2. ¿Procede la acción de protección cuando el accionante pretende levantar una orden de incautación de un bien inmueble dictado dentro de un procedimiento penal?

40. El artículo 88 de la CRE reconoce a la acción de protección como una garantía jurisdiccional en los siguientes términos:

> La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de **cualquier autoridad pública no judicial**; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación [énfasis añadido].[27]

41. La razón por la que la acción de protección no tiene como objeto impugnar decisiones de una autoridad judicial encuentra su fundamento en la interpretación integral del propio texto constitucional. Así, esta limitación para la procedencia de la acción de protección tiene como contrapartida el respeto de otras disposiciones constitucionales, entre ellas, el principio de independencia judicial,[28] o la tutela judicial efectiva,[29] de tal manera que se garantice el empleo de los mecanismos de impugnación propios de cada procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico.[30] Por ello, en concordancia con estos preceptos, el artículo 42 de la LOGJCC impone que los jueces constitucionales inadmitan las acciones de protección que sean presentadas en contra de una decisión adoptada por otra autoridad jurisdiccional.[31]

42. Cabe señalar, además, que este Organismo ha establecido que esta prohibición de recurrir

---

[27] La LOGJCC, artículo 41 numeral 1, contiene una disposición similar cuando señala que: "La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio".

[28] Constitución, artículo 168, numeral 1.

[29] CCE, sentencia 165-19-JP/21 (Jurisdicción ordinaria y constitucional), 21 de diciembre de 2021, párr. 63. En esta sentencia, la Corte reconoció que: "los jueces comunes que conocen casos de la jurisdicción ordinaria tienen la misma obligación de los jueces de la jurisdicción constitucional, de administrar justicia con observancia de la Constitución, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la ley (art. 172 de la Constitución), por lo tanto, la jurisdicción ordinaria, al igual que la constitucional, busca que toda persona tenga acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad".

[30] Constitución, artículo 76, numerales 3 y 7, literal m.

[31] LOGJCC, artículo 45, numeral 6. Ver también CCE, sentencia 86-11-IS/19 de 16 de julio de 2019, párr. 29.

a la acción de protección para impugnar actos judiciales no se debe limitar a "providencias judiciales en sentido estricto" sino que debe entenderse que incluye a "cualquier decisión emitida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales o que constituya un elemento de la unidad teleológica de un proceso que concluirá con un pronunciamiento jurisdiccional".[32]

43. En definitiva, la acción de protección que pretende impugnar una providencia judicial -providencia entendida en los términos señalados *supra*-, debe ser inadmitida por improcedente al contravenir las disposiciones del artículo 88 de la CRE y los artículos 41 numeral 1 y 42 numeral 6 de la LOGJCC.

44. Por ello, cuando LIONFF REALTY INC presentó su acción de protección en contra del accionar de Inmobiliar por incautar un bien inmueble que alegó ser de su propiedad (párrafo 39.3 *supra*), esta Corte advierte, como lo reconoció la compañía accionante en su demanda, que dicho accionar en realidad **provino de una decisión judicial** que, en el marco de un proceso penal, ordenó la incautación de ese bien inmueble:

> […] se me informa que mi propiedad […] tiene orden de incautación emitida por el señor Juez Ab. Macías Ubaldo Eladio, dentro de la causa 09292-2022-00975 […] y encuentro que la orden judicial a la que se hace referencia dispone medidas cautelares entre ellas la incautación de los bienes inmuebles de los señores […] mas no de los bienes de la compañía a la que represento.
>
> […] Solicito que en sentencia se ordene al Registro de la Propiedad de Samborondón, provincia del Guayas, proceda a levantar y dejar sin efecto la orden de incautación y prohibición de enajenar temporal de [los bienes de propiedad del accionante]. [Énfasis del original omitidos].[33]

45. En ese sentido, ya que la pretensión de la demanda de la acción de protección implicaba la devolución del bien inmueble, y que dicha devolución solo podía realizarse dejando sin efecto la medida cautelar ordenada por el juez penal, es claro para esta Corte que lo que se pretendió en el presente caso fue impugnar una providencia judicial y, por tanto, correspondía inadmitir la demanda de conformidad al artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC.[34]

---

[32] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 35. "De ahí que una acción de protección no pueda proponerse en contra de las decisiones que adopten los tribunales de conciliación y arbitraje del Ministerio de Trabajo, de los laudos arbitrales, o de las decisiones adoptadas en ejercicio de la jurisdicción indígena, decisiones para las cuales, la misma LOGJCC contempla otras garantías jurisdiccionales específicas para ser impugnadas a través de un proceso constitucional".

[33] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, acción de protección 23303-2022-00734, fojas 56 y 60.

[34] CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-EP, 4 de diciembre de 2013, pág. 22.

4.3. ¿El juez de La Concordia que conoció la acción de protección en primera instancia desnaturalizó la garantía al conceder una acción de protección que dejó sin efecto una medida cautelar dictada en un proceso penal?

46. Cuando una autoridad judicial concede una demanda con el objetivo de utilizarla para un **fin distinto** al establecido en el diseño constitucional o, aparentando perseguir su fin constitucional, es tergiversada de tal manera que su **pretensión altera el contenido y límite de la misma**, esa decisión judicial constituye una **desnaturalización de las garantías**.[35]

47. Dado que en el Estado constitucional de Derechos y Justicia ecuatoriano coexisten las jurisdicciones ordinaria y constitucional, esta Corte ha reconocido que, por cuanto la jurisdicción ordinaria es un mecanismo eficaz de defensa de los derechos, las garantías jurisdiccionales no pueden superponerse a la justicia ordinaria o deslegitimar sus decisiones. Es decir, aun cuando esta última **es la vía idónea** para tutelar derechos constitucionales de manera ágil y sencilla **-siempre y cuando el caso cumpla con los requisitos** de procedencia y no incurra en las causales de improcedencia previstas en la **LOGJCC**-, para aquellos casos que la Constitución, la ley o la jurisprudencia así lo establezcan, se debería preferir a la vía ordinaria antes que la constitucional.[36]

48. En el presente caso, esta Corte constata que si se consideraba que la incautación habría sido ordenada en perjuicio de la propiedad de un tercero –la compañía accionante-, la justicia ordinaria de hecho prevé mecanismos para atender esta situación. Así, el artículo 520 numeral 3 del COIP prevé la potestad para que la autoridad jurisdiccional penal pueda considerar, de ser el caso, "las solicitudes de sustitución, suspensión y revocatoria de la medida"; y el artículo 521 de la norma ibidem contempla que, a petición de Fiscalía o de un defensor público o privado, la autoridad jurisdiccional penal puede convocar a una audiencia para sustituir una medida cautelar -personal o real- cuando "concurran hechos nuevos que así lo justifiquen o se obtengan evidencias nuevas que acrediten hechos antes no justificados".

49. Incluso, en el caso de que las solicitudes señaladas en el párrafo anterior no sean

[35] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 36; CCE, sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 83; CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 144-145.

[36] CCE, sentencia 165-19-JP/21 (Jurisdicción ordinaria y constitucional), 21 de diciembre de 2021, párr. 66. Asimismo, en esta misma sentencia, la Corte señaló que: "si el juez o jueza al analizar el caso considera que efectivamente se requiere la intervención de la justicia constitucional, entonces tiene la obligación de justificar motivadamente por qué consideró que la vía ordinaria no era la adecuada y eficaz para proteger los derechos demandados" (*Ibid*., párr. 74).

aceptadas, era posible que el tercero perjudicado pueda presentar una acción extraordinaria de protección, garantía jurisdiccional que el ordenamiento jurídico prevé que cabe en contra de sentencias o autos definitivos,[37] **siempre y cuando cumpla con sus requisitos de admisibilidad**.[38] Esta Corte ha reconocido en su jurisprudencia que, en las afectaciones a la propiedad de un tercero ajeno al proceso penal, se podría verificar un gravamen irreparable para el tercero propietario del bien inmueble.[39]

50. Por ello, partiendo de la base de que i) la justicia ordinaria y el ordenamiento jurídico, en general, contemplaban mecanismos para impugnar una presunta afectación a un tercero en un proceso penal; y que ii) la acción de protección era manifiestamente improcedente por impugnar una providencia judicial, para este Organismo, la decisión del juez de La Concordia que aceptó la acción produjo su desnaturalización. En su jurisprudencia, esta Corte ha establecido que la desnaturalización de las garantías tiene una gravedad tal que imposibilita la ejecución de las mismas y conlleva la imposición de sanciones de distinta índole para la autoridad judicial que dictó dicha resolución.[40]

51. Ahora bien, sin perjuicio de que la desnaturalización identificada representa, por sí misma, una afectación importante al ordenamiento jurídico, este Organismo considera que la decisión del juez de La Concordia en el presente caso revistió **una especial gravedad** por sus potenciales efectos frente a un **proceso penal por lavado de activos**. Esta Corte, en el caso concreto, constata que: i) la orden de devolver bienes que, por pedido de la Fiscalía, fueron incautados, sucedió durante la etapa de instrucción, es decir, la investigación fiscal **se encontraba activa**; y ii) **el valor político criminal** que la **Constitución** otorga a la investigación y sanción de **delitos relacionados con la corrupción**, entre ellos, el lavado de activos.

52. En primer lugar (i), la devolución podía haber puesto **en riesgo la investigación penal**

[37] A partir de la sentencia 154-12-EP/19, la Corte caracterizó un auto definitivo como aquel que pone fin al proceso en dos supuestos: (i) al pronunciarse de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones causando cosa juzgada material o sustancial o (ii) o aquel que, previo a pronunciarse sobre sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso prosiga y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso. De igual forma, podría ser objeto de una acción extraordinaria de protección, de manera excepcional, los autos que sin cumplir las características señaladas (iii) causen un gravamen irreparable que genere una vulneración de derechos constitucionales que no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal.
[38] LOGJCC, artículos 59-62.
[39] Ver, entre otras, por ejemplo: CCE, sentencia 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020; CCE, sentencia 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021; CCE, sentencia 1525-17-EP/22, 11 de mayo de 2022; CCE, sentencia 1232-18-EP/23, 23 de agosto de 2023.
[40] CCE, sentencias 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 35; y, 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 29-30.

ya que la misma se encontraba en curso.[41] Esto quiere decir que la Fiscalía o las personas procesadas podían haber solicitado la práctica de diligencias o pericias sobre aquellos bienes, más aún en consideración de que se trataba de una investigación por un delito de lavado de activos. De haberse ejecutado la devolución de los mismos, la integralidad de los indicios -y potencial prueba- pudo perderse y repercutido de manera negativa en el desenlace del proceso penal.[42]

53. Al respecto, garantizar que las investigaciones penales se realicen libres de injerencias y de forma independiente, forma parte de la configuración del sistema de administración de justicia. Por ejemplo, este Organismo observa que el artículo 194 de la Constitución señala que la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial,[43] reconocimiento con el que se le confiere una independencia deseable para que pueda actuar en contra del cometimiento de infracciones penales a favor del interés público, teniendo siempre como límite las reglas del debido proceso y la mínima intervención penal, igualmente previstas en la CRE.[44]

54. Asimismo, esta Corte ha señalado que la autonomía de la Fiscalía General del Estado es "un elemento fundamental para los controles mutuos de los poderes políticos distribuidos en la Constitución. Esta característica garantiza la libertad de la Fiscalía para cumplir con su deber sin la necesidad de autorizaciones ajenas a sus competencias constitucionales".[45] De ahí que estas disposiciones de rango constitucional, al limitar al poder punitivo del Estado, también evitan que otro órgano distinto a las autoridades jurisdiccionales penales, deban intervenir en las actuaciones fiscales.

55. Al respecto, la Corte encuentra que los organismos internacionales también han enfatizado sobre la importancia de que las investigaciones penales gocen de

[41] COIP, artículo 598: "Facultad de ordenar pericias y diligencias. – En la instrucción, cualquiera de los sujetos procesales podrá solicitar a la o al fiscal que disponga la práctica de las pericias que sean necesarias para obtener los elementos de convicción." De la revisión del proceso penal 09292-2022-00975 se observa que, en la formulación de cargos de 25 de mayo de 2022, la Fiscalía indicó que la instrucción tendría una duración de 90 días. A la fecha de la presentación de la demanda de acción de protección (20 de junio de 2022), habían transcurrido apenas 25 días de la instrucción fiscal, por lo que persistía plazo para realizar diligencias investigativas.

[42] Constitución, artículo 7, numeral 4: "Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria." Además, el COIP, artículo 454 señala los principios con los que se rige el anunció y práctica de la prueba en materia penal, entre los que consta el principio de exclusión. Así también, en el artículo 456 se regula la forma en cómo se deberá cumplir la cadena de custodia.

[43] Constitución, artículo 194: "La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera (…)".

[44] Constitución, artículo 76 y 195, respectivamente.

[45] CCE, sentencia 5-13-IN/19 (*informe previo de la Contraloría*), 2 de julio de 2019, párr. 34.

independencia. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("**CIDH**") ha señalado que "el derecho internacional se ha referido a la importancia de que las investigaciones y, a un nivel más amplio, las actividades relacionadas con la persecución del delito, sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito".[46]

56. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("**Corte IDH**") ha reconocido, en su jurisprudencia, la obligación que tienen los Estados para garantizar **investigaciones independientes e imparciales**,[47] que deben ser asumidas como un deber propio. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que incumplir estas exigencias impiden que el titular de la acción penal pueda "ejercer de manera efectiva y eficiente su facultad acusatoria y los tribunales no podrán llevar a cabo el proceso judicial que este tipo de violaciones requiere".[48]

57. De igual manera, las Directrices de Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales también establecen que "los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole".[49] También, en el mismo Sistema de Naciones Unidas, la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados recomienda que los agentes fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin injerencias indebidas,[50] entre otros.[51]

---

[46] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, 5 de diciembre de 2013, párr. 36.

[47] Ver Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 80; *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 223; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 145; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C No. 120, párr. 65.

[48] Corte IDH, *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 16, párr. 133.

[49] ONU. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), Directrices sobre la Función de los Fiscales, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

[50] ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.26.

[51] Por ejemplo, en el foro europeo, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos en la "Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática", Estrasburgo, 8 de diciembre de 2009, estableció que: "La independencia del Ministerio Público, es imprescindible para permitirle cumplir su misión (…) A semejanza de la independencia que es propia de los jueces, la independencia que debe reconocerse al ministerio público, no constituye una prerrogativa o un privilegio concedido en interés de sus miembros, sino una garantía para una justicia equitativa, imparcial y eficaz que protege los intereses públicos y privados de las personas afectadas." párrs.10, 27 y 37.

58. En segundo lugar (ii), este Organismo ha señalado que "la propia Constitución, o el bloque de constitucionalidad, pueden predeterminar que ciertas conductas revisten de una gravedad especial";[52] y ha reconocido que el delito de lavado de activos tiene consecuencias profundas y sistemáticas para la sociedad, ya que afecta a más de un bien jurídico protegido y es uno de los mayores flagelos contra la sociedad, por sus efectos en la economía, en la administración de justicia, la gobernabilidad de los Estados y la convivencia pacífica.[53]

59. En forma similar, la CIDH ha indicado que el delito de lavado de activos es una infracción cuya prevención y sanción está estrechamente relacionada al combate contra la corrupción en todas sus formas ya que, "para que los frutos monetarios de la corrupción puedan ser utilizados, es necesario insertarlos en los procesos económicos lícitos, por ello es necesario implementar procesos que permitan este fin".[54]

60. En ese sentido, esta Corte enfatiza que el Ecuador cuenta con disposiciones de rango constitucional que permiten comprender la seriedad con la que el constituyente pretendió abordar y rechazar este tipo de prácticas[55] y, en consecuencia, del deber reforzado que tiene el Estado para investigar de manera diligente -e independiente- este tipo de infracciones de tal manera que se prevenga y se combata su impunidad.

61. En el presente caso, el juez de La Concordia resolvió con absoluto conocimiento de que la orden de incautación fue dispuesta por una autoridad judicial penal. Esto, a su vez, implicó que la decisión se haya tomado sin considerar los argumentos de los sujetos procesales en la audiencia de formulación de cargos; ni el razonamiento bajo el cual el juez penal consideró que dichas medidas cautelares eran necesarias y proporcionales en una instrucción por el delito de lavado de activos.

62. A saber, el COIP reconoce que las medidas cautelares tienen algunas finalidades, entre ellas, están: "a) garantizar la reparación integral" y; "b) evitar que se destruya u

---

[52] CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 46.
[53] CCE, sentencia 18-18-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 52
[54] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos, 6 de diciembre de 2019, párr. 104, 234 y 458. La CIDH reconoce como una "buena práctica" el control del lavado de activos para prevenir y sancionar la macro corrupción. Además, reconoce que cuando los Estados dejan en la impunidad este tipo de delitos, facilitan el cometimiento de otras violaciones graves de derechos humanos.
[55] Por ejemplo, en su artículo 233, la CRE establece prohibiciones expresas para las personas tengan una sentencia condenatoria ejecutoria en su contra por el delito de lavado de activos. Así también, establece que para los delitos relacionados con actos de corrupción, tanto la acción como la pena son imprescriptibles y que pueden ser juzgados aún sin la presencia de la persona procesada.

obstaculice la práctica de pruebas que desaparezcan elementos de convicción".[56] Tomando en cuenta estas finalidades, la devolución de los bienes incautados tiene un impacto considerable en el deber del Estado de investigar y, de ser el caso, sancionar y reparar a las víctimas -la sociedad en general- de este tipo de delitos, más aún si el constituyente incluyó disposiciones con las que se rechaza la corrupción en todas sus formas.

63. Además, esta Corte no deja de advertir que esta no es la primera acción de protección -que ha llegado a conocimiento de la Corte en ejercicio de esta competencia-,[57] que se propone y se concede en contra de una decisión judicial en el marco de la investigación de un presunto caso de lavado de activos. Aquello podría ser el indicativo de un patrón nocivo para la administración de justicia, por lo que corresponde que esta Corte rechace estas prácticas con la severidad del caso.

64. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el juez de La Concordia que conoció y aceptó la acción de protección en primera instancia desnaturalizó la garantía jurisdiccional, al utilizarla para dejar sin efecto una medida cautelar dictada en un proceso penal, inobservando el artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC y, por tanto, interfirió indebidamente en el desarrollo de una investigación penal en curso, en perjuicio de la independencia judicial y del deber reforzado que tiene el Estado para combatir y erradicar la corrupción en todas sus formas, entre ellas, el lavado de activos.

65. Por otra parte, conforme a las normas que regulan la declaración jurisdiccional previa en casos de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable,[58] esta Corte no sería

[56] COIP, artículo 519, se delimitan las 3 finalidades de las medidas cautelares. Así también, en el artículo 520, numeral 4 de la norma *ibidem*, se determina que las autoridades judiciales penales resolverán sobre los pedidos de medidas cautelares en consideración de los criterios de proporcionalidad y necesidad.

[57] El 20 de enero de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa 2231-22-JP para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, por considerar que podría existir una desnaturalización de la acción de protección al haber dispuesto, a través de esta garantía jurisdiccional, **la devolución de valores retenidos por una orden dictada dentro de un proceso penal por el delito de lavado de activos**. La Corte Constitucional emitió la resolución de este caso el 7 de junio de 2023, en la que concluyó, entre otras cosas, que existió una desnaturalización de la acción de protección por haber impugnado una medida cautelar dispuesta en el proceso penal por el delito de lavado de activos signado con los números: 01651-2013-0445 y, posteriormente, 01902-2014-0088. También consideró que esta desnaturalización de la garantía podría subsumirse a la conducta tipificada en el artículo 268 del COIP.

[58] COFJ. Art. 109.2.- […] En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla la o el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de las y los jueces y las y los conjueces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional […]". Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, Art. 7.- El Pleno de la

competente para emitir una declaración jurisdiccional previa respecto a las actuaciones llevadas a cabo por Ángel Harry Lindao Vera, juez de Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia.[59] Sin embargo, este Organismo toma nota que, a partir de las denuncias presentadas por la Fiscalía y la Comandancia General de la Policía Nacional, la Sala Multicompetente ya realizó una declaración jurisdiccional previa respecto de una manifiesta negligencia en la tramitación de la presente causa y el juez Ángel Lindado fue destituido mediante resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura (párrafos 22 *supra*).

66. Finalmente, esta Corte considera que la actuación judicial del ex juez de La Concordia, Ángel Lindao, al conceder una acción de protección en contravención con la CRE y la LOGJCC,[60] conforme lo analizado en la presente sentencia, podría subsumirse en el segundo supuesto del delito de prevaricato, esto es, proceder contra ley expresa.

67. Por ello, en atención a la precisión realizada por este Organismo en la sentencia 2231-22-JP/23, respecto a la interpretación conforme de la sentencia 141-18-SEP-CC,[61] se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones pertinentes y, determine si existen elementos suficientes para iniciar el procesamiento penal por el delito de prevaricato. Lo anterior, sin perjuicio de que en función de sus competencias, la Fiscalía encuentre indicios del posible cometimiento de otros delitos.[62]

68. Conforme se indicó *supra*, pese a que se ha concluido que la acción de protección fue manifiestamente improcedente; que correspondía inadmitirla en primera providencia; y que su concesión implicó la desnaturalización de la misma, esta Corte no deja de advertir que la acción de protección fue propuesta en una jurisdicción diferente a la del lugar donde el acto habría surtido sus efectos (el cantón Samborondón, provincia del Guayas). Por ello, aun cuando las razones expuestas en el presente acápite son suficientes para inadmitir la acción de protección del caso concreto, este Organismo considera oportuno examinar la competencia del juez de La Concordia con miras a ampliar su jurisprudencia respecto a las reglas generales de competencia para garantías jurisdiccionales, a través del siguiente problema jurídico.

Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces […] sean objeto de control […] en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional. […]".

[59] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 81.

[60] Constitución, artículo 88; y LOGJCC, artículo 42 numeral 6.

[61] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 130, 132-134.

[62] Esta Corte toma nota de que, a la fecha de expedición de la presente sentencia, el juez Ángel Lindao se encuentra procesado en la causa 17721-2023-00077G, por el presunto delito de delincuencia organizada.

4.4. ¿Existió una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente por parte del juez de La Concordia, provincia de Santo Domingo, al declararse competente para tramitar una acción de protección en la que los efectos del acto impugnado se produjeron en el cantón Samborondón, provincia de Guayas?

69. El artículo 76, numeral 7, literal k) de la Constitución reconoce la garantía del debido proceso para que toda persona sea juzgada por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. En particular, en cuanto a las garantías jurisdiccionales, el artículo 86 de la CRE señala que: "Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos"; y el artículo 7 de la LOGJCC amplía las normas comunes de competencia para aquellas.[63]

70. En su jurisprudencia, esta Corte ha reconocido que la competencia tiene relación con la materialización de la jurisdicción en función de distintos criterios: materia, territorio, personas y grados; y que les corresponde a las autoridades encargadas de administrar justicia el "determinar los asuntos que corresponden conocer a cada uno de estos a partir de [estos] criterios".[64] En términos similares, este Organismo ha manifestado que:

> la garantía de ser juzgado por un juez competente está prevista como una de las condiciones mínimas y obligatorias para tramitar adecuadamente un proceso judicial, según la letra k) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE. Esta garantía implica que el juzgador debe actuar dentro de la medida de jurisdicción que tiene asignada por la Constitución y la ley para conocer y resolver determinados asuntos en razón de la materia, territorio, grado y personas.[65]

71. Bajo este esquema, esta Corte ha establecido que el principio de formalidad condicionada, como principio procesal establecido en el artículo 4 numeral 7 de la

[63] LOGJCC, artículo 7: "Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley.
La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar.
La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia.
La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados."
[64] CCE, sentencia 011-17-SEP-CC, caso 019-10-EP, 18 de enero de 2017, pág. 9.
[65] CCE, sentencia 1998-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 19.

LOGJCC,[66] no faculta a las autoridades judiciales que conocen y sustancian garantías jurisdiccionales a inobservar las normas comunes aplicables a estos procesos,[67] entre ellas, las reglas de competencia establecida en el artículo 7 de la LOGJCC.

72. Ahora bien, para determinar la competencia en razón del territorio de una autoridad jurisdiccional que conoce una acción de protección de conformidad con el artículo 86 de la CRE y el artículo 7 de la LOGJCC, este Organismo ha sido concordante en reiterar que, dependiendo de la naturaleza del derecho constitucional afectado:

> […] el juez competente para conocer la acción de protección puede ser: i. el juez en donde se origina el acto o la omisión o ii. el juez del lugar en donde se producen sus efectos, **lugar que puede incluir el domicilio del accionante** [énfasis añadido]".[68]

73. Del estándar precitado se puede colegir la competencia para conocer una acción de protección se puede determinar, además del lugar en donde se dicta el acto o se genera la omisión, del lugar donde el acto u omisión impugnada surte efectos; y, solo si esos efectos se extienden hasta el lugar donde vive el accionante, se puede extender la competencia a la autoridad jurisdiccional en razón del domicilio del accionante. En otras palabras, no siempre los efectos del acto u omisión impugnado podrán extenderse al domicilio del accionante, sino que aquello cabe, excepcionalmente, dependiendo de la **naturaleza del derecho afectado**.[69]

74. Así, por ejemplo, esta Corte ha entendido que una afectación al derecho a la vida, la educación o al trabajo, aun cuando el acto u omisión se haya originado en una jurisdicción diferente, puede ser competente la autoridad jurisdiccional del domicilio del accionante. Así, se consideró que los efectos de la violación de esos derechos en particular pueden extenderse al lugar donde el accionante reside, por ser ese el lugar donde se encuentra desarrollando su vida y su núcleo familiar.[70]

---

[66] LOGJCC, artículo 4, numeral 7. "Principios procesales: 7. Formalidad condicionada. - La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades."
[67] CCE, sentencia 569-15-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27.
[68] Ver CCE, sentencia 673-15-EP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 24; CCE, sentencia 1951-13-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 32; CCE, sentencia 2571-18-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 32.
[69] Por ejemplo, esta Corte ha señalado que para determinar el lugar donde se producen los efectos de la acción u omisión es necesario analizar la Constitución de manera integral y tomar en consideración la naturaleza de los derechos constitucionales afectados. Ver: CCE, sentencia 011-14-SEP-CC, caso 2076-11-EP, 15 de enero de 2014, pág. 11.
[70] CCE, sentencia 038-10-SEP-CC, caso 367-09-EP, 24 de agosto de 2010, pág. 12; CCE, sentencia 72-15-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 29; CCE, sentencia 845-15-EP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 29; CCE, sentencia 212-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; CCE, sentencia 983-18-JP/21 (Derechos de los niñas, niños y adolescentes, y de las personas migrantes a la vida, la salud, la igualdad, la no devolución, la unidad familiar, y la tutela judicial efectiva), 25 de agosto de 2021, párr. 262-263.

75. En el caso bajo análisis, esta Corte observa que:

- **i.** La accionante fue la compañía LIONFF REALTY Inc. Al ser una persona jurídica, se encontraba representada por Carlos Párraga.
- **ii.** El acto impugnado fue la incautación ejecutada por Inmobiliar a una propiedad ubicada en el cantón Samborondón, provincia de Guayas, en cumplimiento de la orden judicial emitida en el proceso penal 09292-2022-00975.
- **iii.** El derecho alegado como vulnerado fue el derecho a la propiedad.
- **iv.** Al momento de presentar su demanda, la compañía accionante tenía nacionalidad panameña; y domicilio tributario en Ecuador en la provincia de Manabí, cantón Manta y parroquia Manta.[71]
- **v.** Carlos Párraga alegó tener su domicilio en el cantón La Concordia, provincia Santo Domingo de los Tsáchilas.

76. Dadas estas características del caso en revisión, este Organismo considera que no era posible que los efectos se extiendan al domicilio del representante de la compañía accionante. A saber, Carlos Párraga no era la persona cuyos derechos fueron presuntamente infringidos, sino los de su representada.

77. Con base en lo anterior, si la acción de protección es presentada por una **persona jurídica**, en **ningún supuesto** se puede **determinar** la competencia en función del domicilio del representante legal o accionistas de dicho ente, **ya que no son sus derechos los que se pretende tutelar.**

78. Por lo expuesto, toda vez que la demanda fue presentada por LIONFF REALTY INC en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, i) alegando la vulneración del derecho a la propiedad de un bien con una ubicación específica y; ii) pretendiendo radicar la competencia con el domicilio de Carlos Párraga que no es el titular del derecho reclamado, esta Corte ratifica que el juez Ángel Lindao era incompetente en razón del territorio para conocer dicha demanda. Al ser incompetente, correspondía que se inadmita la demanda en su primera providencia de conformidad al artículo 7 de la LOGJCC.

[71] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, acción de protección 23303-2022-00734, fojas 37 del expediente judicial.

4.5. ¿Las actuaciones de la compañía accionante y sus abogados defensores en la acción de protección 23303-2022-00734 se adecuan a lo establecido en el artículo 23 de la LOGJCC sobre el abuso del derecho?

79. La CRE contempla el sistema de garantías jurisdiccionales como un mecanismo para proteger y tutelar derechos constitucionales de una manera sencilla, rápida y eficaz.[72] Sin embargo, esta Corte no ha desconocido que el ejercicio de derechos, incluyendo acceder a la justicia a través de estas garantías, puede resultar abusivo y reconoció que el derecho de accionar se torna abusivo cuando el accionante actúa en perjuicio del principio de buena fe procesal.[73]

80. De ahí que el artículo 23 de la LOGJCC defina el abuso del derecho, en materia de garantías jurisdiccionales, de la siguiente manera:

> Abuso del derecho. - La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.
> En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.

81. Para determinar si existió abuso del derecho, esta Corte ha establecido que deben verificarse los siguientes elementos:

1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.

2. La conducta, que puede consistir en:

2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;

2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,

[72] Constitución, artículo 86.
[73] CCE, sentencia 10-19-CN/19, 4 de setiembre de 2019, párr. 15-16.

2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.[74]

82. Como quedó anotado en los apartados precedentes, la demanda presentada por la compañía accionante era manifiestamente improcedente (párr. 45 *supra*) y tuvo como resultado la desnaturalización del objeto de la acción de protección pues, en definitiva, tenía como objetivo impugnar una orden de incautación de un bien inmueble dispuesta por una autoridad judicial en el marco de un proceso penal (párr. 50 y siguientes *supra*). Esta desnaturalización, como ha sido analizado en los acápites anteriores, además de contravenir el texto constitucional, tuvo repercusiones de suma gravedad para el normal desarrollo de una investigación penal por el delito de lavado de activos, misma que se encontraba en curso.

83. En suma a lo anterior, esta Corte no deja de advertir que la acción de protección fue propuesta en una jurisdicción diferente al lugar de donde se emitió el acto impugnado a través de la acción de protección, bajo el pretexto de que dicha presentación respondía al domicilio del representante legal de la compañía accionante lo que, en definitiva, acarreó la nulidad de todo lo actuado y la inadmisión de la demanda.

84. Por lo expuesto, esta Corte procede a verificar los elementos señalados anteriormente. Así, (1) el elemento subjetivo, esto es, por una parte, el peticionario en la persona de Carlos Alberto Párraga López, en su calidad de representante legal de LIONFF REALTY Inc.; y por otra, sus abogados patrocinadores: Hugo Alexander Lara Olmos, Denis Lema Campos y Michael David Massa Pacheco;[75] y la identificación de la conducta con la que se configura el abuso del derecho, siendo en el presente caso el supuesto (2.3.) desnaturalizar la garantía con ánimo de causar daño.

85. Toda vez que la desnaturalización ha sido previamente identificada y señalada, resta determinar el **ánimo de causar daño**. Al respecto, esta Corte ha señalado que "por la naturaleza subjetiva de este requisito, este no necesariamente debe demostrarse a través de una prueba directa, sino que puede ser probado a través de una serie de **indicios** que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial **inferir la intención de causar daño** [énfasis añadido]".[76]

[74] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 69.
[75] Con matrículas 06-2021-101; 06-2020-134 y 11-2020-37 del foro de abogados de la función judicial, respectivamente.
[76] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 72.

86. En el presente caso, esta Corte identifica los siguientes indicios que permiten inferir la intención de causar daño:

86.1. La compañía accionante impugnó la medida cautelar real de incautación *de forma disimulada*, esto es, pretendiendo señalar que no se impugna una decisión judicial, cuando en el fondo sí se lo estaba haciendo.

86.1.1. Esta Corte verifica esta simulación al observar que la demanda reconoce la emisión de la decisión judicial cuando señala que "se me informa que mi propiedad antes mencionada tiene orden de incautación emitida por el señor Juez Ab. Macías Ubaldo Eladio, dentro de la causa 09292-2022-00975".[77]

86.1.2. Además, se encuentra que existe una incoherencia entre lo alegado: "[E]nfatizo categóricamente que el acto vulneratorio **no deviene de una decisión judicial** [énfasis añadido]", con su pretensión cuando solicita como medidas de reparación que se ordene "al Registro de la Propiedad de Samborondón, provincia del Guayas, proceda a levantar y **dejar sin efecto la orden de incautación y prohibición de enajenar** [énfasis añadido]", orden que fue emitida por el juez penal; y que "[Inmobiliar] informe en el término de 24 horas **al Juez [penal] la imposibilidad de cumplir con la orden emitida en audiencia de formulación de cargos** [énfasis añadido] […]."[78]

86.2. Por otra parte, esta Corte verifica que la compañía accionante conocía que existía una vía en el proceso penal para impugnar la medida cautelar. Tal es así, que en los antecedentes procesales se observa que la compañía accionante se presentó en el proceso penal para hacer valer sus derechos (párrafo 4 *supra*).

86.3. Finalmente, se advierte que la compañía accionante presentó su demanda ante una jurisdicción diferente a la que sucedieron los hechos, pretendiendo distraer a "su Juez competente [del lugar en el] que originó el acto" y del "lugar donde se produce sus efectos". En ese orden de ideas, este Organismo considera, al igual que la Sala Provincial, que tuvo la pretensión de inducir a error a las autoridades judiciales

[77] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, acción de protección 23303-2022-00734, fojas 55 vuelta y 56.
[78] Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, acción de protección 23303-2022-00734, foja 56 vuelta y 60 vuelta.

sobre su competencia en razón del territorio.[79]

87. Por lo expuesto, al verificar que la compañía accionante y sus abogados patrocinadores incoaron la garantía jurisdiccional con ánimo de causar daño, la Corte determina la existencia de abuso del derecho y, por tanto, remite el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el proceso disciplinario que corresponda, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC.

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. **Declarar** que la sentencia dictada el 19 de junio de 2022, dictada por el ex juez Ángel Lindao Vera desnaturalizó el objeto de la garantía de la acción de protección que, como consecuencia, obstaculizó el normal decurso de una investigación penal en curso.

2. **Ratificar** la decisión dictada el 15 de agosto de 2022, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas en cuanto a la inadmisión de la demanda y la declaratoria jurisdiccional previa; y **declarar** que el ex juez Ángel Lindao Vera no era competente para resolver la acción de protección presentada por LIONFF REALTY INC en razón del territorio.

3. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado para que, con base en el análisis efectuado en el apartado 4.1., de la presente sentencia, inicie las investigaciones correspondientes por la presunta comisión de un delito de prevaricato por el ex juez Ángel Lindao Vera, sin perjuicio de que en función de sus competencias, la Fiscalía encuentre indicios del posible cometimiento de otros delitos.

[79] Lo propio fue advertido por la Sala Multicompetente en su sentencia al señalar que: "[…] el propio accionante con la documentación que adjunta al proceso justifica que su domicilio está en la ciudad de Guayaquil, hecho que es soslayado por el Juez A quo, **generando distorsiones a la administración de justicia constitucional pues distrae de su Juez competente que originó el acto, el lugar donde se produce sus efectos y el lugar del domicilio del accionante** es en el cantón Samborondon [sic] provincia del Guayas, por lo que este tribunal tiene la obligación ineludible de enmendar tal proceder que pone en mal predicamento a los operadores de justicia […] [énfasis añadido]". Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, Sala Multicompetente, sentencia de 15 de agosto de 2022, caso 23302-2022-00734.

4. **Remitir** el expediente al Consejo de la Judicatura para que, con base en el análisis efectuado en el apartado 4.3., inicie el sumario administrativo sancionatorio correspondiente en contra de los abogados Hugo Alexander Lara Olmos, Denis Lema Campos y Michael David Massa Pacheco por abuso del derecho, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC.

5. **Disponer** a los órganos de la Función Judicial -Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y Defensoría Pública- que, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difundan el presente fallo mediante correo electrónico a todos los operadores de justicia; así como a través de sus cuentas oficiales de redes sociales. Asimismo, el cumplimiento de esta disposición deberá ser informado a la Corte al fenecimiento de dicho término.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 3638-22-JP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 4 de abril de 2024, aprobó la sentencia 3638-22-JP/24 la cual revisa la acción de protección presentada por el señor Carlos Alberto Párraga López, representante legal de la compañía LIONFF REALTY INC en contra de la decisión judicial dictada en el proceso penal 09292-2022-00975 por lavado de activos que, entre otros asuntos, resolvió dictar medidas cautelares personales y reales en contra de los procesados en los siguientes términos:

> En cuanto las medidas cautelares reales solicitada por la Fiscalía de conformidad al artículo 556 del COIP que habla de la PROHIBICION TEMPORAL dispongo y dice así el Articulado "La o el juzgador podrá ordenar la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover fondos, activos, inversiones, acciones, participaciones, bienes o la custodia o el control temporal de los mismos, que serán entregados a la autoridad competente, para su custodia, resguardo y conservación temporal hasta una decisión *judicial definitiva"*; este articulo habla de mover fondos es decir que se oficie a las entidades bancarias descrita por la Agente fiscal a fin de que las cuentas bancarias corrientes o de ahorros que posean estas compañía o personas naturales sean congeladas; **así mismo los inmuebles, en cuanto las evidencia incautadas y encontradas en los Allanamiento los mismos que constan en los partes estos sean puesto a disposición de INMOBILIAR. [Entre estos] el inmueble ubicado en la provincia del GUAYAS, Cantón SAMBORONDON, conjunto Riberas del Batan, solar 78** (sic). (énfasis añadido).

2. En la sentencia 3638-22-JP/24 el Pleno de la Corte Constitucional resolvió cuatro problemas jurídicos relacionados a **(i)** la procedencia de la acción de protección respecto de "una orden de incautación de un bien inmueble dictado dentro de un procedimiento penal"; a **(ii)** la desnaturalización de la garantía incoada al concederla respecto de una decisión que "dejó sin efecto una medida cautelar dictada en un proceso penal"; a **(iii)** la competencia del juez que conoció la acción de protección en primera instancia; y **(iv)** al abuso de derecho de la compañía accionante y de sus abogados defensores.

3. Al coincidir con el razonamiento de los problemas jurídicos (i), (ii) y (iv) no realizaré precisiones adicionales sobre ellos. Empero, sí desarrollaré en el presente voto concurrente la discrepancia con el problema jurídico (iii): **¿Existió una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente por parte del juez de La Concordia, provincia de Santo Domingo, al declararse competente para tramitar**

una acción de protección en la que los efectos del acto impugnado se produjeron en el cantón Samborondón, provincia de Guayas?, a la luz de los siguientes argumentos.

1. Consideraciones

4. Para desarrollar este punto de discrepancia, resulta necesario recalcar que el criterio medular de discusión se centra en la inadmisibilidad de la acción de protección incoada por la compañía LIONFF REALTY INC respecto del auto de 26 de mayo de 2022 dictado por el juez de la Unidad Judicial Penal Sur con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, de conformidad con el artículo 42, número 6 de la LOGJCC. El mentado artículo proscribe la procedencia de la acción de protección respecto de decisiones judiciales pues para el efecto, la CRE y la ley han previsto otros mecanismos.

5. Por esta razón, la Corte Constitucional determina que "la aplicación de la causal sexta de la LOGJCC por parte del juzgador no requiere de mayor análisis por lo que puede ser motivada en el momento procesal de calificación de la demanda"[1] y por ende, la demanda debe ser inadmitida mediante auto, sin realizar apreciaciones sobre el fondo. En este sentido, si el acto u omisión al que se le reputa la presunta violación de derechos constitucionales proviene de una decisión judicial, el juez no tiene la obligación legal de justificar cuestiones adicionales, peor determinar si es competente o no para conocer el fondo de la demanda. En este supuesto, analizar la competencia de la autoridad jurisdiccional es improcedente.

6. En el caso *in examine*, a pesar de que se concluye que la acción de protección respecto de la providencia judicial deviene en inadmisible, se realizan consideraciones sobre la competencia de la autoridad jurisdiccional en razón del territorio aun cuando era un aspecto irrelevante, pues no es procedente el análisis de la alegada violación de derechos constitucionales vinculada al bien inmueble sobre el cual recayó la medida cautelar de incautación en el proceso penal.

7. No obstante de lo manifestado, es importante recalcar que en el mismo problema jurídico al que he hecho referencia, específicamente en el párrafo 74, se produce una confusión de términos entre domicilio y residencia asimilándolos como sinónimos. Aun cuando la legislación ecuatoriana ha determinado que no lo son. Así, en el artículo 55 del COGEP para la citación por boletas se indica que: "Si no se encuentra personalmente al

[1] CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-EP, 4 de diciembre de 2013, pp. 22.

demandado, se le citará por medio de tres boletas que se entregarán en días distintos en su domicilio **o** residencia a cualquier persona de la familia". De tal forma que la conjunción disyuntiva resalta que el domicilio y la residencia son conceptos distintos. Esto generará una confusión en la competencia territorial de garantías jurisdiccionales, pues la sentencia 3638-22-JP/24 no realiza la distinción correspondiente entre residencia y domicilio. Por lo tanto, se podrían generar abusos por parte de los legitimados activos al presentar una acción de protección en la residencia o en el lugar del domicilio, indistintamente, posiblemente buscando un foro de conveniencia. En tal sentido, considero que se debió limitar de forma clara la diferencia entre ambas, sin incurrir en el error de tomarlas como sinónimos.

8. Con base en los argumentos expuestos, discrepo de la formulación y resolución del tercer problema jurídico. Por lo que la sentencia debió centrarse en la inadmisibilidad y desnaturalización de la acción de protección como puntos medulares.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

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 3638-22-JP, fue presentado en Secretaría General el 05 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 14:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

363822JP-69298

Caso Nro. 3638-22-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes ocho de abril de dos mil veinticuatro, 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3-22-AN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 3-22-AN

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

SENTENCIA 3-22-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción por incumplimiento presentada por la Fundación Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit. En esta acción se solicitó que el Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador cumpla con el artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit y con el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, para la asignación presupuestaria.

La Corte concluye que, contrario a lo alegado por la parte accionante, de las normas que se alegan incumplidas, no se desprende la obligación de que la asignación presupuestaria sea de 1500 remuneraciones básicas unificadas del trabajador. Por otra parte, la Corte determina que del dictamen del procurador general del Estado sí se desprende la obligación clara, expresa y exigible de que para el pago de la asignación presupuestaria se considere el poder adquisitivo de la fecha en la que se creó el beneficio.

Luego de verificar el cumplimiento de la obligación, la Corte concluye que sí se realizó la asignación con base en el poder adquisitivo; pero que, al no efectivizarse la asignación presupuestaria del año 2023, existe el incumplimiento únicamente sobre ese periodo fiscal.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de enero de 2022, la Fundación Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit ("**BEAEP**" o "**accionante**"), a través de su representante legal Gustavo Andrés Calderón Schmidt y su secretario ejecutivo Iván Marcelo Lucero Villamar, presentó una acción por incumplimiento del artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, relacionados con la asignación presupuestaria de la BEAEP. La acción se presentó en contra del Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador ("**entidad accionada**" o "**Ministerio**").

2. El 21 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador[1] admitió a trámite la acción por incumplimiento y dispuso que el

[1] Conformado por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Esto, tras sorteo automático efectuado el 19 de enero de 2022, a través del cual se determinó como ponente de la causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

Ministerio remita un informe de descargo, y que el Ministerio de Economía y Finanzas remita la información que tenga disponible sobre la asignación presupuestaria.[2]

3. El 22 de enero de 2024, en atención al orden cronológico de tramitación de causas, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la presente causa y convocó a audiencia pública, la cual se desarrolló el 29 de enero de 2024.[3]

4. El 1 de febrero de 2024, la jueza sustanciadora ordenó que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Cultura y Patrimonio remitan información sobre la asignación presupuestaria correspondiente a los años 2022 y 2023.[4]

2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Texto de la norma cuyo incumplimiento se reclama

6. La BEAEP señala que se incumplió el artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit ("**LBEAEP**"), el cual en su literalidad establece: "A partir de 1995, la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit', no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales".[5]

7. En concordancia con la referida norma, la accionante sostiene que también se incumplió el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 que determina:

> Por lo expuesto, considero que a la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit', en su calidad de 'Institución de Interés Nacional' dedicada a la preservación del patrimonio cultural, no solo que le asiste el derecho a recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales

[2] El 5 y 13 de abril de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la entidad accionada, respectivamente, remitieron información sobre la asignación presupuestaria. El 19 de octubre de 2022, la BEAEP, a través de su representante legal Gustavo Andrés Calderón Schmidt y el secretario ejecutivo Iván Marcelo Lucero Villamar, solicitaron que se tramite la causa.
[3] A la audiencia compareció tanto la parte accionante como la entidad accionada, no así la Procuraduría General del Estado a pesar de haber sido debidamente notificada.
[4] Mediante escritos de 31 de enero de 2024 y de 5 de febrero de 2024, el Ministerio de Cultura y Patrimonio presentó la información requerida. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó información sobre la asignación presupuestaria el 8 de febrero de 2024.
[5] Registro Oficial Suplemento 618 - 24-01-1995.

por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento que se creó el beneficio.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

8. La accionante sostiene que la norma y el dictamen que se alegan incumplidos reflejan una obligación clara, expresa y exigible en favor de la BEAEP que consiste en una asignación presupuestaria de 1500 salarios básicos unificados del trabajador. Menciona que la entidad accionada no ha objetado que la obligación sea clara, expresa y exigible.

9. Sostiene que desde el año 2007 hasta el año 2020, la BEAEP recibió "un valor equivalente a la Remuneración Básica Unificada del Trabajador en General multiplicada por 1500". Por lo que, según la accionante, la asignación presupuestaria para el 2021 debía ser similar; no obstante, el monto determinado para el año fiscal 2021 fue de USD 194.458,88.

10. En esa línea, agrega que existió regresividad de derechos pues "[e]l monto asignado para el periodo fiscal 2021 y posteriormente transferido cubre apenas un 32% del valor que la BEAEP recibió en el periodo fiscal anterior, lo cual evidentemente vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución". Esto considerando que la forma de entender la norma durante más de catorce años cambió de un año a otro, afectó la predictibilidad de la asignación presupuestaria a recibir, y se tradujo para el año 2021 en una reducción del 68% del presupuesto.

11. Agrega que la BEAEP "cumplió con su obligación legal de presentar los respectivos informes anuales de rendición de cuentas del fondo público empleado en su presupuesto institucional los cuales fueron oportunamente aprobados por el ente rector de la política pública de cultura". De hecho, según sostiene, en el propio instructivo para la presentación de cuentas de la BEAEP, emitido "por el Ministerio de Cultura y Patrimonio, mediante Oficio Nro. MCYP-DBIB-2013-0182-O", la referida entidad estatal "determina que 'La Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit por Ley debe recibir 1500 remuneraciones básicas unificadas, reajustables al salario vigente'".

12. Por otra parte, la BEAEP aclara que no existe otra interpretación distinta a la aplicada por "el ente rector de la cultura entre los años 2007 y 2020" que corresponde a la asignación presupuestaria de 1500 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general. Esto considerando que:

> [e]l salario mínimo vital general en la fecha en la que fue promulgada la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit se fijaba con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de la persona que lo percibía. [...] la intención del legislador, pese a las diferencias sociales y económicas propias de cada momento histórico, era que tanto el salario mínimo vital general como, actualmente, la remuneración básica unificada tenga un valor adquisitivo que permita cubrir al menos las necesidades básicas. Por lo tanto, resulta lógico que la asignación que le corresponde a la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, en el contexto actual, sea fijada tomando como referencia la remuneración básica unificada, como único indicador vigente asimilable, en materia de poder adquisitivo, al salario mínimo general, en el año de 1995.
>
> Lo argumentado se reafirma en la eliminación legal del concepto de salario mínimo vital general, por no ser suficiente para cubrir las necesidades básicas vitales de los trabajadores, dado el cambio del régimen monetario del año 2000. Inclusive, a partir del 13 de marzo de 2000, se debió iniciar un proceso de unificación salarial que originó el concepto de remuneración básica mínima unificada. Lo dicho demuestra que la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo vital general provocó la creación de la remuneración básica mínima unificada, con el objetivo de que la misma tenga el poder adquisitivo para cubrir las necesidades vitales del trabajador ecuatoriano, tal como en su momento se pensó lo hacía el salario mínimo vital.

13. De esta manera, sostiene que la única forma de entender las normas que se alegan incumplidas es bajo el criterio de remuneración básica del trabajador. Además, alega que en el considerando cuarto[6] de la LBEAEP se refleja la intención del legislador, la cual fue evitar que se reduzca la asignación presupuestaria con el transcurso del tiempo, y que la BEAEP cuente con los recursos suficientes para prestar los servicios que son de interés nacional.

14. Adicionalmente, la accionante informa que en el año 2022 se realizó la misma asignación que en el año 2021, y que no se han transferido los valores del presupuesto del año 2023, evidenciando el continuo incumplimiento. Menciona que esto ha generado que no se pueda dar inicio a proyectos llevados a cabo por la BEAEP, lo cual, afirma, implica que no pueda sostenerse en el tiempo pues actualmente no cuenta con recursos para ello.

15. Como pretensión, la BEAEP solicita el cumplimiento del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006. Así, menciona que la "asignación presupuestaria para el periodo fiscal 2021 es de mil quinientas remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, es decir, de [...] USD. 600.000,00 [...], de conformidad con las disposiciones cuyo cumplimiento se exige en la presente acción y el monto transferido en periodos

[6] "Que a partir de 1961, en consideración a los trascendentales servicios prestados a la cultura del Estado, una partida para la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit', la misma que en lugar de ser incrementada ha venido disminuyendo, a tal extremo que para 1994 apenas llega a 12 millones, cantidad que no alcanza para cubrir las más elementales necesidades".

fiscales anteriores", por lo que está pendiente que se transfiera la diferencia que es de USD. 405.541,12 para el año 2021 y 2022, y la asignación total para el año 2023.

16. Además, solicita que se ordene que en futuros periodos fiscales la asignación se determine de conformidad con la normativa cuyo cumplimiento se exige en esta acción; es decir, "multiplicando la remuneración básica unificada del trabajador en general por 1500, absteniéndose de incurrir en retrasos, privaciones o merma en el monto a transferirse anualmente".

4.2. Argumentos de la entidad accionada

17. El Ministerio menciona que ha realizado la asignación presupuestaria a la BEAEP "sin desconocer el valor e importancia que este Repositorio tiene dentro de la historia de la República del Ecuador". Describe que:

> [...] a partir del comentario de la Contraloría General del Estado, realizada [sic] en la actividad complementaria de control continuo en cumplimiento de la orden de trabajo No. 0003-DNA2-MCYPAI-2020-CC de 14 de octubre de 2020, que manifestaba: '(...) COMENTARIO DE AUDITORIA No. 3 Transferencia anual a la Biblioteca Ecuatoriana "Aurelio Espinosa Pólit" (...) Auditoría ha identificado como riesgo que en el instructivo vigente para la presentación de informes de la Biblioteca, no se ha establecido la necesidad de que la BEAEP presente planes anuales con objetivos, metas y presupuestos orientados a cumplir su misión institucional de promover la conservación de documentos y fomentar la lectura; y, tampoco se han especificado los conceptos de gasto permitidos, lo que dificulta el análisis del buen uso de los fondos transferidos.', se dio inicio a la reforma del Acuerdo Ministerial No. DM-2013-0126 de 12 de agosto de 2013.

18. La entidad accionada menciona que, en virtud de ello, a través del memorando MCYP-DGF-2021-0607-M de 21 de octubre de 2021, la dirección de gestión financiera emitió el informe técnico económico para la determinación de asignación anual a la BEAEP. Alega que:

> [...] una vez que se revisaron los montos presupuestarios entregados en los años anteriores, e[l] área técnica tomando en cuenta los presupuestos legales contenidos [en] las normas referenciadas en el criterio emitido por el Procurador General del Estado procedió a elaborar la fórmula matemática que se debería aplicar para determinar el monto del presupuesto anual que se debería entregar para la ejecución anual correspondiente.

19. Sostiene que, en virtud de ello, de manera técnica, el 29 de octubre de 2021 se emitió "la Programación de Gastos de la BEAEP, el [sic] cual surge del análisis del Plan Operativo Anual presentado por la misma Biblioteca". Describe que es por ello que "mediante Comprobante de Pago No. CUR: 1523 se procedió a realizar el desembolso del presupuesto correspondiente al ejercicio del año 2021, de acuerdo a la

Programación de Gastos de la BEAEP, que consta en el Plan Operativo Anual propuesto por la misma BEAEP".

20. En particular, sobre el artículo 4 de la LBEAEP, establece que sí cumplió la norma ya que, según se determina, el presupuesto no debe ser inferior a 1.500 salarios mínimos vitales, y la disposición general tercera del Código Orgánico Monetario y Financiero señala que: "[...] En toda la legislación vigente y en las obligaciones pendientes de pago en las que se disponga que los pagos deban hacerse [...] en salarios mínimos vitales generales, se entenderá que [...] cada salario mínimo vital general tiene [...] un valor fijo e invariable equivalente a [...] USD 4,00 (cuatro dólares de los Estados Unidos de América)". Menciona que dicha norma se subsume al "hecho objeto de la acción, en tanto la [LBEAEP] fue emitida a los diez días del mes de enero de mil novecientos noventa y cinco, fecha en la que el sucre era la moneda oficial del Ecuador".

21. Así, menciona que la asignación presupuestaria para el periodo fiscal de 2021 de USD 194.458,88 sí superó el monto mínimo base que establece el artículo 4 de la de LBEAEP.

22. En cuanto a la absolución de consulta del procurador general del Estado, la institución accionada describe que, el 12 de enero de 2021, la Contraloría General del Estado determinó que el Ministerio debe actualizar el instructivo de presentación de informes y rendición de cuentas para que se realice un control adecuado de los recursos asignados a la BEAEP.

23. Sostiene que esto se realizó a través de un informe técnico, en el cual también se elaboró una fórmula en consideración del pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado. Señala que es por ello que se tomó en cuenta no solo que el salario mínimo vital es de USD 4,00, sino también el poder adquisitivo al momento en que se creó el beneficio y la inflación para el año 2021. Además, según alega, en el mencionado informe se reconoció que entre los años 2013 y 2020 los recursos fueron calculados según el salario básico unificado y no el salario mínimo vital establecido en la normativa vigente, lo cual —afirma— fue erróneo y cuya ejecución deberá justificarse. Menciona que con base en ello y demás informes internos sobre el análisis técnico, se determinó el presupuesto de USD 194.458,88.

24. Bajo lo expuesto, el Ministerio señala que la asignación presupuestaria se dio considerando el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado y atendiendo las observaciones realizadas por la Contraloría General del Estado.

25. Además, concluye que la asignación presupuestaria -a partir del año 2021- sí supera los 1500 salarios mínimos vitales generales que se traducen en USD 6.000,00, y esta se realizó tras un análisis técnico basado en los gastos justificados por la propia BEAEP. Asimismo, sostiene que no es posible

> interpretar el texto 'salarios mínimos vitales generales' como 'salarios básicos unificados del trabajador en general' sin que exista la debida motivación o habilitación legal para el efecto, ya que los servidores públicos tenemos la obligación de cumplir con lo determinado en el artículo 226 de la Constitución de la República; lo contrario, implicaría no velar por el adecuado uso de los recursos públicos.

26. Sobre la asignación presupuestaria del año 2023, la entidad accionada señala que esta sí se ha realizado, pero es el Ministerio de Economía y Finanzas quien no ha transferido el valor asignado.

4.3. Ministerio de Economía y Finanzas

27. El Ministerio de Economía y Finanzas menciona de forma expresa que el presupuesto asignado a favor de la BEAEP para el ejercicio fiscal 2021 fue de USD 198.450,00 (codificado) y 194.458,88 (devengado).

28. Sobre la transferencia del presupuesto del año 2023 a la BEAEP, menciona que revisado "el Sistema de Administración Financiera e_SIGEF a la presente fecha en el Ministerio de Cultura y Patrimonio donde está registrado como entidad beneficiaria de transferencias, no existe ninguna solicitud de recursos para este fin".

5. Cuestión Previa

29. En el presente caso, se exige el cumplimiento del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, relacionados con la asignación presupuestaria de la BEAEP. Previo a realizar el análisis constitucional, esta Corte estima pertinente resolver el siguiente problema jurídico: **¿Las disposiciones que se alegan incumplidas son susceptibles de ser analizadas a través de una acción por incumplimiento?**

30. Los artículos 436 numeral 5 de la CRE y 52 de la LOGJCC identifican como objeto de la acción por incumplimiento, el garantizar la aplicación de: (i) normas que integran el sistema jurídico, (ii) actos administrativos de carácter general, y (iii) sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Por lo que, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una naturaleza jurisdiccional y supranacional.[7]

31. Esta Corte encuentra que el artículo 4 de la LBEAEP, que se alega incumplido, se trata de una norma que integra el sistema jurídico, por lo que sí es objeto de la presente garantía jurisdiccional.

32. En cuanto al dictamen de absolución de consulta ya indicado, la Corte Constitucional ha señalado que para que un determinado pronunciamiento del procurador general del Estado sea objeto de la acción por incumplimiento deberá ser abstracto, general y obligatorio.[8]

33. De manera general, un acto normativo —independientemente de su fuente— es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento.[9] Además, en el marco de la acción por incumplimiento, es necesario verificar que el acto normativo contenga un mandato, prohibición o permisión.

34. En cuanto a los actos administrativos, estos pueden ser de dos especies, los actos administrativos de carácter general y los que tienen efectos individuales o plurindividuales. Los primeros no gozan de permanencia en el ordenamiento jurídico, se agotan con su cumplimiento y están dirigidos de manera indeterminada, general y abstracta hacia los administrados, al regular, disponer, habilitar o impedir determinada conducta temporalmente.[10] Los segundos —que no son objeto de acción por incumplimiento[11]— producen efectos jurídicos concretos y directos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables y están dirigidos a un determinado sujeto o grupo de sujetos identificables, y se agotan con su cumplimiento de forma directa.[12]

35. A la fecha del pronunciamiento del procurador general del Estado que se alega incumplido, el artículo 3 literal e), en concordancia con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado otorgaba al procurador general del Estado la atribución de absolver, de forma vinculante, consultas "sobre la inteligencia

[7] CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.
[8] CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 33.
[9] CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.
[10] CCE, sentencia 38-21-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 20.1; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33; y, sentencia 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párr. 35. Un ejemplo de acto administrativo con efectos generales, conforme la sentencia 7-11-IA/19, es la convocatoria a un concurso público de méritos y oposición por parte de entidades del sector público.
[11] CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 16.
[12] CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 32; sentencia 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párrs. 33 y 34; sentencia 38-21-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 20.2; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párrs. 32 y 33; y, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley".[13]

36. Ante la consulta "¿Se debe entender la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana "Aurelio Espinosa Pólit (sic), que no debe ser inferior a 1.500 remuneraciones unificadas?", el pronunciamiento del procurador, que se alega incumplido, determina:

> [...] la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit', en su calidad de 'Institución de Interés Nacional' dedicada a la preservación del patrimonio cultural, no sólo que le asiste el derecho a recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1.500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio.

37. De lo expuesto, esta Corte encuentra que lo dispuesto en el referido pronunciamiento, contiene un mandato general sobre los factores que se deben considerar para la asignación presupuestaria en favor de la BEAEP. Si bien, en este caso, el pronunciamiento se refiere a la BEAEP, esto se debe a que la normativa respecto de la cual se consulta (LBEAEP) regula el ámbito de actuación específico de la BEAEP. De esta manera, pese a que el pronunciamiento se enmarca en un ámbito limitado, el pronunciamiento sigue siendo general y abstracto en relación con la asignación presupuestaria.[14]

38. Además, por la regulación citada en el párrafo 35 *supra*, el mencionado pronunciamiento es vinculante y obligatorio para la administración pública. Asimismo, este no se agota con su cumplimiento y goza de permanencia, dado que debe ser tomado en cuenta cada vez que se realiza el cálculo para la asignación presupuestaria en favor de la BEAEP. En virtud de lo identificado, esta Corte encuentra que el pronunciamiento del procurador general del Estado, sujeto a análisis en este caso, por su contenido, constituye un acto normativo y es objeto de la acción por incumplimiento.

39. Dado que las disposiciones que se alegan incumplidas sí son objeto de acción por incumplimiento, a continuación, se continuará con el análisis.

---

[13] La palabra "constitucionales" fue suprimida de esta norma a través de la sentencia 002-09-SAN-CC, caso 0005-08-AN de 02 de abril de 2009.

[14] De manera similar, en la sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 35-36, la Corte Constitucional encontró que los pronunciamientos del procurador general del Estado, referentes a la contribución de la Contraloría General del Estado en relación con los ingresos del ISSFA, tienen mandato general y abstracto.

6. Reclamo previo

40. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, "la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla". Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en la fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza el contenido del mismo.[15]

41. Siendo así, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto "implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido".[16] Por lo que, "el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento".[17]

42. En particular, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:

> i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
> ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
> iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
> iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.[18]

43. Como prueba del reclamo previo, consta a foja 20 del expediente constitucional, el pedido presentado por BEAEP el 29 de octubre de 2021 dirigido a la entonces ministra de Cultura y Patrimonio, en el cual solicitó "de manera inmediata la transferencia de los valores correspondientes a la partida presupuestaria del año 2021 que le corresponde a mi representada, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit [...] y el Oficio de la Procurador General del Estado No. 0026021 de 6 de julio de 2006".

[15] CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.
[16] CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.
[17] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.
[18] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

44. Sobre el primer requisito referido en el párrafo 42 *supra*, se observa que el documento está dirigido a la ministra de Cultura y Patrimonio. Según lo reconocido por la propia entidad accionada en su informe de descargo y en lo manifestado en la audiencia, esta sí es la encargada de la obligación referente a la asignación presupuestaria. Por lo que el reclamo cumple con el primer requisito. En cuanto al segundo requisito, en el documento se solicita de manera concreta que se cumpla la obligación de la transferencia de valores de la asignación presupuestaria de conformidad con el artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006. Es así que se evidencia el cumplimiento del segundo requisito.

45. Respecto al tercer requisito, se identifica que las normas que se alegan incumplidas son las mismas que se reclaman en esta acción: artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006. Por lo que se evidencia el cumplimiento del tercer requisito. Finalmente, se observa que en el reclamo sí se solicitó el cumplimiento de la obligación de asignación presupuestaria de manera expresa según las referidas normas, cumpliéndose con el cuarto requisito.

46. Por lo expuesto, se muestra que sí se dio a la institución obligada la oportunidad de satisfacer la obligación que se reclama en la presente causa. Así, esta Corte considera que se configuró el reclamo previo.

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

47. Previo a formular los problemas jurídicos es necesario señalar que dentro de esta causa se ha identificado que la BEAEP ha presentado argumentos sobre la vulneración de derechos constitucionales. Cabe aclarar que a través de una acción por incumplimiento, la Corte no analiza si existe una vulneración de derechos como tal, sino que -de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución- esta acción tiene como objeto "garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible". Siendo así, no corresponde plantear problemas jurídicos sobre los argumentos relacionados con la vulneración de derechos.

48. Entonces, para efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si las normas objeto de la presente acción por incumplimiento contienen una

obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma contenga un mandato, prohibición o permisión, y no se limite a definir, describir o permitir.[19] En esa línea, primero, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 contienen una obligación de hacer o no hacer?**

49. Luego de determinar que las normas que se alegan incumplidas no son simples enunciados descriptivos, sino que contienen una verdadera obligación, según lo ha determinado esta Corte corresponde evaluar:

> a) [...] si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca;
> b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible;
> c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y,
> d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.[20]

50. De esta manera, como segundo punto, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: ¿La obligación exigida se deriva del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006? Si la respuesta es afirmativa, entonces la Corte evaluará si ¿La obligación del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006, cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa y exigible para la accionante?

51. En caso de que se identifique que sí existe una obligación clara, expresa y exigible, la Corte pasaría a analizar si ¿La obligación del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 fue cumplida por el Ministerio de Cultura y Patrimonio? Solo en el supuesto en que se determine el incumplimiento de las normas, se analizará ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación reclamada?

8. Resolución de los problemas jurídicos

8.1. Primer problema jurídico: ¿El artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 contienen una obligación de hacer o no hacer?

[19] CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y, sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.
[20] CCE, sentencia 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

52. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho.[21]

53. De la revisión del artículo 4 de la LBEAEP, se observa que el contenido de la obligación consiste en que, a partir de 1995, la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la BEAEP "no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales". Además, de acuerdo al dictamen del Procurador General que se alega incumplido, la obligación de la asignación consiste no sólo en "recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1.500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio". Así, se observa que las disposiciones que se alegan incumplidas exponen el contenido de la obligación.

54. En cuanto al titular del derecho, tanto en el artículo 4 de la LBEAEP como en el pronunciamiento del procurador se señala de forma expresa que el titular del derecho es la BEAEP. Finalmente, sobre el obligado a ejecutar, en ninguna de las disposiciones que se alegan incumplidas se señala quién es el obligado a ejecutar. Sin embargo, es claro que se refiere a quien tenga la obligación legal.

55. En este caso, de acuerdo con las normas que se alegan incumplidas, la asignación debe partir del Presupuesto General del Estado, y su ejecución corresponde al gobierno central a través del ejecutivo.[22] El artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura determina que al Ministerio de Cultura y Patrimonio le corresponde ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Cultura que comprende "la elaboración y ejecución presupuestaria", por lo que este es el encargado de la asignación en lo que compete a esta rama.[23] En función de esta normativa queda determinado que este es el obligado. Esto considerando, además, que dentro de la causa el Ministerio ha reconocido ser el obligado.

---

[21] CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y, sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25. Así también, la sentencia 55-20-AN/23, 24 de mayo de 2023, párr. 23 determinó: "La norma no debe limitarse a definir, describir o permitir, sino que verdaderamente debe establecer una obligación de hacer o no hacer; esto se verifica cuando la norma establece la realización o abstención de una conducta entre dos partes. Una de las partes debe efectuar o abstenerse de realizar algo, conforme con lo ordenado por la normativa, y la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. En este sentido, para corroborar la existencia de la obligación, deben ser identificables: (i) el titular del derecho; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar".

[22] Ver, artículos 194 al 196 de la Constitución.

[23] Además, el artículo 26 literal e) *ibídem* determina que al referido Ministerio le corresponde "[e]jecutar las políticas públicas de fortalecimiento, conservación y actualización de repositorios, bibliotecas, museos y archivos históricos, que permitan el ejercicio pleno de los derechos culturales, la participación ciudadana y el diálogo intercultural".

56. Por lo señalado, se refleja que el artículo 4 de la LBEAEP y el dictamen de del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006 contienen una obligación de hacer. Siendo así, se pasará al análisis del siguiente problema jurídico.

8.2. Segundo problema jurídico: ¿La obligación exigida se deriva del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006?

57. Conforme se determinó en la sección anterior, la obligación que se desprende del artículo 4 de la LBEAEP y del dictamen de absolución de consulta 0026021 de 6 de julio de 2006 consiste en que la asignación que debe realizar el Ministerio de Cultura y Patrimonio en favor de la BEAEP "no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales" y que el pago de esa "asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio".

58. Según alega la accionante, no se ha asignado ni transferido los valores que se determinan en el artículo 4 de la LBEAEP y en el dictamen de absolución de consulta del procurador general en cuestión. A su criterio, está pendiente que se transfiera la diferencia que es de USD 405.541,12. Para sustentar esto, la accionante alega, principalmente, dos cuestiones: **(i)** que el pago de la asignación presupuestaria debía consistir en un valor equivalente a la remuneración básica unificada del trabajador en general multiplicada por 1500, como ha sucedido en años previos, y **(ii)** que para la asignación debía tomarse en cuenta un poder adquisitivo similar al que tenían 1500 salarios mínimos vitales generales al momento que se creó el beneficio.

59. **Sobre el primer cargo,** esta Corte encuentra que ni el artículo 4 de la LBEAEP y ni el dictamen del procurador general del Estado 0026021 establecen que el pago de la asignación presupuestaria debe tener como referencia la remuneración básica unificada del trabajador en general. Como se ha citado en la sección 3 *supra*, el artículo 4 de la LBEAEP determina que la asignación no será inferior a un valor equivalente a "mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales".

60. A su vez, el dictamen del procurador general del Estado -ante la consulta de "¿[s]e debe entender la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit (sic), que no debe ser inferior a 1.500 remuneraciones unificadas?"- se aclaró que el pago de la asignación será "igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales por **cuatro dólares de los Estados Unidos de América** [...] (énfasis añadido)".

61. Para llegar a esta conclusión, en el referido dictamen se describe que el artículo 133 de la Codificación al Código del Trabajo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 167 de 16 de diciembre del 2005, estableció que:

> [...] el denominado 'salario mínimo vital general' (smvg) se lo mantendrá para fines de cálculo y determinación, entre otros, '...de las sanciones o multas; impuestos y tasas; cálculo de la jubilación patronal; o, para la aplicación de cualquier disposición legal o reglamentaria en la que se haga referencia a este tipo de salario'; prevención que resulta concordante con lo señalado en el Art. 12 inciso tercero de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que ordena: 'En todas las normas vigentes y en las obligaciones pendientes de pago en las que se haga mención a unidades de valor constante o a salarios mínimos vitales generales, se entenderá que cada unidad de valor constante y cada salario mínimo vital general tienen un valor fijo e invariable equivalente a, respectivamente, dos coma seis dos ocho nueve y cuatro dólares de los Estados Unidos de América'.

62. Es decir que en el dictamen se aclaró que la norma se refiere a "salarios mínimos vitales" equivalente a cuatro dólares, y no a remuneraciones básicas unificadas, como se pretendía que se establezca en la consulta.[24] Cabe aclarar que el actual artículo 117 del Código de Trabajo determina que la remuneración básica unificada se entiende como:

> [...] la suma de las remuneraciones sectoriales aplicables a partir del 1 de Enero del 2000 para los distintos sectores o actividades de trabajo, así como a las remuneraciones superiores a las sectoriales que perciban los trabajadores, más los componentes salariales incorporados a partir de la fecha de vigencia de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.
> El Estado, a través del "Consejo Nacional de Trabajo y Salarios", establecerá anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados.
> La fijación de sueldos y salarios que realice el "Consejo Nacional de Trabajo y Salarios", así como las revisiones de los salarios o sueldo por sectores o ramas de trabajo que propongan las Comisiones Sectoriales, se referirán exclusivamente a los sueldos o salarios de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado.

63. A su vez, la actual disposición general tercera del Código Orgánico Monetario y Financiero señala que:

> [...] En toda la legislación vigente y en las obligaciones pendientes de pago en las que se disponga que los pagos deban hacerse en unidades de valor constante (UVC) o en salarios mínimos vitales generales, se entenderá que cada unidad de valor constante y cada salario mínimo vital general tienen un valor fijo e invariable equivalente a,

[24] El actual artículo 133 del Código de Trabajo señala: "Salario mínimo vital general.- Mantiénese, exclusivamente para fines referenciales, el salario mínimo vital general de cuatro dólares de los Estados Unidos de América (US $ 4.00), el que se aplica para el cálculo y determinación de sueldos y salarios indexados de los trabajadores públicos y privados mediante leyes especiales y convenios individuales colectivos; sanciones o multas; impuestos y tasas; cálculo de la jubilación patronal; o, para la aplicación de cualquier disposición legal o reglamentaria en la que se haga referencia a este tipo de salario."

> respectivamente, dos coma seis dos ocho nueve (2,6289) y USD 4,00 (cuatro dólares de los Estados Unidos de América), respectivamente. [...]

64. Tanto en la demanda de acción por incumplimiento como en la audiencia, la BEAEP argumentó que la única forma de entender e interpretar las normas que se alegan incumplidas es tomar como referencia la remuneración básica unificada del trabajador. Señala que esta interpretación tuvo la entidad accionada por más de catorce años y no cabe que se cambie de interpretación de un año a otro sin justificación. Además, sostiene que esta interpretación es la única que tiene sentido porque -a la fecha en la que se creó el beneficio- el salario mínimo vital consideraba las necesidades básicas pero hoy en día se consideran las referidas necesidades con la remuneración básica unificada.

65. Si bien a esta Corte le llama la atención que la asignación presupuestaria haya cambiado de manera abrupta bajo una interpretación normativa distinta -con una reducción del 68% de un año a otro-, a este Organismo no le corresponde interpretar ni desarrollar el contenido de disposiciones normativas a través de una acción por incumplimiento, sino que únicamente debe verificar si la obligación contenida en la norma se encuentra cumplida.

66. Siendo así, de las normas que se alegan incumplidas no se verifica la existencia de una obligación relacionada con que la asignación presupuestaria tenga como base la remuneración básica unificada del trabajador general. Para este Organismo, lo que la accionante pretende es que se interprete que las normas que se refieren a salario mínimo vital se traducen en la remuneración básica unificada del trabajador general. Sin embargo, del texto de ambas disposiciones, no se identifica que exista esa obligación. Cabe aclarar que la Corte no está planteando una nueva forma de entender la obligación ni avalando alguna interpretación. Más allá de que el cambio de interpretación de la entidad accionada se haya dado por las auditorías de gastos,[25] el análisis de este Organismo se limita a considerar el contenido de la obligación.

67. De hecho, en la consulta realizada al procurador general del Estado se buscaba aclarar si la base de la asignación es la remuneración básica unificada, respecto a lo cual se contestó que la asignación no debe ser menor a 1500 salarios mínimos vitales generales multiplicados por cuatro dólares de los Estados Unidos de América. Por ello no se evidencia algún texto que permita concluir con certeza que la norma se refiere a la remuneración básica unificada y no al salario mínimo vital. En el marco de esta acción, la Corte no está habilitada a fijar una interpretación ni a determinar cuál interpretación

[25] Ver párrafo 17 *supra*. Asimismo, es a través del memorando MCYP-DGF-2021-0607-M de 21 de octubre de 2022, realizado por la Dirección de Gestión Financiera para la Coordinación General Administrativa Financiera del Ministerio, que se determina que las normas solo hacen referencia a salarios mínimos vitales.

es o no válida o beneficiosa, sino que únicamente está limitada a verificar el cumplimiento del contenido que se desprenda de la norma.

68. Sin perjuicio de ello, esta Corte estima oportuno hacer énfasis en que se debe evitar hacer recortes significativos que alteren gravemente el sostenimiento de organismos como puede ser la BEAEP. El artículo 377 de la Constitución reconoce como finalidad del Estado el fortalecimiento de la identidad nacional, incentivar la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales, y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Además, el artículo 378 *ibídem* determina que el sistema nacional de cultura estará integrado por todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se vinculen al sistema. Asimismo, el artículo 379 *ibídem* señala que son parte del patrimonio cultural "los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico".

69. Si bien, a través de una acción por incumplimiento, la Corte no está facultada a revisar cuál es la interpretación más favorable para preservar el patrimonio cultural, se recuerda que el Estado -a través de sus instituciones como el Ministerio de Patrimonio y Cultura-, en función de los preceptos constitucionales señalados, no puede, sin justificación, alterar asignaciones presupuestarias que impacten de manera significativa en instituciones que preserven el patrimonio cultural y los fines constitucionales relacionados. Al momento de determinar una modificación en la asignación presupuestaria es necesario evaluar que el cambio no afecte de manera considerablemente negativa a la memoria social y el patrimonio cultural.

70. A la luz de lo anterior, con base en el objeto de la acción por incumplimiento, se concluye que la obligación que se exige en esta acción -de asignar como presupuesto un valor equivalente a **la remuneración básica unificada del trabajador en general multiplicada** por 1500- no se desprende de las normas que se alegan incumplidas.

71. **En cuanto al segundo cargo** del párrafo 58 *supra*, se identifica que el artículo 4 de la LBEAEP no hace referencia a que la asignación presupuestaria que el BEAEP debe recibir tiene que tomar en cuenta el poder adquisitivo del momento en que se creó el beneficio. Sin embargo, esto sí se desprende del dictamen del procurador general del Estado 0026021. Considerando que el segundo cargo planteado en la demanda consiste en que -en función del referido dictamen del procurador general del Estado- se debía considerar el poder adquisitivo para la asignación presupuestaria, se continuará con el análisis solo respecto del dictamen.

72. En virtud de lo señalado en esta sección, corresponde reformular los siguientes problemas jurídicos que se analizarán a continuación, tomando en cuenta únicamente el dictamen del procurador general del Estado en relación con el cargo de que el pago de la asignación presupuestaria debe tomar en cuenta el poder adquisitivo.

8.3. Tercer problema jurídico: ¿La obligación de tomar en cuenta el poder adquisitivo para el pago la asignación presupuestaria –establecida en el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006- es clara, expresa y exigible para la accionante?

73. Como se citó previamente, el dictamen del procurador determina:

> Por lo expuesto, considero que a la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit', en su calidad de 'Institución de Interés Nacional' dedicada a la preservación del patrimonio cultural, no solo que le asiste el derecho a recibir una asignación presupuestaria igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estado Unidos de América, sino que tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento que se creó el beneficio.

74. En cuanto al criterio de **claridad**, la Corte Constitucional ha sostenido que una obligación es clara cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o pueden ser fácilmente determinables. Además, "[l]a obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación".[26]

75. Como se determinó en el análisis del primer problema jurídico, el dictamen del procurador sí determina el contenido de la obligación (que implica que la BEAEP reciba la asignación presupuestaria considerando como base el salario mínimo vital y el poder adquisitivo) y el beneficiario de la obligación (BEAEP). Por lo que el sujeto activo y el contenido de la obligación sí están determinados.

76. Además, si bien de manera expresa no consta que el Ministerio de Cultura y Patrimonio es el obligado, conforme se ha señalado en el párrafo 55 *supra*, de acuerdo con las normas que se alegan incumplidas, la asignación debe partir del Presupuesto General del Estado, y su ejecución corresponde al gobierno central a través del ejecutivo. Además, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura se entiende que el referido Ministerio sí es el obligado de la asignación en lo que compete a su rama. Esto también ha sido reconocido por la referida entidad tanto en su informe de descargo como en la intervención de la audiencia. De esta manera, el sujeto pasivo sí es determinable.

[26] CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 38.

77. Por otra parte, se identifica que la obligación es entendible y no requiere de interpretaciones extensivas. Siendo así, esta Corte considera que la obligación es clara.

78. Sobre el criterio de que la obligación debe ser **expresa**, la Corte Constitucional ha señalado que "para que una obligación sea considerada expresa debe estar redactada en términos exactos, precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. La obligación no debe ser implícita o producto de una inferencia indirecta".[27]

79. Para esta Corte, el dictamen es expreso en señalar que la BEAEP debe recibir una asignación presupuestaria que sea i) igual o mayor al valor resultante de la multiplicación de 1500 salarios mínimos vitales generales por cuatro dólares de los Estados Unidos de América; y, que -además- ii) tal asignación debería corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento que se creó el beneficio.

80. Cabe señalar que la absolución de consulta del procurador 0026021 de 6 de julio de 2006 se realizó en el marco de lo establecido en el artículo 4 de la LBEAEP que prescribe que: "A partir de 1995, la partida asignada en el Presupuesto General del Estado en beneficio de la Biblioteca Ecuatoriana 'Aurelio Espinosa Pólit', no será inferior al equivalente a mil quinientos (1500) salarios mínimos vitales generales". Tras citarse el referido artículo 4 y absolverse la consulta, es evidente que en el dictamen, cuando se señala "al momento en que se creó el beneficio", se refiere al beneficio que surgió a partir de 1995.

81. Ahora bien, es posible considerar que, cuando se establece que la asignación debe corresponder a una suma que tenga un "poder adquisitivo similar a aquella que tenía al momento que se creó el beneficio", la norma no cuenta con una precisión y especificidad detallada. Sin embargo, exigir que una norma conceptualice y especifique el alcance del poder adquisitivo implica señalar que cualquier término que tenga un margen de amplitud como "poder adquisitivo", hace que la norma no sea expresa. En este caso, es suficiente entender que la asignación debe considerar como factor el poder adquisitivo que la BEAEP tenía al momento en que se creó el beneficio, según la asignación que se dio a la época. Por lo que se considera que la obligación sí está redactada en términos que no necesariamente dan lugar a equívocos, por lo que existe una obligación expresa.

82. Finalmente, en cuanto al criterio de que la obligación deba ser **exigible**, la Corte ha señalado que esto implica que no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de

[27] Corte Constitucional, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 43.

verificarse para que se cumpla la obligación.[28] En la especie, se identifica que la obligación no está sujeta a un plazo o condición que esté pendiente de verificarse.

83. Por las consideraciones expuestas, se observa que la obligación de tomar en cuenta el poder adquisitivo para el pago de la asignación presupuestaria –establecida en el dictamen de absolución de consulta del procurador general del Estado 0026021 de 6 de julio de 2006- es clara, expresa y exigible.

8.4. Cuarto problema jurídico: ¿La obligación establecida en el dictamen de absolución de consulta del procurador general del estado 0026021 de 6 de julio de 2006 -que implica que la BEAEP reciba una asignación presupuestaria que tome en cuenta el poder adquisitivo– fue cumplida por el Ministerio de Cultura y Patrimonio?

84. La accionante alega que para la asignación presupuestaria de 2021 no se tomó en cuenta que el poder adquisitivo sea similar al de aquel que se tenía al momento en que se creó el beneficio, esto es, 1995. Además, señala que la entidad accionada actuó de la misma manera para el año 2022, y sostiene que no se ha efectivizado el pago la asignación presupuestaria del año 2023.

85. En el informe de descargo, el Ministerio señala que como "parte de la reforma a la regulación de la correcta utilización de los recursos públicos" de la BEAEP "y con base al criterio del señor Procurador General del Estado [...] [se] trabajó en parámetros técnicos [...]". Sostiene que el análisis técnico económico, donde se incluye la fórmula de valor futuro de matemática financiera, se muestra en el memorando MCYP-DGF-2021-0607-M de 21 de octubre de 2022, realizado por la Dirección de Gestión Financiera para la Coordinación General Administrativa Financiera.

86. En el referido memorando[29] se determina que se tomó en cuenta la normativa aplicable que obliga a "que el valor a considerar para el cálculo de la asignación anual para la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, es de US$ 4,00", lo que corresponde al salario mínimo vital. Además, se señala que para la fórmula de cálculo se observó el criterio del procurador general de Estado en tanto la asignación debe "corresponder a una suma que tenga un poder adquisitivo similar a aquella que tenía el momento en que se creó el beneficio". En función de estos criterios, en el memorando señalado se establece que el cálculo de la asignación presupuestaria se basó en lo siguiente:

> 1. Conforme la revisión realizada en la página web del Banco Central del Ecuador, el valor del sucre versus al dólar en el mes en el que se suscribió la Ley de la Biblioteca

[28] CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 39.
[29] Consta a fs. 93 al 96 del expediente constitucional.

> Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit fue de S /. 2360; y que, el salario mínimo vital general fue de S /. 75.000,00 (1550[30] SGMV [salarios mínimos vitales] sería[n] S /. 112.500.000,00); por lo que se podría concluir que la asignación en dólares a dicha fecha fue de US$47.669,49.
>
> 2. El tiempo transcurrido desde enero de 1995 (mes de suscripción de la Ley de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit), hasta enero de 2021, es de 26 años.
>
> 3. Conforme la literatura académica para el efecto, el factor principal para determinar el poder adquisitivo es la inflación, cuyo índice acumulado a Enero de 2021, según la Información que reposa en la página web del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos fue de 0,12%.
>
> Con estos datos, aplicando la fórmula de valor futuro de matemática financiera, se obtiene lo siguiente: VF=VP(l + i)n
>
> Siendo:
> VF: Asignación presupuestaria anual
> VP: US$47.669,49 [valor que se describe en el punto 1 de esta cita]
> i: 0,12% (Tasa de inflación acumulada a enero de cada año)
> n= Número de periodos entre el valor presente y valor futuro.

87. Con esto, en el referido documento se concluye que la asignación anual base que determina la LBEAEP -considerando el cálculo de la fórmula descrita- es de USD 49.179,30. Además, se agrega que, dado que el salario mínimo vital es de USD 4,00, en estricto cumplimiento de ese criterio la asignación debería ser de USD 6.000,00, pero considerando el criterio vinculante del dictamen de la Procuraduría General del Estado sobre el poder adquisitivo, se tomó en cuenta la tasa de inflación, correspondiendo una asignación de USD 49.179,30.

88. Posterior a ello, el Ministerio describe que en virtud del "informe técnico para la definición de la asignación para la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, No. IT-SMS2021-25 de 29 de octubre de 2021", a través del cual se consideraron los gastos de la BEAEP, se determinó, finalmente, que: "[p]ara garantizar que la BEAEP pueda cumplir con sus responsabilidades patrimoniales y de gestión del archivo bibliográfico y documental bajo su custodia, es necesario asignar para el ejercicio 2021 un total de USD 194,458.88".[31]

89. Entonces, no solo que se tomó en cuenta el cálculo de la fórmula descrita en el párrafo 86 *supra*, sino que a esto se consideró el valor de los gastos de la BEAEP, aumentándose el valor de USD 49.179,30 a 194,458.88. Según lo han señalado tanto

[30] Cabe aclarar que en la cita textal se señala 1550 y no 1500 salarios mínimos vitales.
[31] Consta a fojas 59-61, 261-263 del anexo al expediente constitucional. En este consta el detalle de la programación de gastos.

la BEAEP, la entidad accionada como el Ministerio de Economía y Finanzas, la asignación presupuestaria sí fue de USD 194.458,88.[32]

90. De lo expuesto, se refleja que para la asignación presupuestaria del año 2021 el Ministerio tomó en cuenta el valor de la inflación, así como los gastos de la BEAEP para tener una referencia del poder adquisitivo. Siendo así, se evidencia que sí consideró el poder adquisitivo a la fecha en la que se creó el beneficio sobre la base del dictamen del procurador general del Estado, y ese valor asignado fue el que se transfirió a la BEAEP para el presupuesto del año 2021.[33]

91. Cabe aclarar que, a través de una acción por incumplimiento, a esta Corte no le corresponde evaluar si es correcto o no el cálculo de la asignación presupuestaria, sino únicamente evaluar si la obligación que -en este caso, consiste en el pago de la asignación presupuestaria tomando en cuenta el poder adquisitivo a la fecha en la que se creó el beneficio- fue cumplida. Dado que se ha reflejado que sí se consideró el poder adquisitivo para el pago de la asignación presupuestaria de 2021, esta Corte encuentra que la obligación sí fue cumplida por parte del Ministerio.

92. Ahora, si bien se ha determinado que para el año 2021 la entidad accionada sí consideró el poder adquisitivo y se transfirió el valor asignado para ese año, esta Corte no puede dejar de tomar en cuenta que en la audiencia de 29 de enero de 2024 ante la Corte Constitucional, la accionante alegó que el valor de 2021 se mantuvo para la asignación del año 2022, y afirmó que no se han transferido los valores que corresponden a la asignación presupuestaria de 2023.

93. Por su parte, la entidad accionada alegó en la referida audiencia que, al igual que el año 2021, para el año 2022 se consideró un valor superior al cálculo del poder adquisitivo (conforme el cálculo descrito en los párrafos 86 al 88 *supra*). De la revisión del expediente se verifica que, efectivamente, para el año 2022 se transfirió el mismo valor del año 2021, esto es, USD 194.458,88 en función de la fórmula que toma en cuenta el poder adquisitivo, así como en función de los gastos de la BEAEP.[34] De esta manera, no se encuentra algún incumplimiento en relación con el año 2022.

94. Respecto al año 2023, la entidad accionada afirmó que a través del comprobante único de registro CUR 1145 se transfirió "a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera SIGEF el requerimiento al Ministerio de Finanzas de la solicitud de pago en Beneficio de la Fundación Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Polit por el

[32] Así también consta en la documentación a fojas 24, 45, 47, 102 del expediente constitucional, y fojas 70, 271-275 del anexo al expediente constitucional.
[33] Asimismo, consta en la documentación a fojas 24, 45, 47, 102 del expediente constitucional, y fojas 70, 271-275 del anexo al expediente constitucional.
[34] Consta a fs. 236-240 del expediente constitucional.

valor de 194.458,88 USD". De la verificación del expediente,[35] se refleja que el cálculo del presupuesto del año 2023 se realizó con los mismos criterios de los años 2021 y 2022, esto es considerando el poder adquisitivo y los gastos de la BEAEP.

95. Ahora bien, la entidad accionada ha reconocido que el presupuesto del año 2023 no ha sido transferido, pese al requerimiento mencionado en el párrafo anterior. Por lo que, si bien para el año 2023, existe un cálculo considerando el poder adquisitivo, esta no ha sido efectiva dado que no se ha transferido el valor asignado.

96. Cabe recordar que, conforme lo determinado en el párrafo 53 *supra*, la obligación -según lo establece el dictamen 0026021- implica que la BEAEP debe "recibir una asignación presupuestaria", por lo que esta no se limita al mero cálculo, sino al pago efectivo de la asignación. Así, es claro que el cumplimiento de la obligación se concreta solo luego de que la BEAEP reciba la asignación presupuestaria. Por otra parte, se debe recordar que si bien, en un inicio, la demanda de acción por incumplimiento solo cuestionó el monto asignado para el presupuesto 2021, esto se debió a que en ese momento las situaciones fácticas no permitían que la BEAEP alegue la falta de asignación efectiva del año 2023, pues los hechos suceden con posterioridad. Incluso así, lo que sí consta en la demanda de acción por incumplimiento es la pretensión de la BEAEP de que se ordene que no haya una afectación a la asignación presupuestaria de "**futuros periodos fiscales** [...] absteniéndose de incurrir en **retrasos**, privaciones o merma en el monto a transferirse anualmente [énfasis añadido]". De esta manera, corresponde pronunciarse sobre la transferencia efectiva del valor asignado.

97. Pese a que la entidad accionada ha señalado que ya requirió al Ministerio de Economía y Finanzas que realice el pago del valor asignado para el año 2023, y ello se muestra en un comprobante de registro único,[36] el mencionado Ministerio afirma que no existe tal requerimiento por parte de la entidad accionada. Así, en el escrito presentado el 8 de febrero de 2024, el Ministerio de Economía y Finanzas informó que: "Revisado el Sistema de Administración Financiera e_SIGEF a la presente fecha en el Ministerio de Cultura y Patrimonio donde está registrado como entidad beneficiaria de transferencias, no existe ninguna solicitud de recursos para este fin."

98. Al igual que lo señalado en el párrafo 68 *supra*, se recuerda que el Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de preservar los bienes y servicios culturales. La falta del pago del presupuesto anual puede afectar gravemente a instituciones que buscan la preservación del patrimonio cultural. Siendo así, en virtud de los fines constitucionales relacionados con el patrimonio cultural, la entidad accionada debe

[35] Consta a fs. 130, 131, 139 (vuelta) al 142, 153 al 155 y 158 del expediente constitucional.
[36] Consta a f.129 del expediente constitucional.

realizar seguimiento de sus requerimientos para que las instituciones como el BEAEP puedan mantenerse en el tiempo y cumplir su misión cultural.

99. Dado que el BEAEP no ha recibido monto alguno correspondiente al presupuesto del año 2023, la asignación no se ha hecho efectiva, por lo que se encuentra que sí existe un incumplimiento de la obligación.

100. Considerando que solo se ha determinado el incumplimiento en relación con el presupuesto del año 2023, corresponde determinar las medidas únicamente sobre ese aspecto.

8.5. ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación en relación con la asignación presupuestaria del año 2023?

101. Dado que el incumplimiento se evidencia por la falta de pago del presupuesto asignado para el 2023, este Organismo considera que es indispensable que la entidad accionada realice el seguimiento de sus requerimientos de pago. Además, es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas haga una verificación exhaustiva de los requerimientos de pago que se hayan realizado por parte de la entidad accionada en beneficio de la BEAEP.

102. A su vez, tanto el Ministerio de Cultura y Patrimonio como el Ministerio de Economía y Finanzas deben cumplir el deber de coordinación que existe entre instituciones públicas conforme lo determina el artículo 226 de la Constitución para que pueda ser efectivo el pago inmediato del presupuesto correspondiente al año 2023.

9. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción por incumplimiento **3-22-AN**.

2. **Ordenar** que el Ministerio de Cultura y Patrimonio realice el seguimiento del requerimiento de pago de la asignación presupuestaria del año 2023 en favor de la BEAEP. Dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Ministerio de Cultura y Patrimonio deberá informar a este Organismo el resultado del seguimiento.

3. **Ordenar** que el Ministerio de Economía y Finanzas realice una verificación exhaustiva de los requerimientos de pago que haya realizado el Ministerio de

Cultura y Patrimonio en beneficio de la BEAEP, sobre el presupuesto del año 2023. Dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá informar los resultados de la verificación.

4. **Ordenar** que, dentro del término de 60 días contados desde la notificación de esta sentencia, en el marco del deber de coordinación, el Ministerio de Economía y Finanzas transfiera a la BEAEP el valor determinado por parte del Ministerio de Cultura y Patrimonio para el presupuesto del año 2023.

5. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

322AN-695b5

Caso Nro. 3-22-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes nueve de abril de dos mil veinticuatro, 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 463-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 463-20-EP

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

SENTENCIA 463-20-EP/24

Resumen: La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y determina que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas no realizó un análisis sobre la real vulneración de derechos constitucionales alegados.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de enero de 2019, Jaime Fernando Martínez Jaramillo dedujo una acción de protección en contra del Consejo Nacional de la Judicatura del Ecuador ("**CJ**") y la Procuraduría General del Estado. En su demanda impugnó el "Sumario Disciplinario MOT-135-UCD-012-MAC",[1] en el que se determinó su responsabilidad administrativa por manipulación del sistema informático[2] y su consecuente destitución

[1] Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil, proceso 09286-2019-00267, hojas 127 y siguientes del expediente de origen consta la resolución de destitución, cuya parte pertinente establece: "En el caso concreto, del análisis comparativo de los documentos que obran en el expediente, (…) se establece que existe una diferencia sustancial entre los reportes biométricos de asistencia correspondientes a la abogada Glenda Jannet Hernández Vega (…). Es evidente, que existe una manipulación en el sistema informático de la Función Judicial, concretamente en lo que respecta al control de asistencia de las servidoras y servidores judiciales, puesto que, el reporte de asistencia de la abogada Glenda Jannet Hernández Vega refleja que en varias oportunidades ingresó tardíamente a su lugar de trabajo y otras tantas salió prematuramente del mismo (…). Según la certificación que consta a fojas 5 del expediente, (…) se llega a determinar que los responsables del control y manejo del sistema informático biométrico de controlo [sic] de asistencia, instalado en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura del Guayas y Galápagos, eran los servidores judiciales sumariados Ingeniero Cristian Picón y el tecnólogo Jaime Martínez, quienes tenían acceso a la posibilidad de manipular [sic] el sistema informático en referencia. Estos funcionarios estaban en la obligación de garantizar el eficiente, adecuado y ético manejo del sistema de control de huellas, más aún, debían garantizar que los datos registrados en el referido sistema informático permanezcan inalterables y reflejen con exactitud las horas de ingreso y salida de los servidores judiciales. En cuanto a la excusa que presenta el tecnólogo Jaime Martinez Jaramillo, en el sentido de que no presta sus servicios profesionales en el edificio donde trabaja la abogada Glenda Jannet Hernandez Vega, no puede considerarse como un elemento de excusa, puesto que las manipulaciones al sistema informático no dependen del lugar donde trabajó una funcionaria determinada, sino de los accesos privilegiados que tenía el servidor judicial sumariado sobre el sistema informático central, los mismos que le posibilitaban [sic], desde varios lugares, ingresar al sistema informático de la Función Judicial para realizar diversas operaciones, incluso indebidas, como se verificaron en el caso. Por lo antes expuesto, los sumariados (…) adecuaron su conducta a la falta disciplinaria sancionada en el artículo 109 numeral 12 (…)" del COFJ.

[2] Código Orgánico de la Función Judicial. Suplemento del Registro Oficial 544, de 9 de marzo 2009. Art. 109.- Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción

del cargo de "Auxiliar de servicios de informática de la Dirección Provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura". Los derechos constitucionales alegados como vulnerados por el accionante fueron los siguientes: al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, al debido proceso (en las garantías de ser juzgado por juez imparcial e independiente y a la motivación), a la defensa y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 33, 66.5, 76.7 (literales a, k, y l) y 82 de la Constitución.

2. El 31 de enero de 2019, la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil aceptó la acción de protección. El CJ interpuso recurso de apelación.

3. El 6 de enero de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**") aceptó el recurso de apelación presentado por el CJ y consecuentemente, revocó la sentencia de primera instancia. La sentencia fue notificada el día siguiente. El accionante interpuso recursos horizontales de ampliación y aclaración en contra de la sentencia referida. El 27 de enero de 2020, la Sala Provincial aclaró la sentencia y corrigió su error referente al nombre de la judicatura que emitió la decisión.

4. El 21 de febrero de 2020, Jaime Fernando Martínez Jaramillo ("**accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación ("**sentencia impugnada**").

2. Competencia

5. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Del accionante

6. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales reconocidos en los artículos 75, 76, numeral 7, literales a y l y 82 de la Constitución de la República. Sus cargos son los siguientes:

6.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por un supuesto error en la identificación del órgano

de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: 12) 12. Manipular o atentar gravemente contra el sistema informático de la Función Judicial.

judicial que dictó la sentencia de apelación. El accionante argumenta que dicho error permite evidenciar que el texto no fue dictado por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y que es una copia íntegra de una sentencia emitida por jueces de la Sala Penal.

6.2. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica por incurrir en errónea aplicación de la ley, concretamente, del principio de presunción de inocencia. El accionante fundamenta esta vulneración debido a que el Consejo de la Judicatura habría iniciado un sumario administrativo disciplinario sin que exista una sentencia ejecutoriada que resuelva sobre su responsabilidad en la manipulación del sistema informático de la Función Judicial.

6.3. El accionante alega que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho a la defensa ya que la Sala Provincial se limitó a cuestionar la procedencia de la acción sin considerar su alegación respecto a la falta de constancia procesal de la notificación del informe motivado. De este modo, el CJ habría inobservado las normas legales establecidas en los artículos 116 y 119 del Código Orgánico de la Función Judicial y los precedentes jurisprudenciales pertinentes de la Corte Constitucional.

6.4. Finalmente, el accionante afirmó que también se habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva.

7. Producto de las vulneraciones alegadas, el accionante pretende que se acepte la acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la sentencia impugnada y que la Corte Constitucional ordene inmediatamente el reintegro del accionante al cargo que ostentaba antes de su destitución.

3.2 De los integrantes del tribunal de apelación

8. Gil Medardo Armijo Borja y Gabriel Tama Velasco, jueces de la Sala Provincial, remitieron conjuntamente su respectivo informe de descargo el 7 de noviembre de 2023. En la parte pertinente, señalaron lo siguiente:

> De la lectura de las actuaciones que constan en el SATJE, se aprecia que en la sentencia emitida por el Tribunal se ha cumplido con los principios y normas aplicables al caso, conforme lo impone el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador. Así también cumple con las exigencias de la motivación establecidas en el test motivacional, esto es, la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad establecidas por la anterior Corte Constitucional. Todo esto, por cuanto en la sentencia se ha hecho un análisis de los hechos en relación con las normas y principios aplicables al caso explicándose en forma precisa y concluir en la forma como se lo hizo […] En cuanto al

> texto que ha hecho constar, como Especializada Penal [sic], se debe hacer mención que en la sentencia emitida por el Tribunal en forma clara y precisa se determina que la competencia es de la Sala Civil de la Corte Provincial del Guayas y que en la parte final seguramente se debió a un lapsus de digitación por cuanto el juez ponente estuvo anteriormente en el área penal, sin que eso afecto [sic] a la resolución.

9. Manuel Ulises Torres Soto, juez de la Sala Provincial, remitió su informe de descargo el 9 de noviembre de 2023, en que se afirmó lo que sigue:

> La acción constitucional de protección que fuera conocida y resuelta por mi persona actuando como parte del Tribunal de alzada, era improcedente por cuanto los hechos expuestos por el accionante eran de mera legalidad, pretendía que emitiéramos juicio de conocimiento respecto a su destitución y el caudal probatorio expuesto en dicho procedimiento sancionatorio, como también se aplicará una sentencia inter parte [sic] que fuera emitida por la Corte Constitucional que resolvía un caso en particular respecto a una jueza destituida en el año 2017. […] Evidenciándose entonces que, en fondo la finalidad ulterior de la parte accionante con esta acción extraordinaria, es pretender obtener una tercera instancia, es decir, intentar la revisión de una resolución que le ha negado su pretensión, desnaturalizando la acción extraordinaria la cual tiene por objeto conforme lo establece el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, garantizar la protección de los derechos constitucionales, siendo que los jueces que conozcan estas acciones conforme al criterio jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional en sentencia No. 037-16-SEP-CC revisarán el proceso con el objeto de identificar presuntas violaciones a los derechos más no pronunciarse sobre la apreciación respecto de lo correcto o incorrecto de la resolución en relación a los hechos controvertidos. En efecto, la acción extraordinaria de protección no es un medio alternativo que pueda ser empleado como una tercera instancia, como pretende la accionante, pues conllevaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional del Estado.

4. Planteamiento del problema jurídico

10. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones dirigidas dentro del acto procesal objeto de la acción, al considerarlo lesivo a un derecho fundamental.[3]

11. Adicionalmente, la Corte enfatiza que un argumento mínimamente completo debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica. La tesis constituye la afirmación del derecho constitucional vulnerado. La base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho. Finalmente, una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.[4] No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán

[3] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr 16.
[4] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda**.**

12. Sin embargo, la Corte ha señalado que la eventual constatación en fase de sustanciación de que un determinado cargo carece de una argumentación jurídica completa, esto no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo. Al respecto, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho constitucional.[5]

13. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que de la revisión de los cargos 6.1 y 6.4 *supra*, el accionante no presenta una argumentación mínimamente completa ni aun realizando un esfuerzo razonable.[6] Respecto del primero, si bien presenta una tesis sobre una posible vulneración al debido proceso en su garantía de la motivación y como base fáctica alude un error en la identificación del órgano judicial que dictó la sentencia judicial impugnada, no argumenta jurídicamente por qué el mencionado hecho constituiría una vulneración de un derecho fundamental, más aún cuando existió un recurso horizontal que aclaró la sentencia impugnada y determinó que existió un *lapsus calami* que explicaba el mencionado error. En relación con el segundo, el accionante únicamente afirma la vulneración de un derecho, sin embargo, no presenta una base fáctica ni una justificación jurídica que permita examinar dicha alegación.

14. En el cargo sintetizado en el párrafo 6.2 *supra*, el accionante alega una vulneración a su derecho a la seguridad jurídica debido a que el CJ habría inobservado la presunción de inocencia a su favor, por destituirle de su cargo sin que exista una sentencia ejecutoriada que determine su responsabilidad respecto de la manipulación del sistema informático. Al respecto, la Corte constata que el cargo esgrimido por el accionante busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, su respectiva corrección.[7] Al respecto, cabe indicar que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional. Solo, excepcionalmente y de oficio, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito" siempre que el proceso se origine en garantías jurisdiccionales. Por consiguiente, la Corte concluye que no formulará un problema jurídico en relación con el cargo enunciado.

15. Finalmente, en relación al cargo reseñado en el párrafo 6.3 *supra*, la Corte verifica que, a pesar de que el accionante alega la vulneración del derecho a la defensa, su argumento cuestiona el actuar de la Sala Provincial, quienes habrían limitado su

[5] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.
[6] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.
[7] CCE, sentencia 986-17-EP/21, 25 de agosto de 2021, párr. 13.

análisis a un aspecto de procedencia, sin verificar la vulneración de derechos constitucionales alegados. Por consiguiente, la Corte reconduce el cargo en aplicación del principio *iura novit curia*[8] y plantea el siguiente problema jurídico: **Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del accionante, en la garantía de la motivación, por no analizar las vulneraciones de los derechos constitucionales alegados?**

5. Resolución del problema jurídico

16. La Constitución consagra en su artículo 76 numeral 7 literal l la garantía de la motivación y la define de la siguiente manera:

> 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 a 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.

17. La Corte en la sentencia 1158-17-EP/21 sintetizó la jurisprudencia respecto a esta garantía y concluyó que toda decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se estableció:

> [La] fundamentación normativa 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 […] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.[9]

18. La jurisprudencia de la Corte exige también que las y los jueces que conozcan una garantía jurisdiccional (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante y, solo si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones, se puede determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[10]

19. El accionante sostiene que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque se habría limitado a estudiar la improcedencia de la acción sin pronunciarse sobre la vulneración de derechos

[8] LOGJCC, artículo 4.13: "Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional".
[9] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr.61.
[10] CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y, 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

constitucionales derivada de la falta de notificación del informe motivado, conforme lo establece los artículos 116 y 119 del Código Orgánico de la Función Judicial y la sentencia 234-18 SEP-CC.[11]

20. A fin de analizar la veracidad del cargo 6.3 *supra*, se procederá a estudiar la sentencia impugnada con la finalidad de verificar si la Sala Provincial analizó o no la existencia de vulneración de derechos constitucionales. Específicamente, a continuación, se resumirán las principales consideraciones utilizadas por la Sala Provincial en la sentencia impugnada.

20.1. En primer lugar, la Sala Provincial argumentó lo siguiente:

> La acción de protección no fue incluida en el ordenamiento jurídico con el fin de absorber la justicia ordinaria, sino para garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales. De modo que no es válido que se pretenda extender una garantía jurisdiccional a otros ámbitos que se encuentran bien regulados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano y que tienen también su razón de ser. Tratar de utilizar esta acción para resolver asuntos de mera legalidad desnaturaliza la acción y atenta contra la confianza que pretende otorgar el ordenamiento jurídico cuando establece un procedimiento para cada tipo de acción y cuando le otorga a toda persona el derecho de acudir a la justicia con la certeza de que existe un debido proceso propio, previamente establecido y aplicado por la autoridad competente para la resolución de sus controversias.[12]

20.2. Siguiendo con esa misma línea argumentativa, la Sala Provincial determinó que, conforme la LOGJCC y las sentencias de la Corte Constitucional, corresponde en primer lugar conocer la "procedencia o improcedencia de la acción, para luego comprobar si dentro del caso sub judice existe vulneración a derecho constitucional alguno".[13] Del mismo modo, enfatizó que conforme a la LOGCC, el accionante debe demostrar que la vía ordinaria "no fuera idónea o eficaz" para la protección de los derechos.

20.3. En virtud de lo expuesto, la Sala Provincial afirmó lo que sigue:

> En virtud de lo anterior, ante la causal de improcedencia anteriormente analizada, como ha sido la existencia de una vía judicial de impugnación del acto administrativo, y al no haberse demostrado que tal vía ejercida sea ineficaz o no idónea, este Tribunal considera que no se trata de vulneraciones de derecho

[11] Se aclara que, a pesar de que el accionante en su demanda no estableció cuál es el precedente constitucional en concreto que se habría vulnerado, sí alegó que se vulneró un precedente de la Corte que establecía la obligación de notificar a los sumariados con el informe motivado. La Corte verifica que la sentencia referida sería la 234-18 SEP-CC.
[12] Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, sentencia de 6 de enero de 2020, caso 09286-2019-00267, hoja 4.
[13] *Ibíd*., hoja 5

> constitucional alguno, sino que el accionante pretende mediante esta acción se impugne la legalidad del acto administrativo, que no conlleva la violación de derechos; y se ha verificado que la pretensión del accionante es la declaración de un derecho patrimonial como es que se le reintegre al cargo de auxiliar de servicios de la Unidad Informática, así como, se ha impugnado un acto administrativo que conforme el Art. 173 de la Constitución de la República, existen otras vías idóneas y eficaces para hacerlo (…).

20.4. Finalmente, en el considerando 6.3 de la sentencia, la Sala Provincial concluyó:

> En mérito de lo expuesto dentro del caso en concreto se puede observar que el legitimado activo pretende que mediante la presente acción de protección se analice asuntos relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales vinculadas con un procedimiento sumario administrativo en el que se le ha destituido del cargo de auxiliar de servicios de la Unidad Informática, por incurrir en causales establecidas en la ley de la materia. Por lo expuesto y las pruebas que obran de autos, se coligue [sic] que al legitimado activo, ha ejercido la legítima defensa, el debido proceso, se le ha garantizado la tutela judicial efectiva, y que la presente acción se encuentra inmersa en la causal de improcedibilidad establecida en el Art. 42 numeral 4 de la LOGJCC, no cumpliendo de tal manera con los requisitos de procedibilidad (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve: aceptar el recurso de apelación interpuesto por el accionado Consejo de la Judicatura y Procuraduría General del Estado, revocando la sentencia subida en grado, por lo que se declara sin lugar la acción de protección.[14]

21. A partir de lo señalado se puede concluir que el análisis de la Sala Provincial es contrario a los estándares de motivación expuestos en la sentencia 1158-17-EP/21, ya que en vez de analizar la existencia o no de vulneraciones a los derechos constitucionales, realizó un análisis de procedibilidad, sin verificar las alegaciones sobre las vulneraciones de derechos constitucionales expuestas por el accionante.[15]

22. Por lo tanto, la Corte concluye que la Sala Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76.7. literal l de la Constitución, tras verificar que la sentencia impugnada no analizó la real afectación de los derechos constitucionales alegados por el accionante.

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:

[14] Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, sentencia de 6 de enero de 2020, caso 09286-2019-00267, hoja 5.
[15] En similares términos, CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **463-20-EP**.

2. **Declarar** que la sentencia de 6 de enero de 2020, dictada por Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, dentro del proceso 09286-2019-00267, transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 6 de enero de 2020, dictada por Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas.

4. **Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas resuelva el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de la Judicatura dentro del proceso de origen.

5. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

46320EP-69850

Caso Nro. 463-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves once de abril de dos mil veinticuatro, 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 1-23-CP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASO 1-23-CP

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

DICTAMEN 1-23-CP/24

Resumen: La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guayaquil, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 103.3 y 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al no presentar considerandos respecto a las preguntas planteadas.

1. Antecedentes

1. El 13 de diciembre de 2023, los señores Luis Enrique Abad Campelo y Joyce Elaine Sánchez Espinoza ("**accionantes**"), ingresaron a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guayaquil ("**GAD Guayaquil**").

2. En virtud del sorteo automatizado que tuvo lugar la misma fecha mencionada *ut supra*, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

3. Con fecha 9 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de esta causa.

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para dictaminar la constitucionalidad de propuestas de convocatoria a consulta popular en virtud del artículo 104 inciso final de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), del artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), y del artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Legitimación activa y oportunidad

5. Los artículos 104 de la CRE y 195 de la Ley Orgánica Electoral determinan que una consulta popular puede ser propuesta por la ciudadanía y que, en caso de ser de carácter local, debe contar con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

6. El artículo 127 de la LOGJCC señala que el control de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular se debe dar en los mismos términos y condiciones previstos para el control de la convocatoria a referendo.

7. El numeral 2 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene de la ciudadanía, la propuesta de consulta popular debe remitirse a esta Corte "antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo". En este sentido, en el dictamen 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, este Organismo estableció que ante "un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional (…) sin requerir el respaldo de la recolección de firmas".

8. En el caso *in examine*, se ha presentado la propuesta de convocatoria a consulta popular y se ha solicitado el dictamen de constitucionalidad antes de la recolección de firmas, por lo que los accionantes cuentan con legitimación activa y su propuesta es oportuna.

4. Texto de la consulta popular

9. La propuesta de consulta popular planteada por los accionantes de la presente causa contiene tres preguntas, expuestas en el siguiente texto:

> 1.- ¿Quiere usted que se permita la implementación de puertas de entrada y de salida en las ciudadelas, barrios y sectores organizados de la ciudad de Guayaquil con la finalidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos y su libre transito (sic) en cumplimiento de lo establecido en el primer párrafo del artículo 66 numeral 14 de la [CRE]; para lo cual se constituirán mesas técnicas que estarán conformadas por los representantes del municipio de Guayaquil, el Ministro del ramo correspondiente y representantes de la sociedad civil en cumplimiento de lo establecido en los artículos 10, 11, 61, 66, 95, 96, 100, 101, 102 y 103, mesas técnicas en las cuales se elaborara (sic) la normativa que regule la implementación de las puertas de seguridad, luego de lo cual será aprobada por el consejo (sic) cantonal de Guayaquil?

2.- ¿Quiere usted que al existir una problemática social sobre el consumo de estupefacientes el [GAD Guayaquil] construya un hospital de internamiento, para el tratamiento a personas que consuman y abusen de drogas y estupefacientes en la ciudad de Guayaquil en cumplimiento del articulo (sic) 364 de [la CRE] y la Ley prevención integral fenómeno socio económico drogas (sic)?

3.- ¿Quiere usted que en Guayaquil se permita un incremento del costo del pasaje en no más de cinco centavos de US dólar y que, además del cobro con moneda de circulación nacional también se pueda pagar el pasaje con un sistema electrónico; previo a ello que se realice la licitación para la entrega de frecuencias del servicio de transporte publico (sic) a las compañías que cumplan con los requisitos establecidos en las normas aplicables correspondientes y se constituirán las mesas técnicas que estarán conformadas por los representantes del municipio de Guayaquil, Ministerio de Transporte, representantes de la sociedad civil y ciudadanos en cumplimiento de lo establecido en los artículos 10, 11, 61, 66, 95, 96, 100, 101, 102 y 103. (sic).

5. Control constitucional

5.1. ¿La consulta popular propuesta por los accionantes cumple con los requisitos establecidos para efectuar el control constitucional correspondiente?

10. El artículo 104 de la LOGJCC enuncia los requisitos formales que la Corte Constitucional debe verificar en los considerandos de la consulta popular solicitada, que introducen a las preguntas en cuestión. Además, como parte del control formal que le corresponde a esta Magistratura se verificará el cumplimiento de la garantía plena de la libertad del elector, prevista en el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.[1]

11. En el presente caso, la solicitud bajo análisis hace una breve introducción dirigida a esta Magistratura respecto de la consulta popular propuesta y la necesidad de contar con un dictamen favorable de la Corte Constitucional, y presenta un anexo que contiene dos memorandos del Consejo Nacional Electoral relacionados con la eventual solicitud de consulta popular que nos ocupa. Sin embargo, los accionantes no exponen considerandos, ni texto alguno que pueda ser entendido como tal, de forma expresa o tácita, con el fin de dotar de contexto a las preguntas propuestas.[2]

[1] "3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad".
[2] Adicionalmente, esta Corte verifica que los accionantes únicamente fundamentan su petición en el oficio de respuesta que recibieron del CNE al intentar iniciar el trámite en dicha entidad.

12. En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterada que la LOGJCC exige que toda consulta popular que pretenda realizarse a la ciudadanía esté acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.[3]

13. Al respecto, este Organismo ha resaltado que la exposición de considerandos dentro de este tipo de solicitudes no constituye un requisito puramente formal "sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector debe, como mínimo, contener: Descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta".[4]

14. En consecuencia, esta Corte ya ha precisado que la falta de considerandos implica un incumplimiento directo de las exigencias previstas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, lo cual, imposibilita la labor de verificación constitucional de los requisitos legales de los textos introductorios. Ante la inexistencia de considerandos en el caso que nos ocupa, resulta imposible analizar elementos cruciales para garantizar la libertad del elector y su derecho de participación.[5]

15. Por lo tanto, resulta claro para esta Magistratura que, debido a la ausencia total de considerandos en la solicitud de consulta popular, corresponde dictaminar la inconstitucionalidad de la propuesta de los accionantes.[6] Por el evidente incumplimiento del artículo 104 de la LOGJCC y puesto que no se respetan las cargas de libertad y lealtad al elector, resulta innecesario continuar con el análisis previsto en el artículo 105 de la LOGJCC,[7] referente al control material, y procede negar la solicitud.

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:

[3] CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27; y, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 10.
[4] CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 28.
[5] CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 11.
[6] CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 20.
[7] CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 12.

1. Declarar que la propuesta de consulta popular presentada por los accionantes no se adecúa a la CRE ni cumple con los parámetros de control previstos en la LOGJCC.

2. Negar la solicitud de consulta popular 1-23-CP.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

123CP-6471b

Caso Nro. 1-23-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes veintidós de enero de dos mil veinticuatro, 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 20-23-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 20-23-IS

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

SENTENCIA 20-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la autoridad judicial ejecutora de la sentencia constitucional porque no cumplió con las exigencias legales para promover de oficio una acción de incumplimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de marzo de 2020, Harold Paúl Oyarvide Ramírez ("**demandante**") presentó una demanda de acción de protección en contra de la Universidad Técnica Luis Vargas Torres ("**Universidad**" o "**UTLVT**").[1] Alegó que la Universidad se negó a reclasificarlo como profesor principal titular nivel 1 grado 6. Esgrimió que la UTLVT no le ha pagado el salario que le corresponde conforme a la categoría que ostenta (profesor titular agregado 3 con un sueldo de USD 3 600,00) y en su lugar recibe el valor de USD 3 010,42.[2]

2. El 26 de octubre de 2020, la Unidad Judicial Penal del cantón Esmeraldas (**"Unidad Judicial"**) aceptó la acción de protección.

3. El 16 de abril de 2021, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas negó los recursos de apelación interpuestos por la UTLVT, la Procuraduría General del Estado y confirmó la sentencia de primera instancia. En contra de esta sentencia, la Universidad presentó una acción extraordinaria de protección.

[1] Proceso 08282-2020-00673.
[2] En la demanda relató los siguientes hechos: el 14 de julio de 2016 solicitó su recategorización como profesor principal titular nivel 1 grado 6. El 3 de marzo de 2017 se lo ubicó como profesor titular agregado 3 con un sueldo de USD 3 600,00 (resolución UTELVT-DATH-029-2017). El 7 de febrero de 2017 se negó el pedido de recategorización con fundamento en que no cumple los requisitos para ser profesor principal y hasta tanto se lo ubica como profesor titular agregado 3 (resolución UTELVT-009-2017). Nuevamente exigió su reclasificación. El 25 de abril de 2018, la UTELVT expidió la resolución UTE-LVT-030-2018 en la que se ratificó en la ubicación antes indicada. El 4 de febrero de 2019 alegó que viene recibiendo el salario de USD 3 010,42 y no el salario que consta en la resolución UTELVT-DATH-029-2017 (USD 3 600,00), razón por la que solicitó que se rectifique su salario.

4. El 17 de diciembre de 2021, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite a la acción extraordinaria de protección.[3]

5. El 9 de marzo de 2022, el demandante solicitó a la Unidad Judicial que requiera al Consejo de la Judicatura el sorteo de un perito contable a fin de que realice la liquidación de los valores a recibir.

6. El 17 de marzo de 2022, la Unidad Judicial designó como perito a Santa Marlene Díaz Góngora a fin que liquide los valores dispuestos en sentencia. La perito presentó su informe el 5 de abril de 2022.

7. El 27 de abril de 2022, la Unidad Judicial corrió traslado a las partes con el informe pericial a fin que se pronuncien en el término de 5 días. Las partes no se pronunciaron respecto al informe.

8. El 18 de mayo de 2022, la Unidad Judicial dispuso que la UTLVT pague el valor de USD 78 973,76 al demandante y el valor de USD 7 891,59 al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.[4]

9. El 29 de junio de 2022, el demandante indicó que la Universidad no cumplió con lo ordenado el 18 de mayo de 2022. Solicitó que se oficie con el incumplimiento de la sentencia a la UTLVT previo a presentar una demanda constitucional.

10. El 13 de julio de 2022, la Unidad Judicial dispuso que la Universidad, en el plazo de ocho días, remita un informe motivado sobre el cumplimiento de lo dispuesto el 18 de mayo de 2022.

11. El 18 de julio de 2022, la Universidad señaló que, conforme al artículo 19 de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la jurisdicción competente para ejecutar la reparación económica cuando la entidad accionada es una institución pública es la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, sostiene que la actuación de la Unidad Judicial es contraria a la jurisprudencia constitucional y la ley. Solicitó que se declare la nulidad de lo actuado a partir del 11 de marzo de 2022.

12. El 21 de julio de 2022, la Unidad Judicial negó la petición señalada en el párrafo previo y reiteró la orden dada en el párrafo 10 *supra*.

[3] Caso 1970-21-EP.

[4] Este monto obedece a lo determinado en el informe pericial que consta a hojas 688 a 695 del expediente de instancia. En este se concluye que los montos a pagar al accionante son de USD 7 891,50, correspondiente al aporte personal al IESS y USD 78 973,76 correspondiente a la diferencia salarial, décimo tercero e intereses. Se afirma que la liquidación se realizó con base en la documentación aportada por la entidad accionada.

13. El 10 de agosto de 2022, el demandante solicitó que se proceda conforme al artículo 21 de la LOGJCC.

14. El 23 de agosto de 2022, la UTLVT señaló que las sentencias emitidas el 26 de octubre de 2020 y 16 de abril de 2021 no disponen medidas de reparación económica. Sostiene que la Unidad Judicial no es competente para iniciar el procedimiento de ejecución de reparación económica. Alega que la Unidad Judicial, al dar paso a la ejecución de la reparación económica, está reformando la sentencia constitucional. Finalmente, señala que el 29 de septiembre de 2021, la Universidad emitió la acción de personal UTELVT-DATH-062-2021 a favor del accionante con el cargo de "Profesor Titular Principal 1" y con una remuneración de USD 4 013,00. Concluye que la sentencia constitucional se cumplió.

15. El 25 de agosto de 2022, el demandante indicó que la Universidad está dilatando el proceso. Solicitó que se envíe el proceso a la Fiscalía y que se proceda conforme a los artículos 21 y 22 de la LOGJCC.

16. El 8 de septiembre de 2022, el demandante solicitó a la Unidad Judicial que declare el incumplimiento de la sentencia constitucional.

17. El 12 de octubre de 2022, la Unidad Judicial convocó a audiencia para el 13 de octubre de 2022, a las 12:10.

18. El 29 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial argumentó que la Universidad, con la documentación presentada en la audiencia de 13 octubre de 2022, no logró justificar el cumplimiento de la sentencia constitucional. Razonó que, conforme a la sentencia 57-18-IS/21, pueden existir medidas de reparación implícitas que, pese a no estar determinadas expresamente en la parte resolutiva de la decisión, deben satisfacerse por guardar relación directa con el caso. Determinó que el pago de haberes dejados de percibir es un acto conducente para garantizar la restitución de los derechos del demandante. Dispuso que la Universidad, en el término de 5 días, cumpla con el pago del monto fijado en auto de 18 de mayo de 2022.

19. El 2 de diciembre de 2022, la Universidad apeló la providencia de 29 de noviembre de 2022.

20. El 8 de diciembre de 2022, el demandante solicitó a la Unidad Judicial declare el incumplimiento de la sentencia constitucional.

21. El 10 de enero de 2023, el demandante solicitó que se sancione a la Universidad y que se realice una reliquidación de los valores mandados a pagar.

22. El 18 de enero de 2023, la Unidad Judicial inadmitió el recurso de apelación, razonó que existe un incumplimiento defectuoso de la sentencia y —atendiendo la petición del demandante— dispuso la remisión del expediente a la Corte Constitucional. La Universidad solicitó aclaración y ampliación.

23. El 2 de febrero de 2023, la Unidad Judicial negó el pedido de aclaración y ampliación.

2. Competencia

24. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resolución cuyo incumplimiento se demanda

25. La sentencia emitida el 26 de octubre de 2020 ordenó lo siguiente:

> Como medidas de Reparación Integral se dispone lo siguiente: 1. Dentro del término de 30 días de notificada esta sentencia, el Rector de la Universidad Técnica "Luis Vargas Torres" Dr. Girard Vernaza Arroyo; PhD; deberá disponer, que una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Reglamento Interno de Carrera y Escalafón de la Universidad Técnica Luis Vargas Torres; y el Art. 150 de la LOES, concordante con el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior Codificado; se cumpla con la promoción del accionante Oyarvide Ramírez Harold Paul. Phd, de la forma establecida en el Reglamento referido, con los beneficios que le corresponden. Cúmplase con la ejecución de la sentencia, de conformidad al artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; para lo cual se enviará atento oficio al Señor Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo en Esmeraldas, Ab. Alex Estupiñán Gómez, con el propósito de delegar el seguimiento del cumplimiento de la presente resolución […].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial

26. La Unidad Judicial, en providencia emitida el 18 de enero de 2023, resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional. En esta providencia realizó un recuento de los antecedentes detallados en la sección 1 de esta sentencia. Agregó que no remitió el expediente a la jurisdicción contencioso administrativa a fin que se calcule la

reparación económica para no generar una dilación innecesaria y una carga adicional a la víctima. Precisó que transcurrieron siete años desde que se vulneraron los derechos de la víctima y que la sentencia se cumplió de manera parcial. Alegó que la Universidad emitió la resolución UTELVT-DATH-062-2021 en la que se procede a recategorizar al demandante, no obstante, en la motivación de dicha resolución no consta que la misma obedece al cumplimiento de la sentencia constitucional. Argumentó que el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, pese a que no se haya establecido de forma expresa en la sentencia, es un acto conducente a garantizar la restitución de los derechos del accionante conforme a la sentencia 57-18-IS/21. Por ende, señala que la falta de pago de lo ordenado el 18 de mayo de 2022 implica una ejecución defectuosa de la sentencia constitucional.

4.2. Argumentos de la UTLVT

27. La Universidad compareció ante este Organismo el 4 de agosto de 2023. Alegó que mediante resolución UTLVTE-045-2021 se autorizó la recategorización y revalorización de los docentes titulares de la UTLVT y el 29 de septiembre de 2021 emitió la acción de personal UTELVT-DATH-062-2021 (vigente desde el 1 de septiembre de 2021) a favor de Harold Paúl Oyarvide Ramírez con el cargo de Profesor Titular y remuneración de USD 4 013,00. Sostiene que cumplió la sentencia. Agregó que la sentencia objetada no dispone como parte de la reparación integral el pago de los haberes dejados de percibir. Incluso, esgrime que, en el supuesto que se hubiese ordenado una reparación económica, la Unidad Judicial no es competente para ejecutar el proceso de reparación económica, por ende, dicha Unidad actuó sin competencia y violó el artículo 19 de la LOGJCC.

28. Mediante escrito presentado el 2 de abril de 2024, la UTLVT alegó que la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo de Esmeraldas ordenó el archivo del seguimiento de la sentencia constitucional. Solicitó que se convoque a audiencia con la finalidad de dar a conocer la realidad y verdad de los hechos.[5]

4.3. Argumentos del demandante

29. Mediante escrito presentado el 26 de enero de 2024, comparece el demandante ante este Organismo. En lo principal, realiza un recuento de los antecedentes del caso (los detallados en los párrafos 1 a 23 *supra*). Precisa que ante las insistencias a la Unidad Judicial para que ejecute la sentencia, esta envió el expediente a la Corte

[5] Esta Corte destaca que el artículo 4.11 de la LOGJCC reconoce como un principio procesal de la justicia constitucional al de economía procesal. De conformidad con al artículo 33 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, no es obligatoria la realización de una audiencia en una acción de incumplimiento sino meramente facultativa, a juicio del juez sustanciador o del Pleno de la Corte.

Constitucional. Alega que la UTLVT está inconforme con el monto fijado en la reparación económica. Afirma que la Universidad cuestiona irregularidades en la ejecución de la sentencia, empero, nunca se opuso a la designación de la perito y a su informe. Señala que su pretensión fue la recategorización y el reconocimiento de beneficios económicos. Solicitó que se evalué el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional.

5. Consideraciones previas

30. El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

31. El artículo 21 de la LOGJCC señala que los jueces deberán "emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrán disponer la intervención de la Policía Nacional".

32. Los artículos 164 de la LOGJCC, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**") establecen que la acción de incumplimiento puede ser propuesta "de oficio o a petición de parte". La Corte ha determinado que sólo excepcionalmente la acción de incumplimiento "puede no iniciar a petición de parte, sino del órgano encargado de su ejecución; tal excepcionalidad se justifica exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados".[6]

33. Este Organismo, sobre la base de la regulación legal antes citada, determinó que la autoridad judicial para iniciar de oficio el proceso de acción de incumplimiento debe presentar un informe debidamente motivado en el que se expongan las razones por las cuales la ejecución oportuna de la sentencia constitucional ha sido imposible.[7] Por lo tanto, ante la activación de oficio de una acción de incumplimiento, esta Corte previamente a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, debe verificar: (i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial, la ejecución de la sentencia ha sido imposible, y (ii)

[6] CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.
[7] CCE sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 19 y 21; sentencia 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 40; y, sentencia 1-19-IS/21, 6 de octubre de 2021, párr. 35.

que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.[8]

34. Esta Corte toma nota que la Unidad Judicial, en providencia de 18 de enero de 2023, decidió remitir el expediente a este Organismo ante peticiones del demandante. La Unidad Judicial infirió que estos pedidos estaban encaminados a que se remita el expediente a la Corte Constitucional para que se analice el incumplimiento de la sentencia constitucional. Conforme quedó expuesto en los párrafos 16 y 20 *supra,* el accionante no requirió a la Unidad Judicial la remisión del expediente a la Corte Constitucional acompañado de un informe —tal como le exige el artículo 164.2 de la LOGJCC para que proceda una acción de incumplimiento a petición de parte—. Los pedidos del demandante, más allá de lo afirmado por la autoridad judicial ejecutora, se agotaron en solicitar que la Unidad Judicial declare el incumplimiento de la sentencia constitucional. Esta Corte, en razón de la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento, precisa que la petición de que se declare el incumplimiento de sentencia ante el juez ejecutor no puede tomarse como cumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 164.2 de la LOGJCC. Por lo tanto, la presente acción de incumplimiento no cumple los requisitos legales para ser considerada como una acción a petición de parte (artículos 163 y 164 de la LOGJCC), por ende, constituye una acción promovida de oficio por la Unidad Judicial.

35. Por lo expuesto, esta Corte considera que el primer problema jurídico que debe resolver es si se cumplieron los requisitos que posibilitan dicha activación de oficio. Solo de responderse afirmativamente el primer problema jurídico corresponde analizar el fondo de la acción de incumplimiento. Por lo tanto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: La Unidad Judicial **¿Cumplió con los requisitos legales para promover de oficio una acción de incumplimiento?**

36. En razón de lo detallado en los antecedentes procesales (párrafos 5 a 23 *supra*) y de lo mencionado por la Unidad Judicial en su informe (párrafo 26 *supra*), esta Corte toma nota que la autoridad judicial no da cuenta de las razones por las cuales la ejecución de la sentencia es imposible y tampoco da cuenta que actuó de manera diligente para lograr su cumplimiento. En lugar de ello, la Unidad Judicial se limita a mencionar las actuaciones desarrolladas en la fase de ejecución. Actuaciones que se agotan en emitir providencias exigiendo el cumplimiento y en la realización de una audiencia. Adicionalmente, la Unidad Judicial tampoco expone argumentos destinados a justificar que haya transcurrido un plazo razonable sin que se logre el cumplimiento de la sentencia. Esta Corte recalca que no es procedente que la autoridad judicial ejecutora remita la causa a este Organismo para que conozca sobre el incumplimiento

[8] CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

de una sentencia constitucional sin antes haber empleado todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la decisión.

37. La Corte resuelve el problema jurídico planteado en el sentido de que la Unidad Judicial no cumplió con las exigencias contempladas en la LOGJCC, la CRSPCCC y desarrolladas en la jurisprudencia de este Organismo, para promover de oficio una acción de incumplimiento. Esta resolución, a su vez, impide que la Corte se pronuncie sobre el fondo de la acción de incumplimiento. Por ende, corresponde desestimar la acción.

38. Esta Corte precisa que el hecho de desestimar la acción de incumplimiento por la falta de cumplimiento de las exigencias legales para activar de oficio la misma, no implica un pronunciamiento de fondo sobre la decisión. La presente sentencia no analiza y no se pronuncia sobre la procedencia de lo ordenado por la Unidad Judicial —ejecutabilidad o inejecutabilidad del fallo— y menos aún sobre el incumplimiento alegado.

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 de incumplimiento **20-23-IS**.

2. **Llamar la atención** a la jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas de Esmeraldas, Mercedes Alejandra Araujo Quiñónez y notificar al Consejo de la Judicatura, a efectos de que este llamado de atención se registre en el expediente correspondiente.

3. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

2023IS-69851

Caso Nro. 20-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves once de abril de dos mil veinticuatro, 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
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AMC/FMA

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.