EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

36-20-EP/24 En el Caso No. 36-20-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 36-20-EP 2

64-20-EP/24 En el Caso No. 64-20-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 64-20-EP 13

237-20-EP/24 En el Caso No. 237-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 237-20-EP..... 23

303-20-EP/24 En el Caso No. 303-20-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección 36

Año III - Nº 459 - 45 páginas
Quito, jueves 26 de diciembre de 2024

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 36-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 36-20-EP

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

SENTENCIA 36-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de (i) una sentencia que resolvió el recurso de casación y (ii) el auto que resolvió los pedidos de aclaración y ampliación sobre la misma en el marco de un proceso contencioso tributario. Se concluye que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de la sentencia 10-18-SIN-CC, lo que se traduce en una inobservancia de decisiones constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1.1 Antecedentes procesales relevantes

1. El 10 de febrero de 2015, Yves René Christian Gautier en calidad de gerente general y representante legal de ADC & HAS MANAGEMENT ECUADOR S.A. ("**demandante**") presentó una impugnación en contra del Servicio de Rentas Internas - Departamento de Gestión Tributaria de la Dirección Zonal 9 ("**SRI**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"), debido a la emisión de la resolución 17201513000065.[1] El proceso fue signado con el número 17510-2015-0042.

2. Mediante sentencia dictada y notificada el 2 de agosto de 2017, la Sala Única del Tribunal Distrital 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha ("**Tribunal Distrital**") aceptó la demanda.[2] En contra de esta decisión, el SRI interpuso recurso de casación.

[1] En su demanda, alegó que el 30 de julio de 2014 se le habría notificado con el oficio de corrección de cálculo del anticipo de impuesto a la renta número RNO-CDIORTC14-00251, y se le habría concedido 20 días de plazo para que se presentara la sustitutiva del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio fiscal 2014 declarando un anticipo por el valor de $83.495,66 o se presente las justificaciones correspondientes para no declarar dicho anticipo. Mediante escrito presentado el 11 de agosto de 2014, la demandante dio contestación alegando que "al ser usuario de Zona Franca, no debe declarar ni pagar impuesto a la renta y, peor aún su anticipo". Sin embargo, expuso que el 16 de enero de 2015 el SRI le habría notificado con la liquidación de anticipo de impuesto a la renta número 17201513000065 correspondiente al ejercicio fiscal 2014 y ordenando el pago de $83.495,66.

[2] El Tribunal Distrital razonó que "durante el periodo de transición del antiguo aeropuerto al nuevo (2007 a 2012) y la posterior operación del nuevo aeropuerto en el 2013, la compañía actora mantuvo y sigue manteniendo su calificación y registro como usuaria de zona franca (antiguo y nuevo aeropuerto), así como los beneficios tributarios de la Ley de Zonas Francas, por lo que, para el periodo fiscal del 2013, la compañía

3. Mediante sentencia de 24 de octubre de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**Corte Nacional de Justicia**") casó la sentencia.[3] En contra de esta decisión Allan Leonardo Padilla Coleman, en calidad de gerente general y como tal representante legal de la demandante, bajo el nombre de QUITO AIRPORT MANAGEMENT ECUADOR QUIAMAECUADOR S.A.[4] interpuso recursos de aclaración y ampliación los cuales fueron negados mediante auto de 29 de noviembre de 2019.

4. El 27 de diciembre de 2019, la demandante ("**compañía accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 24 de octubre de 2019 ("**sentencia impugnada**") y el auto emitido el 29 de noviembre del mismo año ("**auto impugnado**"). Dichas decisiones fueron dictadas por la Corte Nacional ("**decisiones judiciales impugnadas**").

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno de este Organismo, le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.[5]

6. Mediante auto de 2 de julio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número 36-20-

---

actora no estaba en la obligación de calcular el anticipo de impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2014, lo cual vuelve a la liquidación de anticipo de impuesto a la renta impugnada en ilegítima. Por lo expuesto, el Tribunal Distrital aceptó la demanda, "declar[ó] la ilegitimidad de la liquidación de[l] impuesto a la renta número 17201513000065 correspondiente al ejercicio fiscal 2014, la misma que es dada de baja" de conformidad con el artículo 223 del Código Tributario y dispuso que el SRI devuelva los valores que en calidad de afianzamiento fueron depositados en su cuenta corriente del Banco del Pacífico.

[3] La Corte Nacional razonó que "se establece que los juzgadores de instancia, han invocado una norma que no es aplicable a los hechos probados antes narrados, pues se evidencia que, para el ejercicio fiscal liquidado, era aplicable el contenido del art. 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno, constante en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, específicamente en su art. 20 cuyo contenido ha sido interpretado erróneamente por el Tribunal A quo, toda vez que entró en vigencia el 1 de enero del año 2000; norma jurídica que indica claramente que única y exclusivamente se reconocerán las exoneraciones previstas en dicho artículo, aunque otras leyes generales o especiales, establezcan dispensas a favor de cualquier contribuyente; por lo que la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno al concebirse como ley orgánica prevalece sobre la Ley de Zonas Francas, que en esencia es una ley ordinaria, esto en aplicación del principio de supremacía de la norma y especialidad de la materia […]".

[4] Mediante resolución SCVS-IRQ-DRASD-SAS-2017-1380, emitida el 14 de junio de 2017 por Camilo Valdivieso Cueva, intendente de Compañías, Valores y Seguros, aprobó el cambio de denominación por QUITO AIRPORT MANAGEMENT ECUADOR QUIAMAECUADOR S.A.

[5] El 9 de enero de 2020, la secretaria general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

EP. Además ordenó a la Corte Nacional que presente su informe de descargo. El 17 de julio de 2020, Fernando Antonio Cohn Zurita ingresó un escrito.[6]

7. En atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante auto de 14 de octubre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento y reiteró a la Corte Nacional sobre la disposición de presentar su informe de descargo. Mediante escrito[7] de 21 de octubre de 2024, la Corte Nacional dio cumplimiento a lo dispuesto.[8]

2. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**"CRE"**) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **("LOGJCC")** en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía accionante

9. La compañía accionante alegó la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad.

10. Afirmó que se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, en virtud de que la Corte Nacional aplicó en su sentencia la Ley de Régimen Tributario Interno como una "ley orgánica" inobservando que su carácter de orgánico fue declarado inconstitucional en el año 2018 por esta Corte mediante sentencia 010-18-SIN-CC de 16 de mayo de 2018.

---

[6] En el escrito presentado por Fernando Antonio Cohn Zurita en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señaló que "no se puede poner en conocimiento de los doctores Darío Velástegui Enríquez, José Luis Terán Suárez y Ana María Crespo Santos, jueces nacionales que emitieron la sentencia el 24 de octubre del 2019, por cuanto han sido cesados de sus funciones por Resoluciones del Consejo de la Judicatura".

[7] El escrito fue presentado por Gustado Adolfo Durango Vela en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

[8] Además, se deja constancia que el 30 de octubre de 2024, la compañía accionante ingresó un escrito solicitando que se acepte la acción extraordinaria de protección presentada. Además, expresó que el 18 de septiembre de 2024 el Pleno de la Corte Nacional de Justicia expidió la Resolución 17-2024 que en lo principal señaló "En atención al derecho a la seguridad jurídica, la exoneración del impuesto a la renta para los usuarios de zonas francas rige hasta la terminación de las concesiones previstas por las leyes que regulan dicho régimen, vigentes al momento de la concesión".

11. En esa línea, argumenta que la sentencia impugnada habría concluido que se aplicó indebidamente el artículo 41 de la Codificación de la Ley de Zonas Francas debido a que el artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno es una ley orgánica que prevalece sobre la ley ordinaria en virtud del criterio de jerarquía normativa, sin observar que la sentencia citada previamente declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria que calificó de "orgánica" a la Ley de Régimen Tributario Interno. Así, sostiene que la vulneración se configuró en la inobservancia y desconocimiento de la fuerza normativa vinculante que tienen las sentencias jurisprudenciales emitidas por este Organismo.

12. Respecto de la vulneración del derecho (12.1) al debido proceso en la garantía de motivación y (12.2) a la igualdad, expuso que:

> **12.1** El razonamiento esgrimido por la Corte Nacional en el auto impugnado no cumple con el requisito de razonabilidad "ya que atenta contra el derecho a la igualdad al desconocer el tratamiento diferenciado previsto en materia tributaria para usuarios de zonas francas y los somete al régimen general, desconociendo las circunstancias que llevaron al legislador a crear las zonas francas y otorgar dichos beneficios específicos".
>
> **12.2.** La sentencia impugnada no toma en consideración el derecho a la igualdad, pues la norma que establece la exoneración específica es una norma especial que sustrae a un grupo de personas del régimen general del impuesto a la renta
>
> > […] por ende, no se puede afirmar que la norma jurídica que obliga a todos los contribuyentes a pagar el impuesto a la renta, resulta ser una norma especial, solo por el hecho de configurar elementos del tributo. Dicha interpretación desconoce el tratamiento diferenciado que la [f]unción legislativa confirió a un grupo de persona las cuales, en virtud de situaciones, circunstancias o consideraciones particulares el legislador las ha sometido a un tratamiento diferenciado.

13. Por lo expuesto, la compañía accionante solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga la reparación integral.

3.2. Argumentos presentados por Gustavo Adolfo Durango Vela en calidad de Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

14. En el informe se resalta que la conformación de los jueces que habrían emitido la sentencia impugnada "en la actualidad ya no forman parte de la Corte Nacional de

Justicia". Luego se realiza un recuento de los hechos y transcripción de fragmentos de la sentencia impugnada y sostiene que "[d]e la lectura de la sentencia accionada, se desprende que se ha expuesto los fundamentos para dictar la resolución […]". Concluye que "la sentencia, a nuestro entender, está motivada, sin que ello signifique que la actual conformación de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, este de acuerdo con lo decidido […]".

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. El artículo 94 de la CRE, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por el accionante, es decir, de las acusaciones que este dirige en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.[9]

16. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer en su integridad el fondo de las alegaciones de la demanda,[10] sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto de los requisitos tanto generales,[11] como para los cargos individualizados.[12] Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones.[13]

17. Con respecto a los cargos sintetizados en los párrafos 10, 11, 12.1 y 12.2 *supra,* relativos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad; esta Corte visualiza que la construcción argumentativa respecto de estos, tanto de la sentencia impugnada como del auto, comparten una misma premisa fáctica, ocasionada por la presunta inobservancia del ordenamiento jurídico al otorgar la calidad de orgánica a una norma en contraposición de la sentencia 10-18-SIN-CC. Por lo tanto, en virtud del principio de concentración y economía procesal, se analizarán de manera conjunta las dos decisiones judiciales.

18. En el desarrollo jurisprudencial, se ha sostenido de manera reiterada que la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de

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

justicia, constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. En el mismo sentido, se advierte que la inobservancia de lo resuelto por la Corte Constitucional en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad debe ser abordada bajo este mismo derecho constitucional. Por lo tanto, este Organismo considera que en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales, toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica.[14]

19. Por lo tanto, en función de lo expuesto y de conformidad con la sentencia 1943-15-EP/21, este Organismo estima pertinente reconducir los cargos expuestos y analizarlos a través de un único problema jurídico sobre una eventual lesión del derecho a la seguridad jurídica.

20. Por consiguiente, se analizará lo alegado a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneraron las decisiones judiciales impugnadas el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por inobservar la sentencia 10-18-SIN-CC?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneraron las decisiones judiciales impugnadas el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por inobservar la sentencia 10-18-SIN-CC?

21. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 82 de la CRE que se fundamenta en "el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

22. Este Organismo también ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Estos elementos no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas, sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria. Además de manera sostenida se ha considerado que, al analizar una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Lo que sí corresponde es verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.[15]

[14] CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.
[15] CCE, sentencia 1797-18-EP/20. 16 de diciembre de 2020, párr. 40.

23. Por regla general se ha razonado que:

> […] todos los criterios de decisiones jurisdiccionales, esto es sentencias de acciones extraordinarias de protección, de incumplimiento, por incumplimiento, consultas de norma, control de constitucionalidad, de interpretación constitucional, dirimencia de competencias, y dictámenes constitucionales emanados por este órgano de administración de justicia son de obligatorio cumplimiento, en virtud de que la Corte Constitucional, al interpretar la Constitución al decidir cada caso, crea normas jurisprudenciales que se ubican al mismo nivel que la Constitución.[16]

24. Para el caso en específico, es importante señalar que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Además, implica que estos no se limitan únicamente a la mera aplicación de normas jurídicas positivas, sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de forma injustificada o arbitraria de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a situaciones jurídicas concretas, de ahí que este derecho también tutela la observancia de precedentes constitucionales y de otras decisiones constitucionales con trascendencia normativa, tales como, las que resuelven acciones públicas de inconstitucionalidad.[17]

25. En el caso concreto, para analizar si existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica, es pertinente revisar el contenido de la sentencia impugnada, específicamente la parte de la decisión sobre la cual la compañía accionante ha dirigido su alegación.

26. Así, se tiene que en el considerando 6.3.2 de la decisión en análisis, la Corte Nacional determinó que:

> [e]n efecto, se establece que los juzgadores de instancia, han invocado una norma que no es aplicable a los hechos probados antes narrados, pues se evidencia que para el ejercicio fiscal liquidado, era aplicable el contenido del artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno, constante en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, específicamente en su artículo 20 cuyo contenido ha sido interpretado erróneamente por el Tribunal A quo, toda vez que, entró en vigencia el 1 de enero del año 2000, norma jurídica que indica claramente que única y exclusivamente se reconocerán las exoneraciones previstas en dicho artículo, aunque otras leyes, generales o especiales, establezcan dispensas a favor de cualquier otro contribuyente; por lo que la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno [sic] **al concebirse como ley orgánica prevalece sobre la Ley de Zonas Francas, que en esencia es una ley ordinaria, esto es en aplicación del principio de supremacía de la norma y especialidad de la materia** […] en tal virtud, se incurre en la aplicación indebida del artículo 41 de la Ley de Zonas Francas cuando, el juez, en el proceso intelectual desarrollado para dictar sentencia, subsume los hechos controvertidos a una norma que si bien le ha hecho su correcto alcance, se encuentra prevista para una relación jurídica diferente o en este caso que fue utilizada para un periodo fiscal para el

CCE, sentencia 1797-18-EP/20. 16 de diciembre de 2020, párr. 40.
6, párr. 25.
[17] CCE, sentencia 943-15-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 40.

> que no fue contemplada, enmarcando la actividad judicial en un error de selección de norma, ya que existe una norma que es pertinente en razón de la especialidad que se enmarca dentro de la misma materia tributaria, **en consecuencia el juzgador no debió aplicar el artículo 41 de la Ley de Zonas Francas, toda vez que, imperar la norma orgánica, esto es la Ley de Régimen Tributario Interno, cuyo contenido debía observarse para garantizar seguridad jurídica, en el caso in examine** […][énfasis añadido].

27. Ahora bien, se detecta que la decisión se basó en que la LRTI por su especialidad y jerarquía, "al concebirse como ley orgánica prevalece sobre la Ley de Zonas Francas, que en esencia es una ley ordinaria, esto es en aplicación del principio de supremacía de la norma y especialidad de la materia". Al respecto, se constata que la Corte Nacional determinó que la LRTI era una ley orgánica para efectos de su decisión.

28. En ese contexto, corresponde verificar si dicha consideración, acerca del carácter orgánico de la LRTI por parte de los jueces accionados, vulnera el derecho a la seguridad jurídica por la alegada inobservancia de la sentencia 10-18-SIN-CC. De modo que corresponde verificar si dicha decisión sería aplicable al caso *sub iúdice*.

29. En lo relevante para el caso en concreto, la sentencia 10-18-SIN-CC determinó que, en función de su contenido, la LRTI no regula una materia prevista como orgánica, ni se enmarca en los cuerpos normativos considerados como orgánicos. En ese contexto, determinó que la disposición que calificó como orgánica a la LRTI "se encuentra en franca contradicción" con el artículo 82 de la CRE por contravenir el artículo 133 *ibídem*. Con ello, la sentencia indicada declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, a través del cual se otorgó el carácter de orgánico a la LRTI.

30. Asimismo, en su sentencia 42-10-IN/21, la Corte aclaró que desde su emisión la LRTI tuvo el carácter de ordinaria y que "nunca" pudo haber surtido el efecto de orgánica por no corresponder al ámbito de competencia material y no haber seguido el trámite procedimental para este tipo.[18] En dicho contexto, resaltó que:

> […] a pesar de que la sentencia 10-18-SIN-CC tuvo efectos a futuro, la LRTI se emitió con el carácter de ordinaria, según ha quedado advertido en la jurisprudencia posterior. De esta manera, este criterio resultaba aplicable en todos los casos y no únicamente desde la declaratoria de inconstitucionalidad. En tal sentido, las autoridades judiciales debieron haber observado esta particularidad en su decisión.[19]

31. En definitiva, dado que la Corte Nacional otorgó en su decisión la calidad de orgánica a la LRTI a efectos de resolver, se puede concluir que en el presente caso se inobservó

[18] *Ibid.*, párr.23.
[19] CCE, sentencia 3057-19-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 24.

lo resuelto por esta Corte en la sentencia 10-18-SIN-CC, al haber otorgado validez y efectos jurídicos a una norma (artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador) previamente declarada inconstitucional, desconociendo así lo previsto en el artículo 96 de la LOGJCC.[20]

32. Cabe recalcar que las decisiones judiciales impugnadas fueron emitidas el 24 de octubre de 2019 (sentencia impugnada) y el 29 de noviembre del mismo año (auto impugnado), esto es después de la expedición de la sentencia 10-18-SIN-CC, la cual fue notificada el 6 de junio de 2018 y publicada en el Registro Oficial el 24 de julio de 2018[21]. En ese sentido, la disposición de la sentencia constitucional referida debió observarse de forma inmediata, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la LOGJCC que dispone que, por regla general, los efectos del fallo de una acción pública de inconstitucionalidad son generales hacia el futuro.

33. Adicionalmente, este Organismo ha determinado que:

> las autoridades públicas, incluidas las judiciales, están impedidas de aplicar el contenido de disposiciones jurídicas declaradas inconstitucionales pues la declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar determinada disposición jurídica.[22]

34. Por lo expuesto, la Corte concluye que, el haberse otorgado la calidad de orgánica a una norma que había sido declarada expresamente no serlo, conlleva a una lesión a la seguridad jurídica, ya que la aplicación de aquello genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo ni público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad; todo lo cual desconoce, incluso, el deber de los jueces de no aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional, mientras subsista el fundamento de la sentencia. En consecuencia, dicha inobservancia implica una transgresión a la Constitución y una afectación al derecho a la seguridad jurídica.

6. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 36-20-EP.

[20] LOGJCC: Artículo 96.- Efectos del control de constitucionalidad. - Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia.
[21] La sentencia fue publicada en el Registro Oficial, Edición Constitucional 57, de 24 de julio de 2018.
[22] CCE, sentencia 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 132.

2. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada de 24 de octubre de 2019 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

3. Dejar sin efecto la sentencia de 24 de octubre de 2019 y el auto de emitido el 29 de noviembre de 2019 dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia; y, retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de las decisiones judiciales impugnadas para que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala referida resuelva el recurso de casación planteado.

4. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.

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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3620EP-75ff4

Caso Nro. 36-20-EP

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 64-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

CASO 64-20-EP

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

SENTENCIA 64-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos autos emitidos por un juez de primera instancia en un proceso de inquilinato. En los referidos autos, el juez resolvió no conceder los recursos de apelación y de hecho, interpuestos por el arrendatario demandado, por no consignar el valor de los cánones de arrendamiento adeudados hasta el momento de la emisión de la sentencia de primera instancia. La Corte concluye que el juez vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante ya que no concedió los recursos de apelación y de hecho, inobservando la interpretación del artículo 42 de la Ley de Inquilinato contenida en la sentencia 007-15-SCN-CC, y, por tanto, estableció una traba irrazonable que tornó al derecho impracticable.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 22 de junio de 2018, Ana del Rocío Delgado Vásquez, Juan Nicanor Delgado Vásquez, Nelly Beatriz Delgado Vásquez, Tania Elisabeth Pauta Delgado y Ketty Alexandra Pauta Delgado presentaron una demanda en contra de Milton Nicanor Delgado Carpio en la que solicitaron la terminación de un contrato de arrendamiento, el pago de los cánones pendientes y la restitución del bien inmueble arrendado. El proceso fue signado con el número 01333-2018-04040.

2. El 1 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca ("**juez**") emitió sentencia en la que declaró con lugar la demanda. Milton Nicanor Delgado Carpio interpuso recurso de apelación. El 7 de noviembre de 2019, el juez emitió un auto en el que negó el recurso de apelación, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de Inquilinato, ya que Milton Nicanor Delgado Carpio no había "consignado el valor de las pensiones de arrendamiento adeudadas hasta la fecha de la expedición de la sentencia".[1]

[1] En el auto también consta que la parte actora del proceso también interpuso recurso de apelación, pero no lo fundamentó a pesar de que ya había transcurrido el término de diez días previsto en la ley.

3. El 11 de noviembre de 2019, Milton Nicanor Delgado Carpio interpuso recurso de hecho. El 19 de noviembre de 2019, el juez emitió un auto en el que negó el recurso de hecho con fundamento en los artículos 278 y 279 del Código Orgánico General de Procesos y 42 de la Ley de Inquilinato.[2] Finalmente, el 17 de diciembre de 2019, Milton Nicanor Delgado Carpio ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos emitidos por el juez que negaron los recursos de apelación y de hecho ("**autos impugnados**").

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. Mediante auto de 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección. Además, ordenó al juez que, en el término de 10 días, presente su informe de descargo. El 26 de junio de 2020, el juez presentó el informe requerido.

5. Mediante auto de 2 de julio de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

7. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de defensa y de recurrir, reconocidos en los artículos 75 y 76 numerales 1 y 7 literales a) y m) de la Constitución, respectivamente.

8. Considera que el juez debía conceder su recurso de hecho para que un tribunal de segunda instancia se pronuncie sobre la admisibilidad de su recurso de apelación. Además, alega que sus recursos de apelación y de hecho fueron negados, a pesar de

[2] El 21 de noviembre de 2019, el accionante presentó un escrito cuestionando la decisión del juez de no conceder sus recursos con base en un fallo de triple reiteración. Posteriormente, el 26 de noviembre de 2019, el juez le solicitó al accionante que adjunte el fallo de triple reiteración referido en su escrito.

que existía un fallo de triple reiteración aplicable que preveía lo contrario. Afirma que las decisiones del juez fueron arbitrarias y que lo dejaron en indefensión.

9. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección y declare la vulneración de sus derechos.

3.2. Argumentos del juez

10. En su informe de descargo, el juez señala que el proceso de origen fue sustanciado con respeto a las solemnidades propias del procedimiento. Explica que no concedió el recurso de apelación ya que el accionante no consignó el valor de los cánones de arrendamiento adeudados conforme lo dispone el artículo 42 de la Ley de Inquilinato. Considera que, en este contexto, existía una prohibición legal de conceder el recurso de hecho.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. La Corte Constitucional ha señalado que, 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 alegaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.[3]

12. Si bien el accionante acusa una presunta inobservancia de un fallo de triple reiteración, no brinda información suficiente para identificar a qué fallo específico se refiere. Por otro lado, esta Corte observa que los cargos del accionante se refieren a una presunta negativa arbitraria a sus recursos de apelación y de hecho que lo habría dejado en indefensión y habría impedido que un tribunal de segunda instancia se pronuncie sobre su recurso de apelación. Por tanto, este Organismo considera adecuado plantear el siguiente problema jurídico: ¿El juez vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante ya que, al no conceder los recursos de apelación y de hecho, habría establecido una traba irrazonable que habría tornado al derecho impracticable?[4]

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿El juez vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante ya que, al no conceder los recursos de apelación y de hecho,

[3]CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[4]Si bien el accionante alega la vulneración de múltiples derechos, con el fin de evitar reiteración argumentativa y debido a que la Corte estima que el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir es adecuado para abordar el cargo planteado, el problema jurídico se plantea exclusivamente frente al referido derecho.

habría establecido una traba irrazonable que habría tornado al derecho impracticable?

13. El derecho al debido proceso en la garantía de recurrir se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución. La Corte Constitucional ha considerado que este derecho está:

> estrechamente vinculado con la garantía de doble instancia, específicamente con la posibilidad de que una resolución judicial relevante dictada dentro de un proceso sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva.[5]

14. Asimismo, la Corte ha señalado que existe una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir cuando un órgano jurisdiccional "establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho impracticable".[6]

15. El proceso de origen de la acción extraordinaria de protección corresponde con uno de inquilinato. Este está regido, en cuanto a normas procesales o adjetivas, por las normas generales del Código Orgánico General de Procesos y por las normas específicas de la Ley de Inquilinato. El recurso de apelación en procesos de inquilinato está regulado en el artículo 42 de la Ley de Inquilinato. Este artículo prescribe:

> Art. 42.- Trámite de las controversias. - Las acciones sobre inquilinato se tramitarán en procedimiento sumario, ante la jueza o juez de inquilinato y relaciones vecinales o quien hiciere sus veces en el respectivo cantón.
>
> Demandado el inquilino por la causal de terminación del contrato de arrendamiento contemplada en la letra a) del Art. 30, **no podrá apelar del fallo que le condene, sin que previamente consigne el valor de las pensiones de arrendamiento que se hallare adeudando a la fecha de expedición de la sentencia; si no lo hiciere, se entenderá como no interpuesto el recurso**. Tal requisito no será aplicable en contratos de arrendamiento cuyas pensiones mensuales no excedan del veinte por ciento de la remuneración básica unificada (énfasis añadido).

16. En la sentencia 007-15-SCN-CC, este Organismo se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 42 de la Ley de Inquilinato al resolver una consulta de norma.[7] En la referida sentencia, la Corte concluyó que la norma es compatible con los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de recurrir bajo la condición de que "el pago de los valores referidos en la misma sean

[5] CCE, sentencia 1061-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 36.
[6] CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 27.
[7] CCE, sentencia 007-15-SCN-CC, 3 de junio de 2015.

consignados **una vez concedido el recurso de apelación**" (énfasis añadido).[8] Por ello, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 42 de la Ley de Inquilinato y estableció la siguiente interpretación:

> En la circunstancia descrita en el artículo 42 […] de la Ley de Inquilinato, **una vez admitido a trámite el recurso** de apelación por parte del órgano judicial competente, el tribunal superior dispondrá que el inquilino consigne el valor total de las pensiones de arrendamiento que, conforme sentencia de primera instancia, se hallare adeudando, previo a continuar con la sustanciación del recurso. (énfasis añadido)[9]

17. Por su parte, el recurso de hecho en procesos de inquilinato está regulado por las normas correspondientes del Código Orgánico General de Procesos. Los artículos 278 y 279 de este cuerpo normativo establecen:

> Art. 278.- Procedencia. **El recurso de hecho procede contra las providencias que niegan un recurso de apelación** o de casación, a fin de que la o el juzgador competente las confirme o las revoque.
>
> Art. 279.- Improcedencia. El recurso de hecho no procede:
>
> 1. Cuando la ley niegue expresamente este recurso o los de apelación o casación.
> 2. Cuando el recurso de apelación o el mismo de hecho no se interpongan dentro del término legal.
> 3. Cuando, concedido el recurso de apelación en el efecto no suspensivo, se interponga el de hecho con respecto al suspensivo.
>
> A la o el juzgador a quo que, sin aplicar este artículo, eleve indebidamente el proceso, se le impondrá la sanción correspondiente (énfasis añadido).

18. En el caso objeto de análisis, esta Corte identifica que el juez: i) no concedió el recurso de apelación presentado por el accionante, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de Inquilinato, específicamente porque el accionante no había consignado el valor de los cánones de arrendamiento pendientes; y, ii) no concedió el recurso de hecho, con fundamento en el artículo 279 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos, ya que consideró que el artículo 42 de la Ley de Inquilinato prohibía expresamente la procedencia del recurso de apelación cuando no se haya consignado el valor de los cánones de arrendamiento pendientes.

19. A partir de lo expuesto, es claro que el juez, al no conceder los recursos de apelación y de hecho, aplicó de forma literal los artículos 42 de la Ley de Inquilinato y 279 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos. Sin embargo, no tomó en cuenta la interpretación que realizó la Corte en la sentencia 007-15-SCN-CC para que la aplicación del artículo 42 de la Ley de Inquilinato sea compatible con el derecho al

[8] *Ibid*., p. 13.
[9] *Ibíd*., p. 14.

debido proceso en la garantía de recurrir, reconocido en la Constitución. Para garantizar este derecho, el juez debió conceder el recurso de apelación del accionante y enviar el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Azuay. Sólo después de concedido el recurso de apelación, correspondía que el tribunal de segunda instancia exija que el accionante consigne el valor de los cánones de arrendamiento pendientes de forma previa a continuar con la sustanciación del recurso de apelación. La actuación del juez supuso una traba irrazonable que privó al accionante de la posibilidad de que su recurso de apelación sea conocido por un tribunal de segunda instancia, por lo que el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir se tornó impracticable.

20. Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que el juez vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante ya que no concedió los recursos de apelación y de hecho, inobservando la interpretación del artículo 42 de la Ley de Inquilinato contenida en la sentencia 007-15-SCN-CC, y, por tanto, estableció una traba irrazonable que tornó al derecho impracticable.

6. Reparación

21. En cuanto este Organismo ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC, corresponde que ordene las medidas de reparación integral que estime pertinentes. En el presente caso, esta Corte estima que la medida de reparación adecuada es dejar sin efecto los autos impugnados, así como todas las actuaciones posteriores que se llevaron a cabo en el proceso de origen. Esto, con el fin de que un nuevo juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca conceda el recurso de apelación y remita el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Azuay para que se tramite el recurso de conformidad con la ley aplicable y la jurisprudencia de este Organismo.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **64-20-EP**.

2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.

3. **Dejar sin efecto** los autos de 7 y 19 de noviembre de 2019, emitidos por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, así como todas las actuaciones posteriores llevadas a cabo en el proceso de origen. El proceso deberá ser enviado a la

Unidad Judicial Civil de Cuenca para que se designe, mediante sorteo, un nuevo juez. Esto, con el fin de que este pueda conceder el recurso de apelación interpuesto por el accionante y, posteriormente, elevar el recurso para que sea conocido por la Corte Provincial de Justicia de Azuay.

4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la presente acción extraordinaria de protección.

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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 64-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 03 de octubre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 64-20-EP/24. En la misma, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Milton Nicanor Delgado Carpio ("**accionante**"), en contra de los autos que negaron sus recursos de apelación y de hecho en el marco del proceso inquilinato 01333-2018-04040.

2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección *in examine* al considerar que los autos señalados *ut supra* vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir al fallo del accionante. Deduzco el presente voto concurrente al estimar necesario que la sentencia se refiera y atienda jurisprudencia previa de esta Corte.

2. Análisis

3. La sentencia en cuestión determinó que el juez de la Unidad Judicial vulneró los derechos del accionante y estableció una traba irrazonable que tornó su derecho a recurrir impracticable al no conceder los recursos de apelación y de hecho del accionante, por no haber consignado el valor de los cánones de arrendamiento pendientes. Esto debido a que no tomó en cuenta la interpretación que realizó la Corte Constitucional en la sentencia 007-15-SCN-CC sobre la aplicación del artículo 42 de la Ley de Inquilinato, en virtud de la cual el juez de la Unidad Judicial debía conceder el recurso de apelación y elevar el proceso a la Corte Provincial.

4. Concuerdo con la decisión y el análisis realizado. Sin perjuicio de esto, es necesario notar que la sentencia 369-20-EP/24 resolvió de forma diferente un caso con un supuesto muy similar al tratado en la sentencia 64-20-EP/24. En la sentencia 369-20-EP/24 el Pleno rechazó la demanda de acción extraordinaria de protección al considerar que el accionante no agotó el recurso de apelación en un proceso de inquilinato por su propia negligencia, al no haber consignado el valor de los cánones pendientes ante el juez de primera instancia.

5. Considero que era necesario que la presente sentencia se pronuncie y atienda la diferencia en el tratamiento de los dos casos resueltos. Siendo este el único punto de

divergencia que tengo con la sentencia –y sin que ello afecte su parte resolutiva– respetuosamente presento este voto concurrente.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.10.22 15:22:57 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 64-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6420EP-74322

Caso Nro. 64-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día martes veintidós de octubre 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 237-20-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

CASO 237-20-EP

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

SENTENCIA 237-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de mayoría dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de la provincia de Santa Elena dentro de una acción de protección. Este Organismo concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) al constatar que la Sala de la Corte Provincial no inobservó la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC por no compartir las mismas propiedades relevantes.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de octubre de 2019, Luis Alberto Villón Domínguez ("**actor**") presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena ("**GADM de Santa Elena**" o **"entidad accionada"**), al haber dejado insubsistente su nombramiento definitivo al cargo de recaudador del GADM de Santa Elena.[1]

2. El 22 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena ("**Unidad Judicial**"), declaró con lugar la acción de protección.[2] La entidad accionada interpuso recurso de apelación.

[1] Proceso 24201-2019-01164. El 1 de enero de 2017, el actor ingresó a laborar en el GAD de Santa Elena bajo la modalidad de nombramiento provisional y con el cargo de recaudador de la institución. El 1 de diciembre de 2018, el GAD de Santa Elena emitió la resolución 130112018-GADMSE-A en la cual se expidió el manual de clasificación y valoración de puestos del GAD de Santa Elena y como consecuencia, otorgó varios nombramientos permanentes a sus funcionarios. Por lo que, el actor obtuvo su nombramiento permanente el 1 de diciembre de 2018 mediante acción de personal 2018211. El 28 de agosto de 2019, el GAD de Santa Elena emitió la resolución 0128082019-GADMSE-EVP-A que resolvió declarar la nulidad de la resolución 130112018-GADMSE-A y dejar sin efecto todos los actos administrativos que se dictaron con posterioridad. En consecuencia, se dejó sin efecto todos los nombramientos permanentes otorgados a los funcionarios del GAD incluido el del actor. De este modo, en la misma fecha que se emitió la mencionada resolución, el actor regresó al nombramiento anterior que obtuvo cuando ingresó al GAD –nombramiento provisional–, sin dejar de laborar en la institución. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2019, mediante la acción de personal correspondiente, el actor fue notificado con el cese de sus funciones al cargo de recaudador.

[2] La Unidad Judicial declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en la garantía de la motivación. Como medida de reparación dispuso: (i) dejar sin efecto la resolución 0128082019-GADMSE-OVP-A de 28 de agosto de 2019, y "todas las actuaciones administrativas

3. El 6 de diciembre de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ("**Sala de la Corte Provincial**") aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.[3] El actor interpuso recurso de aclaración.

4. El 16 de diciembre de 2019, la Sala de la Corte Provincial rechazó el recurso horizontal al considerar que la sentencia es clara e inteligible.

5. El 14 de enero de 2020, Luis Alberto Villón Domínguez ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 6 de diciembre 2019 ("**sentencia impugnada**").

6. El 25 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección[4] y solicitó a la Sala de la Corte Provincial que remita su informe de descargo.[5]

7. El 8 de septiembre de 2020, el GAD de Santa Elena presentó un escrito de *amicus curiae.*

8. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 29 de abril de 2024 y dispuso que la Sala de la Corte Provincial presente un informe actualizado de descargo.

9. El 7 de mayo de 2024, los jueces de la Sala de la Corte Provincial remitieron su informe actualizado de descargo.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la

---

derivadas o relacionadas con la misma esto es las Acciones de Personal No. 2019223, suscrita por el Ing. Otto Vera Palacios Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Elena de fecha 31 de agosto de 2019, en que deja sin efecto el nombramiento permanente [del actor] y acción de personal No. 2019309 de fecha 7 de septiembre de 2019". Y ii) el reintegro del actor "bajo las mismas condiciones que tenía antes de la emisión de la resolución 0128082019-GADMSE-OVP-A, de fecha 28 de agosto de 2019, debiendo el [GADM de Santa Elena] cancelar los valores que dejó de percibir el accionante desde la emisión de la acción de personal de cese de funciones".

[3] La Sala de la Corte Provincial razonó que no existe vulneración de derechos constitucionales por lo que, la acción de protección incurre en los numerales 1 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.

[4] El Tribunal de Sala de Admisión estaba conformado por el juez constitucional Alí Lozada Prado y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

[5] La Sala de la Corte Provincial remitió su informe de descargo el 21 de julio de 2020.

Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**") y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1 Del accionante

11. El accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

12. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, el accionante expresa los siguientes cargos:

12.1. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), alegó que la Sala de la Corte Provincial "no consideró la REGLA JURISPRUDENCIAL dictada dentro de la sentencia No. 030-18-SEP-CC"[6] ya que, el GAD de Santa Elena debía revisar el acto administrativo a través de la declaratoria de lesividad. Al contrario, la Sala sostuvo que no existe analogía con los hechos del caso y los hechos relatados en la referida sentencia.

12.2. En cuanto al **derecho al debido proceso en la garantía de la motivación** (art. 76.7.l CRE), señala que no existe una argumentación que explique las razones de la decisión que adoptó la Sala de la Corte Provincial. De este modo, el accionante señala que la sentencia impugnada desconoció "normas constitucionales y reglas jurisprudenciales", al haber afirmado que "por falta de analogía"[7] no puede ser aplicada la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC, con el argumento de que:

> [Se] tramitó un proceso de revisión en la que se declaró la nulidad (sic) la Resolución No. 0130112018-GADMSE-A, de fecha 1 de diciembre del 2018 y que no fui removido de mi cargo, sino que continué trabajando bajo la modalidad del nombramiento provisional que se me otorgó anteriormente al nombramiento permanente y que posteriormente se produzca mi salida de mi puesto de trabajo, es debido a dicho nombramiento que no genera estabilidad.[8]

12.3. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica** (art. 82 CRE), el accionante enuncia la vulneración de este derecho, pero no presenta ningún argumento en específico.

[6] Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 63.
[7] Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 65.
[8] Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 65.

13. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia impugnada y, como medida de reparación, se deje en firme la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Por último, requiere que el Consejo de la Judicatura investigue a los jueces de la Sala de la Corte Provincial.

3.2 Del órgano jurisdiccional accionado

14. La Sala de la Corte Provincial, en su informe de descargo, señala que el accionante en su demanda, no ofreció ninguna justificación jurídica ni una carga argumentativa mínima, únicamente mencionó su "inconformidad con la decisión judicial [ante] el presunto incumplimiento con la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 030-18-SEP-CC".[9]

15. Posteriormente, la Sala se pronuncia sobre el recurso de apelación interpuesto por el accionante y cita varios extractos de su sentencia sobre los cargos de vulneración a la seguridad jurídica y a la estabilidad del servidor público. Por último, señala que el presente caso se trata de un "conflicto laboral entre el accionante y la entidad accionada que debe ser resuelto por la justicia ordinaria".

16. Finalmente, la Sala menciona que no existe vulneración del derecho al trabajo, a la estabilidad laboral ni a la seguridad jurídica, porque:

> **[N]o ha existido una remoción directa** del cargo del accionante, cuando se ha declarado la nulidad de la Resolución N° 0130112018GADMSEA de fecha 1 de diciembre del 2018, conforme la Resolución No. 0128082019GADMSEOVPA, por cuanto volvió todo al estado anterior, concediéndole el nombramiento provisional para ocupar el mismo cargo, la jornada laboral y su remuneración, en otras palabras continuó la relación laboral entre el accionante y la entidad accionada. […] Además, [la resolución 0130112018GADMSEA de 1 diciembre del 2018] es independiente al acto administrativo impugnado. Por lo que este tribunal de apelaciones ha concluido que no existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al derecho a la estabilidad; no se ha inobservado ningún precedente jurisprudencial ya que no existe analogía de los hechos y circunstancias que se encuentra en la sentencia N°10318SEPCC. CASO N°076612EP de fecha 21 de marzo del 2018 y la Sentencia No.03018SEPCCC. CASO N°029010EP, que ha resuelto la Corte Constitucional (énfasis añadido).[10]

[9] Susy Alexandra Panchana Suárez, Rosario Franco Jaramillo y Kleber Franco Aguilar, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia la provincia de Santa Elena, informe de descargo de 7 de mayo de 2024.

[10] Susy Alexandra Panchana Suárez, Rosario Franco Jaramillo y Kleber Franco Aguilar, juezas de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia la provincia de Santa Elena, informe de descargo de 7 de mayo de 2024.

17. Por lo mencionado, la Sala de la Corte Provincial solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección.

3.3. Del GAD de Santa Elena

18. El GADM de Santa Elena señala que los supuestos fácticos establecidos en la regla de precedente de la sentencia 30-18-SEP-CC son diferentes a los supuestos alegados por el accionante. Así, el GADM de Santa Elena explica:

> [la] regla se desarrolla partiendo del hecho que la administración de Manta dejó sin efecto un nombramiento permanente en atención a un informe emitido por el Dirección (sic) de talento Humano que certificaba que dicho nombramiento había sido expedido sin fundamento técnico ni legal, mientras que los supuestos fácticos desarrollados en la acción de protección, […] son aquellos en donde la administración dejó sin efecto un nombramiento permanente productos (sic) de los efectos de la resolución del procedimiento administrativo de revisión No. 001-2019 que en su resolución No. 0128082019-GADMSE-OVP-A, de 28 de agosto de 2019, declaró nula la resolución No. 0130112018-GADMSE-A de fecha 1 de diciembre del 2018, así como todos sus efectos.[11]

19. Sobre lo mencionado, agrega que la nulidad del Manual de Clasificación y Valoración de puestos del GADM de Santa Elena hizo que se retrotraigan los efectos a partir de la fecha de expedición del mismo, lo que conllevó que el accionante regrese a tener el nombramiento provisional que habría adquirido inicialmente.

20. Finalmente, menciona que la Sala de la Corte Provincial no vulneró los derechos constitucionales del accionante al haberse motivado adecuadamente. Por último, solicita que se rechace la acción.

4. Planteamiento del problema jurídico

21. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.[12]

---

[11] Escrito de *amicus curiae* presentado por el GAD de Santa Elena de 8 de septiembre de 2020, p. 21.

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

22. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 12.1 y 12.2 *ut supra*, esta Corte constata que el accionante expresa de forma mínimamente completa su cargo en el cual identificó la inobservancia de la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC y que supuestamente sería aplicable a su caso. Por lo que, se reconduce el cargo sobre tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE) hacia la posible vulneración a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por inobservancia de precedente,[13] y se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque habría inobservado la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC?**

23. De lo expuesto en el párrafo 12.3 *supra,* este Organismo constata que el accionante no esgrime ningún argumento en para justificar el cargo propuesto. Por lo tanto, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque habría inobservado la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC?

24. El artículo 82 la Constitución establece que "el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la existencia de normas jurídicas, previas, claras públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

25. Este Organismo ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica se satisface cuando las personas que están frente a un proceso judicial "cuentan con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permite tener noción de las reglas de juego",[14] a las que se someterán tanto el proceso como las decisiones judiciales. Aquello implica no sólo la observancia de las normas positivas, sino también de los precedentes constitucionales emitidos por esta Corte.[15] Esta Magistratura ha establecido que la inobservancia de un precedente constitucional es, en sí mismo, una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la a la seguridad jurídica y le exonera de verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.[16]

[13] CCE, sentencia 234-20- EP/24, de 12 de septiembre de 2024, párr. 28.
[14] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 12 de julio del 2018, párr. 38.
[15] CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto del 2020, párr. 24. CCE, sentencia 1797-18-EP/20, de 16 de diciembre de 2020, párr. 45.
[16] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, de 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

26. En el caso bajo análisis, el accionante alega que la Sala de la Corte Provincial no habría aplicado la sentencia constitucional 30-18-SEP-CC, y considera que no podía haberse dado por terminado su nombramiento permanente sin antes haberse activado la vía contencioso administrativa, a través de la acción de lesividad.

27. Al respecto, resulta pertinente señalar que los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen efectos vinculantes y deben ser observados tanto por el propio Organismo como por las demás autoridades jurisdiccionales.[17] La Corte también ha determinado que un precedente judicial en sentido estricto está estrechamente vinculado con la motivación de la decisión y dentro de esta se debe distinguir la *ratio decidendi*, es decir, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido. Dentro de la *ratio decidendi* cabe todavía identificar su núcleo, esto es, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión.[18]

28. Bajo estas consideraciones, le corresponde a este Organismo determinar: **(i)** si la sentencia 30-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto, y **(ii)** si este precedente debió ser aplicado por la Sala de la Corte Provincial, por compartir las mismas propiedades relevantes.[19]

29. Respecto a **(i)**, esta Corte, en la sentencia 900-19-EP/23, determinó que la sentencia 30-18-SEP-CC contiene la siguiente regla jurisprudencial:

> Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.[20]

30. De lo expuesto, se evidencia que el precedente referido *supra,* implica que, ante el otorgamiento de un nombramiento permanente de forma directa, al momento del ingreso del servidor público, sin que medie un concurso de méritos y oposición, se debía iniciar la acción de lesividad si se pretendía dejar sin efecto dicho nombramiento. En este sentido, este Organismo constata que el accionante alegó la falta de aplicación de ese mismo precedente contenido en la sentencia 30-18-SEP-CC por parte de la Sala de la Corte Provincial. Por lo que, se cumple con el elemento **(i)**.

---

[17] LOGJCC, art. 2, numeral 3.
[18] CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23.
[19] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.
[20] CCE, sentencia 900-19-EP/23, de 12 de octubre de 2023, párr. 33.

31. Respecto a **(ii)**, esta Corte anota que, en el caso 30-18-SEP-CC, el servidor público obtuvo un nombramiento permanente, el 31 de enero de 2007, sin que medie un concurso de méritos y oposición.[21] Luego, fue **desvinculado directamente** de la institución –Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta–. En cambio, en el caso *in examine,* del expediente se constata:

31.1. El 1 de enero de 2017, mediante nombramiento provisional, el accionante ingresó a la institución en el cargo de recaudador.

31.2. El 1 de diciembre de 2018, mediante la resolución 0130112018-GADMSE-A, se expidió el manual de clasificación y valoración de puestos del GAD de Santa Elena, y, en aplicación de este manual, el accionante obtuvo su nombramiento definitivo sin concurso de méritos y oposición; es decir, bajo la vigencia de la Constitución de 2008 y de la Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**").

31.3. El 28 de agosto de 2019, mediante la resolución 0128082019-GADMSE-OVP-A, se declaró la nulidad del manual de clasificación y valoración de puestos de la institución. Además, se ordenó dejar sin efecto todos los actos administrativos dictados con posterioridad a la resolución 0130112018-GADMSE-A. En consecuencia, el accionante regresó a su situación anterior de nombramiento provisional.

31.4. El 7 de septiembre de 2019, el accionante fue desvinculado del GAD de Santa Elena.

32. Por lo dicho, esta Corte verifica que el caso en análisis no comparte las mismas propiedades relevantes del caso 30-18-SEP-CC, al no haber operado la desvinculación de manera directa del accionante.[22] Por el contrario, el 28 de agosto de 2019, el accionante retornó a su nombramiento provisional –cargo que se le habría otorgado antes de su nombramiento definitivo, el 1 de diciembre de 2018, sin mediar un concurso de méritos y oposición previo–,[23] producto de la declaratoria de nulidad del manual de clasificación y valoración de puestos de la institución. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2019, fue desvinculado del GAD de Santa Elena. Es decir, la desvinculación se produjo luego del cambio del tipo de nombramiento. Por esta razón,

[21] El desarrollo del caso 30-18-SEP-CC se dio cuando estaba vigente la Constitución de 1998 y la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa ("**LOSCCA**").
[22] CCE, sentencia 234-20-EP/24 de 12 de septiembre de 2024, párr. 39.
[23] CRE. Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

se constata que la Sala de la Corte Provincial no inobservó la sentencia 30-18-SEP-CC y, por lo tanto, no se cumple el elemento **(ii)**.

33. Por lo expuesto, al no existir inobservancia del precedente contenido en la sentencia 30-18-SEP-CC este Organismo concluye que la Sala de la Corte Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del 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:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **237-20-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen.

3. Notifíquese y archívese el expediente.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 237-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 237-20-EP/24. Si bien concuerdo con la decisión de dicha sentencia, formulo el siguiente voto concurrente, por disentir específicamente con la identificación y verificación de las propiedades relevantes de la regla de precedente que se acusó de ser inobservada.

2. El cargo analizado en la acción extraordinaria de protección 237-20-EP apuntaba a acusar a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena de haber inobservado el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC.

3. Coincido con que, en efecto, en el caso analizado no existió una inobservancia a la mentada regla de precedente, debido a que no compartía sus mismas propiedades relevantes, por lo que su aplicación en el caso concreto no era exigible a las autoridades judiciales.

4. Pese a ello, considero importante resaltar que la Corte Constitucional, en la sentencia 030-18-SEP-CC estableció, en el punto 4.5. del decisorio que se "fija la siguiente regla jurisprudencial, aplicable a los casos posteriores, en los que se verifiquen patrones fácticos análogos":

> Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública que haya ingresado con nombramiento o carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

5. A su vez, mediante sentencias 900-19-EP/23, 236-20-EP/24 y 234-20-EP/24, este Organismo, al analizar la inobservancia de la regla de precedente alegada, determinó que la regla citada en el párrafo *ut supra* era la que correspondía analizar. En estos casos, la Corte Constitucional no tomó en consideración la normativa aplicable al momento de expedición de la regla para corroborar si esta fue inobservada.

6. No obstante, en la sentencia 237-20-EP/24, se identificó al pie de página de la regla de precedente que "[e]l desarrollo del caso 30-18-SEP-CC se dio cuando estaba vigente

la Constitución de 1998 y la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa ("**LOSCCA**")". Posteriormente, en el párrafo 31.2, al verificar si es que el caso *in examine* compartía las mismas propiedades relevantes, se distinguió que el accionante "obtuvo su nombramiento definitivo sin concurso de méritos y oposición; es decir, **bajo la vigencia de la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica del Servicio Público** ("**LOSEP**")." [Énfasis añadido].

7. Conforme ha establecido esta Magistratura, la aplicación de una regla de precedente se realiza a través de un ejercicio de subsunción de las propiedades relevantes de un caso concreto en el supuesto de hecho de la regla de precedente, para justificar la aplicación de su consecuencia jurídica.[1] En consecuencia, para verificar si una regla de precedente era aplicable a un caso concreto, el pronunciamiento debía limitarse a verificar si las propiedades relevantes se subsumían en los hechos de aquel caso.

8. En consecuencia, considero pertinente aclarar que el marco jurídico en el cual fue expedida la regla de precedente no constituía una propiedad relevante de dicha regla. Por ende, estimo que no era necesario que la Corte Constitucional aborde este elemento para establecer un criterio respecto de la inobservancia alegada y guardar coherencia con anteriores decisiones de dicho organismo. Adicionalmente, en la sentencia 237-20-EP/24 no se esgrimieron razones por las cuales se consideraba necesario analizar este particular para verificar la presunta inobservancia.

9. Por las consideraciones antes expuestas, presento mi voto concurrente en el caso que nos ocupa.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.11.25 13:09:29 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

[1] CCE, sentencia 204-20-EP/24, 5 de septiembre de 2024, párr. 56.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 237-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 9:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23720EP-75d0e

Caso Nro. 237-20-EP

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 303-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 303-20-EP

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

SENTENCIA 303-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección propuesta en contra del auto que declaró el desistimiento tácito en una acción de protección. La Corte concluye que esta decisión violó la garantía de motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente al Derecho al omitir analizar los requisitos legales para declarar el desistimiento tácito en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de octubre de 2019, Jean Alejandro Intriago Dueñas ("**accionante**") presentó una acción de protección en contra del Tribunal de Disciplina de la Escuela Superior de Policía "Gral. Alberto Enríquez Gallo", el director nacional de educación de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado.[1] El conocimiento del caso correspondió a la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (**"Unidad Judicial**").

2. La audiencia se instaló el 6 de noviembre de 2019 con la presencia de todas las partes y se suspendió a fin de notificar al Ministerio de Gobierno. La audiencia se reinstaló el 13 de noviembre de 2019 y la jueza de la Unidad Judicial declaró el desistimiento tácito por ausencia del accionante. En esta diligencia estuvo presente Jaime Oswaldo Vayas Machado, defensor técnico particular del accionante, quien manifestó que carecía de procuración judicial y que el accionante conocía la fecha de la audiencia.

3. El 13 de noviembre de 2019, el accionante presentó un escrito justificando su inasistencia a la reinstalación de la audiencia con un certificado médico de 12 de noviembre de 2019 que le concedió 48 horas de reposo. En su escrito, solicitó que se revoque la decisión oral de desistimiento y se fije una nueva fecha para la audiencia.

[1] El proceso fue signado con el número 17981-2019-04466. El accionante impugnó la resolución del Tribunal de Disciplina que le sancionó con la baja de las filas policiales y la separación del curso de formación policial y académica por considerar que esta violó sus derechos al debido proceso y seguridad jurídica.

4. El 26 de noviembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial notificó por escrito su decisión de declaratoria del desistimiento tácito de la acción de protección. La jueza estableció que el accionante no justificó su inasistencia a la audiencia, que su presencia era indispensable para demostrar el daño y que el escrito presentado luego de la audiencia fue extemporáneo. El accionante apeló.

5. El 27 de diciembre de 2019, los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha ("**Sala Provincial**") negaron el recurso de apelación por considerar que el accionante no justificó su inasistencia a la audiencia. Los jueces señalaron que el certificado médico, al haber sido emitido el 12 de noviembre, pudo ser puesto en conocimiento de la jueza de primera instancia antes de la reinstalación de la audiencia. Además, consideraron que no existía un "aval" del IESS ni de otra entidad del sector público que garantice la legitimidad de dicho certificado.[2]

6. El 4 de febrero de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que declaró el desistimiento tácito y aquel que negó su recurso de apelación. El caso fue signado en la Corte con el número 303-20-EP y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

7. El 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la demanda y ordenó que las judicaturas accionadas presenten sus informes de descargo.[3] El 6 de octubre de 2021, la Sala Provincial dio respuesta a este requerimiento.

8. El 14 de junio de 2024, conforme el orden cronológico de resolución de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y ordenó que la jueza de la Unidad Judicial presente su informe de descargo en el término de cinco días. Este requerimiento fue atendido el 21 de junio de 2024.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

[2] El accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados el 15 de enero de 2020.
[3] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. El accionante alega que las decisiones impugnadas violaron sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación al no justificar los requisitos para declarar el desistimiento tácito. El accionante manifiesta que no correspondía declarar el desistimiento tácito porque (i) su presencia no era indispensable para demostrar el daño; (ii) su abogado acudió a la audiencia; y, (iii) presentó una justificación para su inasistencia (certificado médico). A juicio del accionante, la declaratoria de desistimiento tácito violó sus derechos porque impidió que sea escuchado en audiencia y se resuelva el fondo de su acción.

11. El accionante pretende que se dejen sin efecto las decisiones impugnadas y se retrotraiga el proceso hasta la convocatoria a audiencia, a fin de que se resuelva el fondo de su acción de protección.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

3.2.1. Argumentos de la Sala Provincial

12. Los jueces de la Sala Provincial argumentan que se cumplieron los requisitos previstos en la ley para declarar el desistimiento tácito, por lo que no se vulneraron los derechos del accionante. Los jueces señalan que el auto que negó el recurso de apelación justificó la declaratoria de desistimiento tácito en el artículo 15 numeral 1 de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al determinar que la presencia del accionante era necesaria en audiencia.

3.2.2. Argumentos de la Unidad Judicial

13. La jueza de la Unidad Judicial argumenta que la declaratoria de desistimiento tácito se fundamentó en los artículos 14 y 15 numeral 1 de la LOGJCC. Sostiene que era imposible desarrollar la audiencia sin la presencia del accionante porque el caso trataba sobre una falta disciplinaria y porque el abogado del accionante manifestó no tener una procuración judicial. También afirma que no existió una justa causa para la ausencia del accionante a la audiencia.

4. Cuestión previa

14. La acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.[4] Un auto es definitivo cuando pone fin al proceso, lo cual ocurre si (i) resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material o (ii) pese a no resolver el fondo de las pretensiones, impide tanto la continuación del juicio como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.[5] De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, un auto no definitivo puede ser objeto de acción extraordinaria de protección cuando genera un gravamen irreparable.[6]

15. El auto que declaró el desistimiento tácito es objeto de acción extraordinaria de protección porque, conforme el artículo 15 de la LOGJCC, tiene carácter definitivo. En la sentencia 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023, la Corte aclaró que no existen recursos ordinarios para impugnar la declaratoria de desistimiento tácito.[7] En consecuencia, el auto que negó el recurso de apelación resolvió un recurso inoficioso y no es objeto de acción extraordinaria de protección. Tampoco se observa que exista un gravamen irreparable, pues en reiteradas ocasiones la jurisprudencia de la Corte ha señalado que las decisiones que resuelven recursos inoficiosos no generan gravamen irreparable.[8]

16. Por lo anterior, la Corte analizará exclusivamente el auto que declaró el desistimiento tácito que sí es objeto de la acción, sin pronunciarse sobre el auto dictado por los jueces de la Sala Provincial que no es objeto.

5. Planteamiento del problema jurídico

17. El accionante alega la violación de varios derechos constitucionales (tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso) porque la decisión impugnada habría inobservado los requisitos previstos en la ley para declarar el desistimiento tácito. La Corte considera pertinente abordar este cargo a partir de la garantía de motivación alegada por el accionante (párrafo 10), pues la declaratoria de desistimiento tácito sin motivar acerca del cumplimiento de los requisitos del artículo 15 de la LOGJCC configura un vicio de incongruencia frente al Derecho. La Corte analizará el siguiente problema jurídico: ¿La decisión impugnada incurrió en un vicio motivacional de

[4] Constitución, artículos 94 y 437; LOGJCC, artículo 58.
[5] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 44.
[6] *Ibíd.,* párr. 45.
[7] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 48.
[8] Véase, por ejemplo, CCE, sentencia 2594-17-EP/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 24.

incongruencia frente al Derecho al declarar el desistimiento tácito sin analizar los requisitos previstos en el artículo 15 de la LOGJCC?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La decisión impugnada incurrió en un vicio motivacional de incongruencia frente al Derecho al declarar el desistimiento tácito sin analizar los requisitos previstos en el artículo 15 de la LOGJCC?

18. La incongruencia frente al Derecho ocurre cuando no se ha contestado una cuestión que el sistema jurídico impone abordar en la resolución de determinados problemas jurídicos. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que se configura este vicio motivacional cuando se declara el desistimiento tácito en garantías jurisdiccionales sin argumentar sobre los requisitos previstos en el artículo 15 de la LOGJCC.[9] Si una argumentación jurídica es incongruente frente al Derecho, la suficiencia motivacional es aparente.[10] Por ello, en estos supuestos, se vulnera la garantía de motivación.

19. La facultad de declarar el desistimiento tácito en una garantía jurisdiccional es excepcional. De acuerdo con el artículo 15 de la LOGJCC, los jueces deben argumentar sobre los siguientes requisitos para la procedencia del desistimiento tácito: (i) que la víctima de la violación de derechos no comparezca a la audiencia y no presente una justificación para su inasistencia (justa causa); y, (ii) que la presencia de la víctima sea indispensable para demostrar el daño.[11]

20. De la revisión del auto impugnado, se evidencia que la jueza de la Unidad Judicial no motivó sobre ninguno de los requisitos previstos en el artículo 15 de la LOGJCC previo a declarar el desistimiento tácito. Solamente señaló que la presencia del accionante era indispensable para demostrar el daño "dada la particularidad del caso", sin brindar razones para llegar a esta conclusión. En su informe de descargo la jueza afirmó que la presencia del accionante era necesaria porque el caso trataba acerca de una falta disciplinaria y porque el abogado del accionante carecía de procuración judicial. Sin embargo, ni en su informe ni en el auto impugnado justificó por qué estas circunstancias serían relevantes para exigir la comparecencia del accionante a la

[9] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 93; sentencia 2353-21-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 57 y 65.
[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 85.
[11] "Art. 15.- Terminación del procedimiento.- El proceso podrá terminar mediante auto definitivo, que declare el desistimiento o apruebe el allanamiento, o mediante sentencia. 1. Desistimiento.- La persona afectada podrá desistir de la acción en cualquier momento por razones de carácter personal que serán valoradas por la jueza o juez. Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. En caso de desistimiento el expediente será archivado. […]".

audiencia, considerando que la ley en ningún momento exige contar con una procuración judicial en procesos de garantías jurisdiccionales.[12]

21. Además, a pesar de que el accionante presentó un escrito justificando su inasistencia a la audiencia, la jueza no se pronunció al respecto y afirmó sin más que no existía una justa causa para su falta de comparecencia. La jurisprudencia de la Corte ha reconocido que las personas pueden excepcionalmente presentar una justificación para su inasistencia a la audiencia de manera posterior a esta diligencia, lo cual debe ser valorado por la autoridad judicial a fin de motivar sobre si existe o no justa causa para la inasistencia de la víctima a la audiencia. Esta valoración fue inexistente en el caso bajo análisis.[13]

22. Al no existir un análisis sobre los dos requisitos previstos en la ley para declarar el desistimiento tácito, la Corte verifica que el auto dictado por la jueza de la Unidad Judicial incurrió en un vicio de incongruencia frente al Derecho y violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

7. Reparación integral

23. Al declarar la violación de derechos, corresponde dictar medidas de reparación integral. Ante la violación de la garantía de motivación, la Corte deja sin efecto la decisión impugnada que desconoció los presupuestos legales para declarar el desistimiento tácito en garantías jurisdiccionales. Se deberá sortear un nuevo juez o jueza de la Unidad Judicial a fin de que convoque a audiencia pública y continúe el proceso de acción de protección.

24. En cuanto a la actuación de la jueza que conoció la causa, la Corte estima pertinente llamarle la atención por inobservar los requisitos establecidos en el artículo 15 de la LOGJCC para declarar el desistimiento tácito. Esta inobservancia llevó a que las pretensiones del accionante no obtengan una respuesta de fondo oportunamente. El llamado de atención deberá ser registrado por el Consejo de la Judicatura en el expediente personal de la jueza de la Unidad Judicial y considerado para efectos de evaluación.[14]

[12] Conforme el artículo 8 numeral 7 de la LOGJCC, no se requiere el patrocinio de un abogado o abogada para presentar demandas de garantías jurisdiccionales. El artículo 9 de la LOGJCC tampoco exige una procuración judicial.
[13] CCE, sentencia 048-14-SEP-CC, 26 de marzo de 2014, páginas 11-12.
[14] La Corte dictó la misma medida en la sentencia 2353-21-EP/24 de 9 de mayo de 2024, en la que también se verificó la inobservancia de los requisitos para declarar el desistimiento tácito en una acción de protección.

8. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.

2. Declarar que el auto de 26 de noviembre de 2019 dictado por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3. Dejar sin efecto el auto dictado el 26 de noviembre de 2019 por la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito.

4. Disponer que un nuevo juez o jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, previo sorteo, convoque a audiencia pública y continúe el proceso de acción de protección.

5. Llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito por inobservar los requisitos previstos en el artículo 15 de la LOGJCC. Este llamado de atención deberá ser registrado por el Consejo de la Judicatura en su expediente personal y considerado para efectos de evaluación.

6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

30320EP-75a7d

Caso Nro. 303-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintiun de noviembre 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
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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